

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**)

EMILIANO DREON (**CRONOLOGÍA**)

MARÍA ELENA BAQUEDANO (**LEGISLACIÓN**)

ANGELA DEL ÁGUILA (**PARLAMENTARIAS, DOCUMENTOS**)

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 ALVAREZ 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,
CANADA

DOROTEA LOPEZ GIRAL

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UNIVERSIDAD DE
CHILE

ANNA AYUSO,

CIDOB, BARCELONA, 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 2021.

365P.; 16 X 23 CM. (AÑO 30 — Nº 60)

ISSN (VERSIÓN PAPEL) 1515-3371

ISSN (VERSIÓN DIGITAL) 2314-2766

1. RELACIONES INTERNACIONALES

EDITORIAL	7
DIÁLOGOS	
<i>Silvia Fernández de Gurmendi</i>	17
ESTUDIOS	
La contribución de las instituciones parlamentarias a las organizaciones regionales: la experiencia de las Américas	25
<i>Gordon Mace, Mamadou Lamine Sarr</i>	
A una década de la Primavera Árabe: ¿Hacia dónde va el mundo árabe?	49
<i>Zidane Zeraoui</i>	
El “primer Mercosur” y la “flexibilización”. Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001)	73
<i>Gerardo Caetano</i>	
Post-neoliberalismo, Post-pandemia Covid-19 y sociedad civil global	101
<i>Kiyoshi Matsushita</i>	
Integración y desarrollo. Peregrinaciones euro-latinoamericanas en los orígenes	139
<i>Lorenza Sebesta</i>	
Militares e bolsonarismo: um caso da transição falhada e democracia inacabada	167
<i>Karl Schurster, Francisco Carlos Teixeira Da Silva</i>	
<i>Carthago delenda est.</i>	
La impronta de Donald Trump en la Política Exterior de Estados Unidos	191
<i>Gilberto Aranda Bustamante, Jorge Riquelme Rivera</i>	
Les instructions du covid-19 et la nécessité de coopération des pays de l’Asie de l’Ouest en vue de sortie des crises	215
<i>Mehdi Zakerian, Talieh Sakhamanesh</i>	
On the essentials of international law in Xi Jinping Thought on the Rule of Law	233
<i>Liu Huawen</i>	
La agenda exterior de Biden y sus implicaciones para la Unión europea y América Latina	265
<i>Anna Ayuso</i>	

TESIS

- Migraciones en el Mercosur.
Hacia la conformación de un modelo de integración regional 279
Laura L. Bogado Bordazar

REFLEXIONES

- Aportes a un debate sobre el futuro de la integración latinoamericana
y del Mercosur 299
Félix Peña
- La fin des relations internationales? 309
Jean-Pierre Ferrier

HISTORIA

- A 30 años de la caída de la URSS 313
Patricia Kreibohm

LECTURAS

323

- ❖ Cómo citar este artículo: Consani, N. (2021). Editorial. Relaciones Internacionales, 30(60).

Nuestro reconocimiento a todos aquellos que durante estos 30 años colaboraron en las distintas ediciones de la revista y también nuestro agradecimiento a quienes nos apoyaron y criticaron, permitiéndonos así superarnos.

Parfraseando al Presidente de nuestra Universidad, **Ángel Plastino**, en su discurso con motivo de la inauguración del Instituto de Relaciones Internacionales, en setiembre de 1990, “hay una *publicación* que la Universidad Nacional de la Plata le debe a la sociedad argentina...”

Un año después, editamos en noviembre, el primer número de la Revista.

En este XXX aniversario de la misma, queremos reflejar TODAS las *contribuciones*¹ tanto extranjeras como nacionales, así como también, los aportes de algunos embajadores acreditados en nuestro país, de Instituciones, Organismos Internacionales, de integrantes y exintegrantes de nuestro Servicio Exterior, de Cancilleres y Presidentes y Primeros Ministros, *en estos 30 años*.

Contribuciones Nacionales

Elena Baquedano 1-25

†Rogelio Simonatto 1-2

Anabella Busso 1-6-15-19-21-44-50

Adolfo Sturzenegger 2

Pablo Martínez Lestard 2

Gladys Lechini de Alvarez 3-40

Alfredo Rizzo Romano 3

†Bruno Bologna 1-5-9

Ángel Tello 1-4-19-23-29-31-39-40-42-50-55-59

†Oscar Raúl Cardoso 1-18

Diana Tussie 2-48

Edgardo Acuña 2-12-14

Rodolfo Geneyro 3-8-12

Guillermo Tempesta 4-13-16-17

¹ Los números indican las ediciones respectivas de la Revista que se encuentran en la página Web del Instituto: www.iri.edu.ar

Fabian Salvio 4-6-8-13-15-22-36-52

Miryam Colacrai 4-26

Marina Vitelli 4-48

Eduardo Thenon 4

Hugo Adrián Relva 4-20

Carlos Raimundi 5-12-15-16-24-30

Agustín Colombo Sierra 5

Vilma Savegnago 5

Nora Luzi 6

Paula Lugones 6-23

Alejandro Simonoff 6-10-12-19-21-22-25-28-29-31-32-37-44-50-54-57

†Jorge Di Masi 6-10-15--17-18-23-29-40

Carlos Soukiasian 6-18

Aldo Servi 6-13-14-17-20

Daniel Santoro 7

Marcelo de los Reyes 7-10

Rubén Chagaray 7

Jorge Ariza 7

Roberto Miranda 7-13-16-21-24-27-30-37-45-49

Isabel Stanganelli 8-14-1-2-25-26

Ángel Plastino 8

†Carlos Escudé 9-19-44

Rosendo Fraga 9

Jorge Castro 9-34-47-59

Federico Storani 9

Martín Carrique 10-17

Fernando Taboada 10

Jorge Campbell 10

Pedro Brieger 11-16-21-23-28

Félix Peña 12-30-41-50

José Paradiso 12

Rubén Geneyro 12-14

Ana Cristina Logar 12

Lelio Maroma-María Cassarino 12

Horacio Moavro 12

Gerardo Corres 12

Nora Perez Vichich 12

Cecilia López Uhalde 13

Juan Méndez 13

Raúl Tempesta 14

María Marcela Flores 14

Edgardo Pigretti 14

Daniel Sabsay 14

Nancy Carolina Neschuk 14

Nelson Saboyal 14

Christian Ochoa 15

Juan Manuel Gigli 15

Rodolfo Conde 15

María Susana Tabieres 16-18

César Caamaño 17

Sandra De Rose 18

Sergio Cesarin 18-21-22-59

Agustín Romero 19

Luis Dallanegra Pedraza 20-23-26

Khatchik Der Ghougghassian 20

Juan Ignacio Piovani 20

Ricardo Vázquez 21-24

Gustavo Di Paolo-Ana Cecilia Broitman 21

Fabián Raimondo 21-22-26

Gaspar Maximiliano Narváez 22

Claudio Díaz 22

Guillermo Figari 23-26-30-41

Patricia Kreibohm 23-28-41-49-55-56-57-58

Luciano Zaccara 23-28-30

Jorge Torres 23-31

Javier Surasky 24-27-37-47

Juan Alberto Rial 24-25-31-34-39-48-55

María Florencia Dall'Aglio 24

Cecilia Tosi-María Ivana Verdi-Sebastián Cópola 24

Laura Bogado 24-43

María Delicia Zurita 25-33

María Natalia Tini 25-34

Silvina Cáceres 25

Bárbara Bravi-Jorge Gisondo-Lucrecia Nava 25

Daniel Argemi-Javier Luchetti 25

Fernando Ceci-Claudio Schettino 25

Augusto Catoggio 26

Fernando Quiroga 26

Pablo Torielli 26

Lila Navarro 26

Gabriel Paredi 26

Rodolfo Zunino 26

Laura Bono 27-29-36-41

Pablo Wehbe 27-35

Ramón Alberto Aranda 27

Erika Bauger 27

Carlos Demasi 27

Gabriela Ramírez-Leandro Sánchez 27

Eugenia Zamarreño 27

Emanuel Pfoh 28-32

María Julia Moreyra 28

Susana Adamo-Miriam Jaime 28

Victoria Zapata-María Delicia Zurita 29

Juan Pablo Zabala 29

Roberto Bouzas 30

Roberto Lavagna 30

Federico Gómez 30-40

Leonardo Balmaceda 30-37

Victoria Fuentes 30

Andrés Olleta 30

Ricardo Runza 30

Emanuel Porcelli 31

María Eugenia Cruset 31-37-40

Luciano Bolinaga 32

Marcelo Campagno 32

Julián Fontana 32

Lila García 32-33-35

Lucía Munafó 32

Gabriela Ramírez 32

Mariela Cuadro 33-38-40-44

María Laura Ganganelli 33

María Soledad Manassero 33

Diego Jiménez 33

†Norberto Méndez 33

Alejandro Medici 34

Alfonsina Guardia 34

Victoria Zapata 34

Eduardo Hooft 34

Alejandro Avenburg 34

Fernando De Narda 34

Mauricio Schuttenberg 34

Bernabé Malacalza 35

Agustín Galli 35

Mariano Bartolomé 36-45-55
Laura Bogado-Laura Bono 36
Roberto Russell 36
Martín Cabrera Mirassou 36
Linda Palumbo Olszanski 36
María Elisa Repetto 36
Carlos Alberto Biangardi 37
Daniel Cieza 37
Nicolás Falomir 37
Emir Sader 38
Julia Espósito 38
José Antonio Musso 38-57
Paulo Botta 39
Leandro Morgenfeld 39
Alejandro Medici-Juan Rial 39
Federico Di Sarno 39
Cecilia Onaha-Braulio Cordi 40
Laura Bono-Laura Bogado 41
María del Pilar Bueno 41-53
Juan Emilio Giusiano 41
Luciano Lanare 41
Damián Paikin 41
Julieta Zelicovich 41-54-59
Mercedes Botto-Virginia Schardamaglia 42
Diego Martínez 42
Ornella Fabani 43-57
Juan Recce 43
Susana Nudelsman 43-49-57
Cristian Lorenzo 44
Nicolás Creus 44
Gabriela Rodríguez 44
Ariel González Levaggi 45-50
Carolina Sampó-Mariano Bartolomé 45
María Cecilia Miguez 45-55
Daniel Berrettoni 45
Hugo Ramos 45
Hugo Javier Gobbi-Julieta Grande 45
Esteban Actis 46
Ignacio Lara 46
Bárbara Bavoleo - María González Castañeda 47
Emilse Calderón 47-50
Cintia Quiliconi 47
Jorge Frechero 47
Marcelo Saguier-Zoe Brent 48
Fernanda Díaz 49
Luciana Felli 49
Alieto Guadagni 49
Juliana Peixoto 50-52
José Manuel Ugarte 50
Guillermo Lafferriere-German Soprano 50
Cecilia Onaha 51
Carolina Sampó 51
Ezequiel Ramoneda 51-56
Daniela Perotta 51
Alejandro Rascovan 51
Alexander Freier 51
Gabriel Merino 52
María Elena Lorenzini 52
Alberto Arroyo Picard-Luciana Ghiotto 52

Alejandro Frenkel 52
Paola Andrea Baroni-María Noel Dussort
52
María Emilia Val 52
Nuria Inés Giniger 53
Gustavo Santillan 53
Francesca Staiano-Laura Bogado 53
Sergio Eissa 53
Pilar Bueno-Patricio Vázquez 53
Marta Maffia-Luz Mateo 54
Francisco De Santibañes 54
Alejandro Avenburg 54
Rodrigo Pascual-Igal Kejsefman 54
Santiago Chelala 54
Monica Hirst 55
Mariana Altieri 55
Luis Maximiliano Barreto 55
Marina Zalazar 55
**Javier Petri-Aldana Clemente-Carlos
Ciconne** 55
Florencia Rubiolo-Franco Aguirre 56

Contribuciones extranjeras

Irán 1-36
Lituania 2
Rusia 2-22-58
Japón 2-4-10-23-33
México 4-15-18-21-23-27-28-30-31-35-
37-38-39-40-41-43-48-51-52-53-55
Estados Unidos 4-5-17-18-24-36-40
España 6-17-35-37-38-39-40-46-57-58
India 7-38-54
Canadá 7-34-36-39-55

Guadalupe Dithurbide 56
Lorenza Sebesta O'Connell 56
Federico Larsen 56
Silvia Perazzo 56
**Aurelino Da Ponte-Alfredo Leandro
Ocón** 56
Juan Manuel Padin 56
Mariano Mosquera 56
Martina Mántaras 56
Patricio Carmody 57
José Oviedo Pérez 57
Juan Carlos Pérsico 57
Raúl Kulichevsky 58
Santiago Andrés Calvo 58
Amanda Barrenengo 58
María Francesca Staiano-Fabio Marcelli
58
Mariana Colotta-Julio Lascano y Vedia
59
Gabriel Balbo 59
Luciana Gil 59

Uruguay 8-12-27-30-36-37-38-43-46-49-
54-59
Corea del Sur 10-14-33
China 10-22-29-53-56
Israel 11-23
Timor Oriental 11
Chile 11-17-30-34-35-36-40-42-44-46-47-
51-54-55-59
Brasil 12-13-17-23-26-29-33-35-36-39-
40-42-43-44-49-50-52-53-54-56-57-58-59

Sudáfrica 13

Francia 13

Cuba 14

Reino Unido 14-47

Portugal 15

Panamá 17

Malasia 18-20

Italia 18-31-32-33-35-46-48

Argelia 21

Egipto 23-33

Perú 29-47

Paraguay 30-57

Colombia 31-34-46-54-55-56-59

Costa Rica 35

Ecuador 38-59

Bolivia 39

Austria 42

Venezuela 45

Jordania 45

Turquía 45-51

Nicaragua 57

Contribuciones de Embajadores acreditados en el país

ISRAEL	Itzhak Shefi 1 Benjamin Oron 22	ITALIA	Giuseppe Maria Borgia 6
EGIPTO	Hassan Abdel Hadi 1	SUDAFRICA	Johann Kilian 7 Mlungisi Makalima 27
CANADA	Clayton Bullis 1	PALESTINA	Suhail Hani Daher Akel 22
CHINA	Li Guoxing 2	URUGUAY	Alberto Volonté Berro 25 30 41
POLONIA	Janusz Balewski 2	TURQUIA	Taner Karakas 45
NIGERIA	Okon Edet Uya 2	CHILE	Luis Maira 46
UNION EUROPEA	Dieter Oldekop 3 Vittorino Allocco 12-16 Angelos Pagkratis 28	BRASIL	Everton Vieira Vargas 47
ALEMANIA	Herbert Limmer 3	GEORGIA	Guela Sekhniachvili 48
JAPON	Manabu Yamamoto 4 Noriteru Fukushima 51	AZERBAIYAN	Mammad Ahmadzada 48
ESPAÑA	Rafael Pastor Ridruego 5	COREA del SUR	Choo Jong-young 49
MARRUECOS	Abdelmalek Cherkaoui 5	JAPON	Noriteru Fukushima 5
MEXICO	Jesús Puente Leyva 5 Rosario Green 25 Mabel Gomez Oliver 55	VIETNAM	Dzung Dang Xuan 56

Contribuciones de Instituciones y Organismos Internacionales

Consejo Nacional de Armenia para Argentina y Cono Sur	2	ONU	8
ACNUR	3	OIM	12
Amnistía Internacional	4	PNUMA	14
Consejo Mundial de Iglesias	4	CAECOPAZ	20
		PNUD	23

Contribuciones de integrantes y exintegrantes de nuestro Servicio Exterior,

Renato Sesarle Di Cerisano	2-13-19	Pedro Villagra Delgado	16-55
Silvia Fernandez	3-17-19	Gerardo Ezequiel Bomprade	18
Oscar Avalor	5	Alberto Daniel Kan	18
Raúl Ricardes	6	Julio Barboza	20-33
Rafael Daló	7-12-16	†Hugo Juan Gobbi	22-24
Emilio Cárdenas	9-21	Mauricio Alice	24
†Jorge Osella	11-20-29-33	José Luis Sutera	24
Juan Archivaldo Lanús	11-17-46-58	Mariano Guida	30-38
†Lucio García del Solar	11-32	Carlos Luis Custer	32-33
Antonio Trombetta	12	Hugo Javier Gobbi	32-45
†Carlos Ortiz de Rozas	13-21	Diego Guelar	53
Raúl Estrada Oyuela	14	Jorge Arguello	54-56
Luis María Sobrón	15-49	Roberto García Moritán	57
Juan José Castelli	15	Julio Lascano y Vedia	59
Fabian Aouad	15		

Contribuciones de nuestros Cancilleres

Dante Caputo	9	Rafael Bielsa	27
Adalberto Rodríguez Giavarini	19 37	Jorge Taiana	35

Contribuciones de Presidentes y primer Ministro

Ahmed Ben Bella (Argelia)	21	Michelle Bachelet (Chile)	22
---------------------------	----	---------------------------	----

Brahim Ghali (República Árabe Saharaui Democrática) 52

Jose María Neves (Cabo Verde) 25

Dossiers realizados:

El Desafío Asiático 10

Mercosur - la profundización del debate 12

Derechos Humanos en la agenda internacional del siglo XXI 13

Ambiente y Desarrollo -La compatibilidad posible 14

5 La Política Exterior y de Defensa de la Argentina y Brasil... 50

China y su proyección en el siglo XXI 53

7 Desafíos a la Seguridad y en el siglo XXI” 55

Como aportes:

En esta edición del trigésimo aniversario, ofrecemos solamente los trabajos de algunos miembros del *Comité Editorial*, quienes nos acompañaron y quienes nos acompañan actualmente.

REFLEXIONES:

Félix Peña (12-30-41-50)

Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y la Fundación ICBC. Miembro del Comité Ejecutivo para las Relaciones Internacionales (CARI)

Jean Pierre Ferrier (9-10-13-16-21-24-31-35-39-40-43)

Ancien professeur, Université de Paris, Francia

ESTUDIOS:

Lorenza Sebesta (56)

Historiadora, profesora Jean Monnet ad personam en historia de la integración europea. Profesora de postgrado en varios centros académicos argentinos, como la UBA y el IRI-UNLP.

Gerardo Caetano (37-38-46-59)

Doctor en Historia, Universidad Nacional de la Plata. Profesor titular de la Universidad de la República. Coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Departamento de Ciencia Política. Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Zidane Zeraoui (21-23-28-30-35-37-40-51)

Profesor-investigador del Tecnológico de Monterrey (TEC). Miembro del Sistema Nacional

de Investigadores del CONACYT, Nivel 2. México.

Mehdi Zakerian

Profesora agrégée de droits de l'Homme à la faculté de droit et de sciences politiques de Université libre islamique (IAU), branche des sciences et des recherches à Téhéran -Irán.

Talieh Sakhmanesh (colaborador)

doctorante en relations internationales, elle est professeur invitée du département des langues étrangères de l'université libre islamique (AIU) branche Sciences et recherches à Téhéran -Irán

Kiyoshi Matsushita

Doctor en Relaciones Internacionales, Profesor emérito de la Ritsumeikan University, Kyoto, Japón.

Gordon Mace

Professeur titulaire de science politique, Université Laval (Québec), Institut québécois des hautes études internationales, directeur du Centre d'études interaméricaines (CEI). Canadá

Mamadou Lamine Sarr (colaboradora)

Ph.D Science politique-U Laval-Enseignant chercheur Université virtuelle du Sénégal

Liu Huawen

Deputy Director and Researcher of the Institute of International Law of the Chinese Academy of Social Sciences (CASS), China.

Anna Ayuso

Investigadora senior de CIDOB, Barcelona, España

Los profesores brasileños **Karl Schurster** (Pós-Doutor em História pela Universidade Livre de Berlim-Alemania. Investigador Visitante na Universidade do Porto. Professor Livre Docente em História da Universidade de Pernambuco; Brasil) y

Francisco Carlos Teixeira Da Silva (Pós-Doutor em História pela Universidade de Berlim e pela Universidade Técnica de Berlim.-Alemania. Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense. Professor Titular de História Moderna e Contemporânea da UFRJ e professor emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, fueron convocados para honrar la memoria de nuestro querido amigo y miembro del Comité, el profesor †**Helio Jaguaribe** (29-30), que prestigió con su presencia nuestro Comité Editorial.

En reconocimiento al Instituto de Estudios Internacionales de Chile, institución colega con quien tenemos una larga historia de actividades conjuntas, fueron invitados el profesor **Gilberto Aranda Bustamante** (35) (Doctor en Estudios Latinoamericanos, y miembro del Instituto) y **Jorge Riquelme Rivera** (36-42-46-54) (Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata y egresado del mismo).

Las otras contribuciones:

DIÁLOGOS

Silvia Fernández de Gurmendi (3-17-19)

Ex jueza y presidenta de la Corte Penal Internacional (CPI). Actualmente es presidenta de la Asamblea de Estados Parte de la CPI.

HISTORIA

"A 30 años de la caída de la URSS"

Patricia Kreibohm, (23-28-41-49-55-56-57-58)

Coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI

TESIS

"Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional" (resumen de su tesis doctoral)

Laura Bogado Bordazar (24-43)

Doctora en Relaciones Internacionales (UNLP), Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y Secretaria de la Maestría en Relaciones Internacionales, IRI-UNLP.

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 noviembre de 1991.

Cronología,	Parlamentarias,
Documentos,	Política Exterior Argentina,
Investigaciones,	Publicaciones,
Jurisprudencia,	Tesis (Doctorado y Maestría en Relaciones Internacionales)
Legislación,	

Finalmente nuestro reconocimiento y gratitud al amigo **Gabriel Tudda** que ya no está entre nosotros, que estuvo a cargo de la sección **Parlamentarias** durante varios años

Hasta el próximo número

Prof. Dr. Norberto E. Consani
Director

Silvia Fernández de Gurmendi¹

- ❖ Cómo citar este artículo: Rial, J. A. y Espósito, J. (2021). Silvia Fernández de Gurmendi. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 125. <https://doi.org/10.24215/23142766e125>

Realizada por Juan Alberto Rial² y Julia Espósito³

1. *La Dra. Silvia Fernández de Gurmendi en el año 2000 escribía, en el N° 19 de la Revista Relaciones Internacionales, un estudio sobre la reciente creación de la Corte Penal Internacional. Allí nos explicaba el régimen que regula la relación de la nueva Corte con los sistemas nacionales de justicia. Hoy, 21 años más tarde, ¿cómo se han implementado y cómo han contribuido con la labor de la Corte el principio de complementariedad y la obligación de cooperación?*

El sistema de complementariedad, en la que se basa la Corte, fue inicialmente concebido como barrera para proteger los sistemas internacionales de un internacionalismo excesivo. De acuerdo con este principio, los sistemas nacionales tienen prioridad y la Corte se constituye como tribunal de último recurso, a ser utilizado solamente cuando los sistemas nacionales no investiguen o no juzguen de manera genuina los crímenes de su competencia. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos actualmente ante la Corte, fueron los propios Estados concernidos por crímenes cometidos en su territorio los que solicitaron o consintieron la intervención de la Corte. Por ello, en su implementación práctica, la complementariedad ya no es considerada como “barrera” contra la acción internacional sino como una herramienta positiva, que permite que la Corte se concentre en algunos pocos casos emblemáticos de la mayor gravedad. La Corte, lejos de competir con los Estados, los alienta a ejercer su misión a nivel nacional y los asiste, en la medida de lo posible, a hacerlo de manera eficaz. La relación cooperativa con los Estados concernidos también ha ayudado a obtener cooperación para las investigaciones y juicios de la Corte, aunque obtener

¹ Ex jueza y presidenta de la Corte Penal Internacional (CPI). Actualmente presidenta de la Asamblea de Estados Parte de la CPI.

² Secretario del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP).

³ Coordinadora del Departamento de Derecho Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP).

cooperación suficiente para cada uno de los casos es un desafío permanente. Si bien los Estados parte están obligados a cooperar de acuerdo con lo dispuesto por el Estatuto de Roma, la Corte necesita cooperación más allá de lo exigido por el tratado. Necesita no solamente de la cooperación de Estados parte sino también de los no parte, de organizaciones internacionales y no gubernamentales, y de la sociedad civil en su conjunto. Asimismo, necesita de cooperación en áreas claves no contempladas por el Estatuto de Roma, tales como la reubicación de testigos amenazados, la ejecución de sentencias y la acogida de acusados en libertad provisional o de personas absueltas. Por ello, la Corte y la Asamblea de Estados Parte alientan a los Estados a firmar acuerdos de cooperación voluntaria que faciliten la cooperación en estas áreas cruciales.

- 2.** *En este mismo artículo concluye que el Estatuto de Roma, como toda obra humana, es perfectible. De hecho, luego de la Convención de Kampala se introdujeron las primeras enmiendas en su articulado. ¿Considera que resulta necesario introducir cambios frente a las nuevas realidades que afronta la sociedad internacional?*

Dos décadas después de la creación de la Corte estamos en mejores condiciones de identificar los aspectos que requieren una revisión con vistas a fortalecer la institución para que pueda afrontar la nueva realidad internacional. Es precisamente lo que está ocurriendo en estos momentos en que, no solamente la Corte sino la totalidad del sistema del Estatuto de Roma está bajo un proceso de revisión decidido por la Asamblea de Estados Parte. La revisión se realiza sobre la base de un voluminoso informe producido en 2020 por un grupo de expertos independientes que contiene numerosas recomendaciones –algunas de ellas muy ambiciosas–, relativas a la gobernanza y funcionamiento de la Corte, sus órganos principales como así también otras entidades vinculadas al sistema y la propia Asamblea de Estados Parte. No sorprende, por lo tanto, que el proceso de revisión haya generado grandes expectativas entre los Estados Parte, la sociedad civil y la Corte, incluido su personal. La revisión es la máxima prioridad de la Asamblea de Estados Parte y de mi Presidencia, y estoy comprometida a promover y apoyar todos los esfuerzos para asegurar un debate amplio, profundo e inclusivo de todas las propuestas de los expertos. Confío en que la revisión del sistema y la incorporación de las mejoras necesarias aumentarán la credibilidad y la legitimidad del sistema del Estatuto de Roma en su conjunto y, a su vez, esto profundizará la cooperación y el apoyo a las actividades de la Corte.

- 3.** *El Estatuto de Roma en su artículo 36 establece una representación equilibrada de magistrados mujeres y hombres en la composición de la Corte. Asimismo, se erige como el primer tratado internacional que reconoce actos de violencia sexual y de género entre los más graves crímenes internacionales. Desde su lugar como ex magistrada, ¿considera que estamos en condiciones de afirmar la existencia de una “justicia de género” en el marco del Derecho penal internacional?*

El Estatuto de Roma, adoptado a fines de la década de 1990, acompañó e impulsó transformaciones importantísimas para la promoción de la igualdad y los derechos de las mujeres en la judicatura y para fomentar el reconocimiento de los actos de violencia sexual como crímenes graves.

Gracias a la acción decidida y proactiva de los movimientos de mujeres se generaron iniciativas de alto impacto para el diseño del marco normativo e institucional de la Corte

Penal Internacional. Se incorporaron al Estatuto de Roma y a las Reglas de Procedimiento y Prueba disposiciones muy importantes para promover una perspectiva de género en tres dimensiones principales: 1) disposiciones de derecho penal sustantivo y procesal para prevenir y sancionar la violencia de género, incluidas nuevas figuras penales para definir, prevenir y reprimir actos de violencia contra las mujeres como crímenes de guerra o lesa humanidad; 2) reglas de procedimiento para proteger a víctimas y testigos de violencia sexual, y para establecer límites y condiciones a las formas de probar estas figuras; y 3) obligaciones institucionales para asegurar adecuada comprensión y tratamiento de la violencia sexual. Entre otras, se estableció la obligación de crear una Unidad de Víctimas y Testigos en la Secretaría de la Corte que incluyera personal con especialidad en trauma relacionado con crímenes de violencia sexual. Además, se incluyeron obligaciones relacionadas con la composición de la Corte a fin de promover, en particular, suficiente representación de hombres y mujeres entre los 18 jueces de la Corte.

Estas obligaciones han tenido un impacto cierto y considerable en el funcionamiento práctico de la Corte Penal Internacional. A partir de la última elección de jueces en diciembre de 2020, existe paridad absoluta en la composición de la judicatura. Las normas sustantivas también han tenido un impacto considerable para la represión penal de los crímenes de violencia de género, pero también han demostrado las dificultades importantes que subsisten para lograr una represión eficaz y sostenida ante la Corte Penal Internacional. En gran cantidad de casos ante la Corte, la violencia de género es investigada por la Fiscalía. Sin embargo, pocos llegan a juicio. La experiencia de la Corte y la todavía muy escasa jurisprudencia en la materia demuestran que la represión de estos crímenes sigue siendo un gran desafío para la Corte y para la justicia penal internacional en general.

4. *Durante su experiencia como magistrada y presidenta de la Corte, ¿qué es lo más valioso que recupera de ese período de su carrera profesional?*

La creación de la Corte Penal Internacional logró concretar una aspiración de larga data de contar con un tribunal con carácter general y permanente para los crímenes internacionales más graves. Poder contribuir en la práctica con la implementación de esta aspiración fue una oportunidad única y un gran privilegio. Entre muchos otros, destaco como momento especialmente memorable mi visita al norte de Uganda en 1998 para conocer los programas de rehabilitación física y mental desarrollados por el Fondo Fiduciario para las Víctimas de la Corte Penal Internacional. El impacto positivo de estos programas en la vida de las víctimas y sus familias es recordatorio de que la Corte no es solamente un ideal noble sino una institución operativa que da esperanza y voz a miles de víctimas y comunidades afectadas, y les puede aportar reparación concreta por el sufrimiento sufrido.

5. *Como actual presidenta de la Asamblea de los Estados Parte ¿cuáles son sus propuestas para mejorar el funcionamiento de la Corte y convocar a más Estados a formar parte de esta?*

Como presidenta de la Corte Penal Internacional insistí siempre en la necesidad de acelerar los procedimientos penales, mejorar la gobernanza y ampliar el acceso de víctimas al sistema. Como presidenta de la Asamblea de los Estados Parte, me toca ahora la tarea de contribuir a implementar el importante proceso de revisión en curso, que tiene los mismos objetivos de fortalecer la eficacia y la efectividad de la Corte. Lo dije antes y lo

reitero ahora: la cooperación y la capacidad de convocar a más Estados están vinculadas a la calidad del desempeño de la Corte.

6. *¿Cuánto cree que afectan a la labor de la Corte las retiradas y las amenazas de retirada que ha sufrido el Estatuto?*

Hasta ahora se ha tratado de iniciativas desafortunadas pero aisladas. Sin duda van en sentido contrario a la universalización que se desea promover, pero no han puesto en riesgo la existencia de la Corte. Lo logrado en las últimas tres décadas en materia de justicia penal internacional es impresionante y difícil de revertir. Hoy hay un reconocimiento generalizado de la importancia de la rendición de cuentas por los crímenes más graves para alcanzar una paz sustentable. Sin embargo, las amenazas y ataques contra la Corte demuestran que tampoco podemos dar la Corte por sentado. La construcción de la justicia internacional y, de manera más general, la construcción de un mundo basado en el derecho no es un proceso lineal. Está plagado de obstáculos y a veces de retrocesos frustrantes, y requiere de esfuerzos permanentes y proactivos para mantener y mejorar lo ya logrado.

7. *La Corte aún sigue sin poder ejercer su competencia sobre la mitad de la humanidad (no han ratificado el Estatuto ni EE.UU., ni China, ni Rusia, ni Pakistán ni India, entre otros países demográfica y políticamente importantes). ¿Cree que puede producirse un cambio significativo en ese sentido de cara al futuro? ¿Y qué consecuencias podría tener el hecho de que se produjera o no tal cambio?*

Es difícil predecir cambios significativos en la coyuntura actual, pero el contexto y las circunstancias no son inmutables y lo que hoy parece improbable podría ocurrir en el futuro. La creación misma de la Corte Penal Internacional parecía imposible apenas horas antes de que se lograra. Con o sin cambios significativos en materia de adhesiones, la Corte ya tiene un ámbito de acción importante que le permite hacer una contribución significativa en materia de lucha contra la impunidad por los crímenes más graves. Sin perjuicio de continuar haciendo todos los esfuerzos posibles para aumentar la participación en el tratado, es quizás aún más importante que la Corte despliegue una acción eficaz en las situaciones donde sí tiene competencia y está interviniendo.

Cabe recordar que la Corte puede ejercer competencia cuando los crímenes se cometen en el territorio de un Estado parte o por nacionales de un Estado parte. Es decir que la jurisdicción de la Corte está delimitada por el número de estados que ratifican el Estatuto de Roma. El Estatuto de Roma ha sido ratificado por 123 Estados parte, los que representan dos tercios de los Estados del mundo, una cifra muy significativa que otorga a la Corte una jurisdicción potencialmente muy amplia teniendo en cuenta que ésta puede ejercer competencia no solamente sobre la base del principio de jurisdicción territorial sino también del principio de nacionalidad de los perpetradores. En adición, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede someter una situación a la Corte por crímenes en cualquier Estado, con independencia de que se trate o no de un Estado parte. El Consejo ya ejerció esta competencia en dos ocasiones respecto de situaciones de crímenes cometidos en Darfur (Res.1593/2003) y Libia (Res 2010).

8. *El Estatuto de la Corte ya lleva más de 20 años de vigencia. ¿Cuáles cree que son los*

principales desafíos para la Corte en los próximos 20 años y cuáles cree que deberían ser los principales ajustes para adaptarse a dichos desafíos?

Desempeño judicial. Cooperación. Universalidad. Son los tres conceptos que resumen los desafíos centrales pasados, presentes y futuros de la Corte Penal Internacional. La revisión general del sistema que se está llevando a cabo en estos momentos es fundamental para asegurar una transición fructífera de los primeros 20 años de la Corte Penal Internacional, en los que se puso a prueba el sistema del Estatuto de Roma con aciertos y errores, a los próximos 20 años en que la institución debe consolidarse como pieza central de un sistema global de justicia en los que sistemas nacionales e internacionales tienen obligaciones complementarias para combatir la impunidad por los crímenes más graves.



FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mayo-agosto 2021

140

Índice

ARTÍCULOS

California multicultural: una perspectiva histórico-cultural desde los albores de Tocqueville frente a la visión huntingtoniana y el incipiente Calexit-

José Miguel Gallo Blanca

La relación entre la equidad de género al interior de los países de la OCDE y la ayuda al exterior que otorgan

Ana Karen Amezcua Contreras y Ramón Fernando Stevens Martínez

Correlación entre los imaginarios de la ciudadanía tunjana sobre el extranjero migrante y los procesos migratorios de la comunidad venezolana en la ciudad de Tunja durante 2019 y 2020

Claudia Liliana Ramos y Edgar Támara-Puerto

Fentanilo, el gran negocio del crimen organizado: implicaciones en el combate a las drogas

Mauricio Soto Rodríguez

Donald Trump, el populismo como farsa en los Estados Unidos de América

Amando Basurto Salazar

La salud y la seguridad nacional ante el COVID-19: reflexiones en torno a la gobernanza mundial para la salud global y la seguridad humana

David Jamile Sarquis Ramírez

RESEÑAS

Memorias del Cuarto Foro Virtual de la Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, titulado "¿En dónde queda la Agenda 2030 frente a la irrupción del coronavirus SARS-COV-2?",

CRONOLOGÍA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Informes y suscripciones:

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

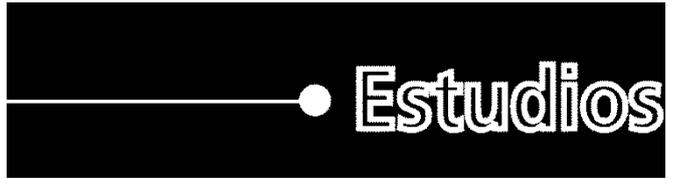
Circuito Cultural "Mario de la Cueva", Edificio "G", Planta Baja,

C. P. 04510, Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México

Tel.: 5622-9470, extensión 84133.

Correo electrónico: suscripciones@politicas.unam.mx





Escriben:

Gordon Mace, Mamadou Lamine Sarr

Zidane Zeraoui

Gerardo Caetano

Kiyoshi Matsushita

Lorenza Sebesta

Karl Schurster, Francisco Carlos Teixeira Da Silva

Gilberto Aranda Bustamante, Jorge Riquelme Rivera

Mehdi Zakerian, Talieh Sakhamanesh

Liu Huawen

Anna Ayuso

La contribución de las instituciones parlamentarias a las organizaciones regionales: la experiencia de las Américas

Gordon Mace

gordon.mace.1@ulaval.ca

Université Laval

Mamadou Lamine Sarr

mamadou-lamine.sarr.1@ulaval.ca

Institutional Université Virtuelle du Sénégal

Recibido: 15/04/2021

Aceptado: 27/04/2021

Publicado: 30/04/2021

Resumen: La literatura reciente identifica las instituciones parlamentarias internacionales (IPI) como un actor significativo de las relaciones internacionales contemporáneas. Paralelamente, académicos observan una apertura de las organizaciones internacionales y regionales a favor de actores no estatales. La combinación de ambos fenómenos establece un contexto favorable para el estudio del rol de los parlamentarios en el funcionamiento de organizaciones regionales sobre el cual hay todavía pocos estudios comparativos. Tomando las Américas como caso de estudio, el artículo propone un estudio comparativo del rol de las IPI en las organizaciones regionales. Presentamos al principio un breve cuadro de análisis que usamos en segundo lugar para examinar el rol de las asociaciones parlamentarias y de los parlamentos regionales.

Palabras clave: parlamentos regionales, asociaciones parlamentarias, organizaciones regionales, Américas.

- ❖ Cómo citar: Mace, G. y Lamine Sarr, M. (2021). L'apport des institutions parlementaires aux organisations régionales: l'expérience des Amériques. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 118. <https://doi.org/10.24215/23142766e118>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

L'apport des institutions parlementaires aux organisations régionales: l'expérience des Amériques¹

Gordon Mace², Mamadou Lamine Sarr³

Résumé: La littérature récente identifie les institutions parlementaires internationales (IPI) comme un acteur significatif des relations internationales contemporaines. Parallèlement, des chercheurs observent un mouvement d'ouverture des organisations internationales et régionales en faveur des acteurs autres que les États. La combinaison des deux phénomènes crée un contexte favorable pour l'étude du rôle des parlementaires dans le fonctionnement des organisations régionales d'autant plus que peu d'analyses comparatives ont été publiées sur le sujet particulièrement hors d'Europe. Utilisant les Amériques comme cas d'étude, le texte propose une étude comparative du rôle des IPI dans les organisations régionales. Nous traçons d'abord les contours d'un bref cadre d'analyse pour examiner ensuite le rôle des associations parlementaires et, enfin, celui des parlements régionaux.

Mots clés: parlements régionaux, associations parlementaires, organisations régionales, Amériques.

1 Les auteurs désirent remercier Catherine Rochette et Nicolas Falomir Lockhart pour leur travail méticuleux de recherche de données. Ils remercient également le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada pour son appui financier.

2 Professeur titulaire de science politique, Université Laval (Québec), Institut québécois des hautes études internationales, directeur du Centre d'études interaméricaines (CEI)

3 Ph.D Science politique-ULaval-Enseignant-chercheur Université virtuelle du Sénégal. Il s'intéresse à l'analyse de la politique étrangère et aux relations entre l'Afrique et les pays émergents, en particulier le Brésil.

The contribution of parliamentary institutions to regional organizations: evidence from the Americas

Gordon Mace, Mamadou Lamine Sarr

Abstract: Recent literature has identified international parliamentary institutions (IPI) as significant actors in contemporary international affairs. Simultaneously, scholars have gathered evidence about an opening up of international and regional organizations benefiting non state actors. The combination of both sets of observations provide an interesting opportunity for the study of parliamentarians' role inside regional organizations particularly given the limited number of comparative analyses produced on the topic outside of Europe. Using the Americas as a case study, the paper offers a comparative study of the role of IPIs in the functioning of regional organizations. We first frame the analysis and then use this frame to assess the role of parliamentary associations followed by that of regional parliaments.

Keywords: regional parliaments, parliamentary associations, regional organizations, Americas.

La littérature récente souligne le rôle croissant des législateurs dans la gestion des affaires internationales et régionales (Slaughter 2004: 107-8 ; Malamud et Stavridis 2011; Costa, Dri et Stavridis 2013; Rocabert, Schimmelfenning et Winzen 2014). L'instrument privilégié de cette implication a été les institutions parlementaires internationales (IPI) dont les activités ont sextuplé depuis les années 1940 (Rocabert, Schimmelfenning et Winzen 2014: 11). Les IPI, composées essentiellement de parlements régionaux et d'associations parlementaires (Sabic 2008), constituent le véhicule privilégié à travers lequel les législateurs contribuent au développement des institutions internationales.⁴

Jusqu'à aujourd'hui, le corpus de littérature sur les IPI contient principalement des typologies (Klebes 1990 ; Cofelice 2013 ; Cutler 2013 ; Kissling 2014;) ainsi que des narrations historiques et des études de cas de certaines organisations (de Puig 2004 ; Dri 2009). On retrouve également quelques efforts plus ambitieux de construction de larges classifications (Rocabert, Schimmelfenning et Winzen 2014) mais ce domaine d'étude commence à peine à développer des outils conceptuels performants et à offrir des travaux empiriques systématiques. Le champ demeure handicapé par des concepts et mesures qui manquent de consistance et par une « profondeur historique insuffisante » (Rocabert, Schimmelfenning et Winzen 2014: 2). D'où la nécessité de réaliser des travaux empiriques et des études comparatives (Costas, Dri et Stavridis 2013), en particulier sur des régions peu abordées encore dans cette perspective.

La littérature fait état par ailleurs d'un phénomène qui s'est développé en parallèle à celui que nous venons de décrire. C'est celui de l'ouverture progressive des organisations internationales et régionales aux acteurs autres que les États (Raustiala 1997 ; Steffek, Kissling et Nanz 2008 ; Jönsson et Tallberg 2010 ; Scholte 2011 ; Risse 2012 ; Tallberg, Sommerer, Squatrito et Jönsson 2013). On fait allusion ici principalement aux organisations non gouvernementales (ONG) et à la société civile plus généralement mais il ne fait pas de doute que les IPI ont également été les bénéficiaires de cette ouverture. Ce qui est moins documenté c'est jusqu'à quel point cela s'est produit et de quelle façon.

Un des problèmes de la littérature sur l'ouverture des organisations internationales est celui de la mesure. Jusqu'ici, les auteurs ont essentiellement établi le degré d'ouverture en utilisant les règles formelles d'accès aux organisations (Squatrito, Sommerer et Tallberg 2016). Ce choix méthodologique est sans doute incontournable lorsqu'il s'agit de réaliser une étude grand N. Nous savons toutefois que cet indicateur n'est pas toujours valide, loin de là, parce que les organisations n'appliquent pas toujours les règles adoptées ou alors elles les appliquent en partie seulement. Un portrait fidèle de l'état des choses exige donc de compléter les études grand N par des analyses qualitatives portant sur un plus petit échantillon de façon à bien voir comment les règles d'ouvertures sont appliquées dans la réalité. Bien qu'il n'aborde pas lui-même le rôle des IPI dans le fonctionnement des organisations régionales, Parthenay (2018: 7) a raison d'écrire qu'il y a, dans ce domaine, une carence d'études empiriques réalisées à partir d'une perspective

⁴ Il existe plusieurs classifications d'IPI sans qu'aucune ne fasse autorité. Nous avons privilégié celle de Sabic pour sa simplicité. Dabène (2009) utilise une classification similaire.

centrée sur l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus plutôt que limité aux États membres exclusivement.

Le parallèle entre la montée des IPI et l'ouverture progressive des organisations internationales crée un contexte particulièrement intéressant pour l'étude de l'implication des IPI dans les organisations régionales. La grande région des Amériques constitue à cet égard un laboratoire riche (Parthenay 2018: 6) étant donné la présence sur ce territoire de nombreuses organisations régionales qui ont des rapports différents avec les IPI. Olivier Dabène a produit une étude intéressante sur le sujet (2009: 137-51) alors que Malamud et Stavridis (2011) ont proposé une analyse comparative plus large mais limitée aux parlements. Une dizaine d'années se sont toutefois écoulées depuis la publication de ces travaux dont l'angle d'analyse différait par ailleurs de celui privilégié dans notre étude.

L'objectif de l'article est d'évaluer l'apport des IPI aux organisations régionales dans les Amériques tout en cherchant à comprendre comment cet apport a évolué au fil du temps et pour quelles raisons. Au moment où plusieurs régionalismes des Amériques sont en crise (Parthenay et Dabène 2019) et devront nécessairement être remodelés dans un contexte de plus grande ouverture démocratique, l'examen critique de la contribution passée des parlementaires aux organisations régionales aidera peut-être à mieux comprendre le rôle que ces acteurs pourront remplir dans les arrangements futurs.

La suite est divisée en trois parties. La première présente les contours d'une analyse centrée sur les fonctions des IPI au sein d'une organisation régionale. De la participation à la décision et à la mise en œuvre, en passant par le contrôle budgétaire et administratif ainsi qu'au type de relations entretenu avec les citoyens, l'étude de l'intervention des IPI pour chacune des fonctions permet d'évaluer avec justesse leur contribution au fonctionnement des organisations régionales. La deuxième partie porte exclusivement sur les associations parlementaires. Leur relation avec les organisations régionales n'est évidemment pas du même ordre que celle qui existe entre les parlements et les organisations mais elle n'est pas pour autant sans intérêt. La troisième partie isole justement les organisations qui ont mis sur pied un parlement régional. La conclusion évalue la contribution des IPI aux organisations régionales dans les Amériques et constate que celle-ci n'a pas atteint son plein potentiel à cause de certains traits liés au fonctionnement des régimes politiques de la région.

1. Les contours de l'analyse

Comment évaluer l'apport des IPI dans le fonctionnement des organisations régionales ? Cette question a été abordée dans la littérature, notamment en ce qui concerne les Amériques, alors que des études se sont intéressées à l'influence des IPI dans les organisations régionales à travers, entre autres, une perspective comparative (Malamud et de Souza 2007 ; Dabène 2009 ; Albarracín 2013 ; Mariano et al. 2017). Globalement, l'analyse proposée pour l'étude des facteurs qui déterminent la contribution des associations parlementaires et des parlements régionaux ainsi que leur rôle dans les organisations régionales s'appuie sur des éléments tels que leur composition, leur modalité de représentation, leur pouvoir législatif et de contrôle notamment dans le processus décisionnel.

Dans leur étude comparative des IPI en Europe et en Amérique latine, Malamud et

de Souza (2007) ont défini quatre critères d'analyse et de comparaison à savoir:

- La représentation (légitimité entrante) qui regroupe le mode d'élection des parlementaires (direct ou indirect), le mode de représentation par pays (proportionnel ou non) et la présence ou non de groupes parlementaires.
- La législation (légitimité sortante ou produite) qui fait référence au pouvoir du parlement sur les décisions concernant le budget régional, à ses compétences dans la définition des lois, à son droit d'initiative et son mécanisme de prise de décisions
- La légitimité de contrôle qui se rapporte à son contrôle dans la formation et la censure du gouvernement (régional) ainsi que dans le contrôle de la bureaucratie.
- Le leadership de sélection et de formation concernant les comités, les audiences, la définition des salaires et des immunités et le processus de socialisation

Juan Albarracin (2013) s'inscrit dans la même perspective lorsqu'il distingue également quatre fonctions qui doivent être analysées lorsqu'on analyse la place des IPI dans les organisations régionales. Il s'agit du contrôle exercé par l'association parlementaire ou par le parlement régional sur les autres organes exécutifs et administratifs de l'organisation régionale ; de l'influence de l'association parlementaire ou du parlement régional sur le processus décisionnel ; de sa communication envers le grand public sur les actions et les objectifs de l'organisation régionale ; du mode d'élection ou de désignation des membres du parlement régional ou de l'association parlementaire.

Ainsi, à l'image de Malamud et de Souza (2007), Albarracin (2013) s'intéresse à la légitimité des IPI dans les organisations régionales, tant dans leur composition et dans leur fonctionnement que dans la prise de décision. C'est ce qui ressort également de l'analyse de Mariano et al. (2017) qui, dans leur étude comparative des parlements du MERCOSUR, de la Communauté andine (CAN) et du PARLATINO distinguent neuf critères qui se rapprochent des critères de Malamud et de Souza (2007) et d'Albarracin (2013). Il s'agit notamment:

- **du nombre d'États membres de l'organisation régionale**
- **de l'incorporation formelle du parlement dans le projet d'intégration**
- **des compétences législatives**
- **du mode de désignation ou d'élection des parlementaires régionaux**
- **de la représentation par pays**
- **de l'existence de groupes ou fractions de partis**
- **du mode de prise de décision**
- **de l'existence de commissions parlementaires**
- **des pouvoirs ou actes du parlement**

Ainsi, on remarque une certaine parenté entre les critères utilisés par la littérature pour l'étude de la contribution des IPI aux organisations régionales. On semble bien analy-

ser les IPI de la même manière que les parlements nationaux qui sont généralement des institutions de contrôle du pouvoir exécutif (dans les régimes présidentiels notamment) et garants du pouvoir législatif. En effet, la place et l'influence des IPI dans les organisations régionales sont généralement évaluées en fonction de leur capacité à contrôler les organes exécutifs ainsi que de leur influence sur le processus décisionnel et sur l'application des politiques régionales sur divers enjeux. L'analyse est donc toute centrée sur les fonctions que les IPI devraient exercer par rapport aux organisations régionales.

La prise en compte de la littérature, combinée à la réalité des organisations régionales dans les Amériques, explique notre choix d'analyser la contribution des IPI en utilisant les critères suivants:

- **le mode de sélection des parlementaires**
- **le travail d'information auprès du public**
- **la capacité législative**
- **le contrôle budgétaire et administratif**
- **le soutien à la mise en vigueur des normes et politiques régionales**

Il existe généralement deux modes de sélection pour les parlementaires impliqués dans une organisation régionale: direct ou indirect. Dans le premier cas, les parlementaires régionaux sont élus par les citoyens de chacun des pays membres tandis que dans le second cas ils sont nommés par le gouvernement de chaque État ou désignés par leurs pairs pour ce qui est des assemblées parlementaires. L'élection constitue naturellement la procédure qui procure la plus grande légitimité citoyenne aux parlementaires et permet d'anticiper, de ce fait, une contribution plus significative de leur part au fonctionnement de l'organisation régionale. Il importe cependant de vérifier si les pays d'une même organisation régionale possèdent le même mode de scrutin. L'élection au suffrage universel confère en effet la plus forte légitimité aux parlementaires et devrait leur assurer une plus grande influence au chapitre de la prise de décision.

Le travail d'information auprès du public fait référence à la capacité de l'IPI à informer le public sur les actions de l'organisation régionale concernant le processus d'intégration. Ce travail d'information peut prendre différentes formes qui vont de l'organisation de rencontres ouvertes aux citoyens à la diffusion de l'information par des moyens divers. L'existence d'un centre d'information ou de documentation ouvert au public, de même que celle d'un site internet — régulièrement mis à jour — sont des exemples en ce sens. Ainsi, la contribution de l'IPI au fonctionnement d'une organisation régionale se mesure également par sa capacité à fournir aux citoyens des informations fiables et objectives sur le processus d'intégration.

La capacité législative est le troisième critère retenu. Il concerne davantage les parlements régionaux qui peuvent soit émettre des lois ou alors faire des recommandations aux autorités régionales. Comme le montre l'exemple du parlement européen (Malamud et de Souza 2007), la contribution d'un parlement régional au processus d'intégration est la plus forte lorsque celui-ci a la prérogative de légiférer. Contribuer à l'harmonisation des

législations nationales en fonction des normes régionales ou émettre des recommandations et autres avis ne constitue pas une contribution négligeable, dépendamment de l'impact de ces gestes, mais il s'agit évidemment ici d'une contribution moins substantielle.

Dépendamment du design institutionnel d'une organisation régionale, une IPI peut être amenée à exercer des prérogatives de supervision ou de contrôle sur l'administration et la gestion budgétaire de l'organisation. Dans le cas d'un parlement régional, on parle d'un contrôle effectif qui oblige l'institution à fournir l'information adéquate concernant ses activités et qui peut impliquer, pour les parlementaires, un pouvoir de sanction. Dans le cas d'une association parlementaire, il s'agit plutôt d'une surveillance externe, moins contraignante mais supposant quand même une disponibilité d'information. L'exercice du contrôle administratif et budgétaire contribue au bon fonctionnement de l'organisation régionale parce qu'il entraîne de sa part une imputabilité.

Dernier critère utilisé, le soutien à la mise en vigueur des normes et politiques régionales fait référence à la participation ou à l'appui des IPI à la mise en application des politiques et/ou des normes régionales dans les États membres de l'organisation. Pour les parlements régionaux, cela peut se faire en contribuant à l'intériorisation des normes régionales en droit interne ainsi que par l'utilisation de différentes mesures pour accroître le soutien populaire à leur égard. Les associations parlementaires, pour leur part, peuvent apporter un soutien verbal ou un appui plus marqué à travers des accords de coopération dans le cadre desquels elles développent des programmes pour mettre en œuvre des éléments des politiques régionales. Toute action des IPI à cet égard doit être considérée comme un soutien à l'action des organisations régionales.

Notre étude de la contribution des IPI aux organisations régionales dans les Amériques se fera donc en utilisant cette grille de lecture.

2. Le travail des associations parlementaires

Selon les fonctions attribuées aux législateurs par le design institutionnel de chaque organisation⁵, on peut identifier deux catégories d'organisations régionales dans les Amé-

5 On classe généralement les organisations internationales en deux grandes catégories: inter-gouvernementales et non-gouvernementales. Cette étude ne traite que des premières que la littérature définit habituellement à partir des critères suivants: une entité créée par une entente formelle inter-gouvernementale (traité, charte, convention) et dont les membres sont des États. Elle a une matérialité (siège permanent, ressources, financement) et elle exerce une action de coordination pour l'atteinte des buts fixés par ses membres (Smouts, Battistella et Venesson 2006: 404; Karns et Mingst 2010: 5-8). Bien que cette définition permette de ratisser large, notre étude porte exclusivement sur les organisations régionales qui ont créé des parlements ou qui ont entretenu des relations régulières avec des associations parlementaires puisque c'est là notre objet principal de préoccupation. Il convient de mentionner toutefois que l'article 17 du traité constitutif de l'UNASUR prévoyait la création d'un parlement sud-américain sans toutefois préciser ses fonctions. En 2014, les États membres ont lancé une « table de dialogue et de convergence ad hoc des présidents des parlements nationaux » (UNASUR, 2014) afin d'accélérer la constitution effective du parlement régional. Ce dernier n'a cependant pas encore été institué au moment d'écrire ces lignes et la fracture idéologique actuelle (Mace 2018) dans la région ne pousse pas à l'optimisme quant à sa

Continúa en la próxima página

riques. L'une est composée des organisations régionales dans lesquelles sont impliquées des associations parlementaires tandis que l'autre est celle où un parlement régional existe et dispose de prérogatives de recommandation ou de compétences législatives. Nous traiterons de cette dernière catégorie dans la partie suivante.

La première catégorie comprend des organisations régionales dont le design institutionnel permet la participation des associations parlementaires. On y retrouve deux organisations régionales: l'OEA et la Communauté des Caraïbes (CARICOM). Les deux comptent parmi les institutions les plus anciennes des Amériques et constituent des forums à vocation multiple.

Succédant à l'Association de libre-échange des Caraïbes (CARIFTA) officiellement lancée en 1968, la CARICOM a été créée en juillet 1973 comme une organisation polyvalente dont l'objectif principal était l'intégration économique des pays membres dans le cadre du Marché commun des Caraïbes. En 1994, les 13 membres de la CARICOM ont adopté la Déclaration de Grande Anse instituant l'Assemblée des parlementaires des Caraïbes (APC). Composée de représentants élus des pays membres, l'APC a été conçue pour davantage fonctionner comme un forum que comme un véritable parlement. Son objectif principal est de promouvoir un sentiment d'appartenance à la communauté des Caraïbes en facilitant la participation des citoyens aux affaires de la région. L'APC peut faire des suggestions aux gouvernements sur divers enjeux de la CARICOM et surveiller les politiques de la Communauté, mais il ne légifère pas. Les décisions communautaires sont automatiquement incorporées au droit interne des États membres (Isaac 2004). La séance d'ouverture de l'APC a eu lieu à la Barbade en mai 1996 et l'assemblée s'est réunie à nouveau en 1999 et en 2000. Elle est restée toutefois inactive par la suite (Chronicle 2012) et c'est pour cette raison qu'elle n'est pas traitée ici davantage.

C'est principalement vers l'OEA que se sont tournées les associations parlementaires au cours des deux dernières décennies. Il faut bien voir que si la Charte de l'OEA, adoptée en mai 1948, envisageait déjà une coopération éventuelle avec d'autres acteurs internationaux, elle ne faisait aucune place en revanche à une éventuelle participation des parlementaires à ses activités. Il faudra cinq décennies pour que l'organisation leur ouvre enfin ses portes.

Les deux principales associations de parlementaires de la région sont la Confédération Parlementaire des Amériques (COPA) et le Forum interparlementaire des Amériques (FIPA) qui deviendra ParlAmericas en 2011. La COPA a été créée à l'initiative de l'Assemblée nationale du Québec qui a organisé une première conférence à Québec en septembre 1997 et qui a été l'architecte principal des statuts de l'association, adoptés à la Conférence de Porto Rico de juillet 2000 (COPA 2000 ; Coulombe 2013). La présence à la conférence de 1997 de 400 parlementaires venant de 28 pays de la région montre bien le

création dans un avenir proche. D'autre part, l'idée a été avancée d'associer le Parlement latino-américain (Parlatino) à la CELAC (Mariano et al 2017: 11) mais sans succès jusqu'à présent. Rappelons que la CELAC a été conçue comme un forum diplomatique destiné à compléter les institutions sous-régionales existantes (Briceno-Ruiz et Morales 2017) et à servir d'alternative à l'OEA.

besoin ressenti alors par les législateurs de faire entendre leur voix au plan régional.

Ouverte aux parlementaires des États centraux et des États fédérés, la COPA s'est d'abord intéressée au libre-échange et à l'intégration économique au cours des premières années de son existence. Après l'échec des négociations de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) en 2003, elle a diversifié ses intérêts pour s'occuper dorénavant d'autres sujets tels la démocratie, les droits de la personne, la santé, l'environnement, etc. La COPA a ainsi participé à plus d'une quinzaine de missions d'observation électorale de l'OEA ainsi qu'à une mission de bons offices en Haïti en 2004 (Coulombe 2013). L'association a également été présente lors de chacun des sommets des Amériques à titre d'observateur.

La COPA n'a à ce jour aucun lien formel avec l'OEA. Elle maintient toutefois une relation avec l'organisation à travers la tenue de rencontres régulières, depuis la signature d'un accord en 2013, entre son Réseau des femmes parlementaires des Amériques et la Commission interaméricaine des femmes de l'OEA. La COPA maintient aussi une coordination avec le Département de coopération et d'observation électorale de l'OEA lorsque les deux entités participent à des missions d'observation électorale (COPA, Secrétariat 2013). Ces activités ne sont pas des canaux par le biais desquels la COPA peut influencer la prise de décision au sein de l'OEA mais elles révèlent néanmoins une volonté évidente de soutenir les objectifs de l'organisation. Son travail de socialisation des parlementaires des pays de la région aux normes et pratiques démocratiques illustre en particulier l'appui de la COPA à la mission centrale de l'OEA visant la promotion de la démocratie.

La création du FIPA par la Résolution 1673 de l'Assemblée générale de l'OEA en 1999 est d'autant plus surprenante que la mesure n'accordait aucun statut formel à l'association à l'intérieur de l'OEA (Hoback 2011 ; Tromme et Lara Otaola 2013: 8-11). En fait, le FIPA est le résultat d'une initiative canadienne qui visait à limiter le rôle et l'influence de la COPA étant donné le leadership du Québec au sein de cette dernière. Une affirmation confirmée par le fait que le Parlement canadien est la principale source de financement de l'association (Tromme et Lara Otaola 2013:21) alors que la section canadienne du FIPA/ParlAmericas est la seule section nationale possédant une certaine envergure.

La FIPA a été créée en 2001 comme réseau indépendant de parlementaires avec une structure et un mode de fonctionnement assez semblable à ceux de la COPA. La différence essentielle avec cette dernière est que le FIPA n'accueille que des représentants de parlements centraux. Tout au long de son existence, le FIPA/ParlAmericas a cherché à développer une relation institutionnelle avec l'OEA. Depuis 2007, à l'invitation du Conseil permanent de l'OEA, l'association participe régulièrement à l'Assemblée générale de l'organisation avec un statut qui demeure toutefois semblable à celui accordé aux organisations de la société civile.

C'est également à partir de 2007 que l'idée d'une relation privilégiée avec l'OEA prend forme au sein du Bureau des directeurs du FIPA. Une idée dont la raison d'être fut exprimée par le Vice-président de l'association lors de l'Assemblée générale de l'OEA en juin 2017 lorsqu'il déclara que « ...working with the OAS allows us to reinforce the important role of parliaments in the governance and legislation of the hemisphere... » (ParlAmericas 2017). Cette idée fut apparemment bien reçue par le Secrétaire général de l'OEA

à l'époque, José Miguel Insulza (ParlAmericas Newsletter 2007 ; ParlAmericas Newsletter 2009). La perspective que ParlAmericas se transforme éventuellement en parlement de l'OEA n'a toutefois jamais été une option viable étant donné la présence de Cuba dans l'association. L'OEA n'a jamais été consultée à propos de l'invitation faite à La Havane (OEA 2018) alors que les parlementaires des Etats-Unis boycottent l'association pour protester contre la présence cubaine.

Depuis sa transformation de FIPA en ParlAmericas en 2011, l'association a conclu deux ententes avec l'OEA. Celle de 2012 n'accorde aucun statut formel à ParlAmericas au sein de l'OEA mais identifie des secteurs-clés de coopération tout en reconnaissant l'importance de maintenir de bonnes relations entre les deux entités (Tromme et Lara Otoala 2013: 11 ; ParlAmericas Express 2012). Une des retombées importantes de l'entente a été la réalisation d'un projet conjoint de formation aux pratiques législatives pour des parlementaires d'Amérique centrale. L'entente de 2016, pour sa part, établit un cadre de coopération entre le Secrétariat général de l'OEA et ParlAmericas dans des secteurs tels la démocratie, les systèmes de droit et la règle de droit. L'entente maintient l'ambiguïté concernant le statut de ParlAmericas au sein de l'OEA puisque son Article 2.1b mentionne que les deux entités vont continuer à réfléchir sur le rôle de ParlAmericas comme éventuel forum législatif de l'OEA tout en soulignant en même temps l'autonomie et l'indépendance de chaque institution (Mémorandum 2016).

Même si la COPA et ParlAmericas constituent des associations relativement jeunes, elles ont été en mesure d'établir une relation durable avec l'OEA depuis une vingtaine d'années. Leur rôle dans l'élaboration des normes et politiques de l'organisation a été minime jusqu'ici malgré la présence de ParlAmericas aux Assemblées générales annuelles de l'OEA. En contrepartie, elles ont développé une collaboration régulière avec l'OEA afin de soutenir les efforts de cette dernière dans la mise en œuvre des normes régionales en particulier en matière de promotion de la démocratie. Cela dit, il faut reconnaître que les associations parlementaires n'ont pas réussi jusqu'à maintenant à obtenir de l'OEA un statut qui leur donnerait une place privilégiée par rapport aux organisations de la société civile.

Cela étant, il est difficile de ne pas en arriver à un constat de contribution minimale des associations parlementaires au fonctionnement des organisations régionales avec lesquelles elles ont entretenu des liens. À une exception près, elles n'ont satisfait à aucun des critères utilisés pour évaluer leur contribution au fonctionnement des organisations. Le seul élément positif concerne la coopération des associations parlementaires avec l'OEA. Les activités de coopération réalisées autant par la COPA que par ParlAmericas ont en effet permis à ces associations de participer à la mise en vigueur de normes régionales ou en tout cas d'y apporter leur soutien.

3. Les prérogatives des parlements régionaux

La deuxième catégorie d'organisations régionales est composée d'institutions qui ont mis sur pied des parlements régionaux. Il s'agit de la Communauté andine (CAN), du Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA) et du Marché commun du cône sud (MERCOSUR).

SUR). Les paragraphes suivants traitent ainsi du Parlement andin (PARLANDINO), du Parlement centraméricain (PARLACEN) et enfin du PARLASUR, le parlement du MERCOSUR⁶.

La Communauté andine, anciennement le Groupe andin (1969-1997), est un processus d'intégration aux visées de départ extrêmement ambitieuses mais qui a connu une crise profonde après le départ du Chili en 1976. Pour relancer le processus d'intégration, les membres restants (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela) ont décidé d'approfondir la structure institutionnelle de l'organisation en 1979 en créant la Cour de justice andine, le Conseil des ministres et le Parlement andin complétant ainsi un ensemble déjà diversifié d'institutions composé, entre autres, du Conseil des présidents, de la Commission, du Secrétariat général, du Conseil des ministres des Affaires étrangères et de la Corporation andine de développement (Albarracin 2013).

Organisme basé à Bogota, le PARLANDINO est entré en vigueur en 1984 avec le mandat vague d'émettre des recommandations concernant l'harmonisation des réglementations nationales et le renforcement des relations avec les parlements nationaux (Bustamante 2004). La décision d'élire directement les membres du PARLANDINO (cinq pour chaque État membre) a été adoptée en 1997, mais n'est entrée en vigueur qu'en 2010. Les élections directes lui ont donné une certaine assise mais elles n'ont pas véritablement accru l'importance du Parlement au sein de la Communauté andine. Le PARLANDINO n'exerce aucun monitoring sur les institutions communautaires (Bustamante 2004) qui, toutefois, continuent à lui faire rapport (Albarracin 2013). Sa capacité législative est inexistante dans la mesure où ses recommandations ne reçoivent aucun suivi de la part des États membres. Il est vrai que le parlement parvient à maintenir un programme d'information sur ses activités auprès des communautés locales mais cet effort est amoindri par le fait que seulement 26% des citoyens de la région connaissent la Communauté andine (Mariano, Bressan et Luciano 2017: 6). Les prérogatives tout à fait limitées du PARLANDINO ont ainsi amené certains spécialistes à considérer que le parlement n'a eu aucun 'impact significatif ou technique' sur le fonctionnement de l'organisation (Malamud et Stavridis 2011: 111). Il ne possède en fait aucun des attributs d'un véritable parlement (Albarracin 2013) dans le contexte d'une Communauté andine affaiblie.

Avec le départ du Venezuela en 2006, la rupture des relations diplomatiques entre la Colombie et l'Équateur en 2008 et une polarisation croissante entre les membres de la CAN appartenant à l'ALBA (Bolivie et Équateur) et ceux appartenant à l'Alliance du Pacifique (Colombie et Pérou), la Communauté andine est en effet à nouveau entrée dans une période de crise qui n'est pas sans danger pour l'existence même du PARLANDINO. C'est ainsi que les États membres ont rejeté les recommandations d'un rapport, produit par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et par la Fonda-

6 Le PARLATINO, le Parlement latino-américain, n'est pas abordé dans cette étude parce qu'il n'est lié à aucune organisation régionale. Créé en 1964, le PARLATINO n'a véritablement été institutionnalisé qu'en 1987 et il siège maintenant à Panama. Il devait au départ être intégré à l'Association latino-américaine de libre échange (ALADI) mais cela ne s'est pas produit. Certains ont proposé récemment de l'associer à la CELAC mais les difficultés de cette dernière rendent la chose peu probable dans un avenir immédiat. Le PARLATINO a perdu une partie de son attrait suite à la création des parlements régionaux.

tion Getulio Vargas, proposant un renforcement du parlement. Ils ont demandé au contraire son abolition en 2013 pour le remplacer par un éventuel Parlement sud-américain associé à l'UNASUR, l'Union des nations sud-américaines (Mariano, Bressan et Luciano 2017: 5-6). Cette proposition n'a pas eu de suite au moment d'écrire ces lignes mais il est évident que dans un tel contexte le PARLANDINO ne peut pas fonctionner correctement en tant que parlement régional.

Dans un geste rappelant ce qui s'était passé auparavant dans la Communauté andine, les États membres du Système d'intégration d'Amérique centrale (SICA) ont d'abord envisagé la création d'un parlement régional en 1986 en tant qu'instrument de réconciliation pour une région déchirée par la guerre (Dabène 2009: 142 ; Malamud et Stavridis 2011: 110). Le PARLACEN a finalement été inauguré en 1991 avec des législateurs régionaux élus directement tous les cinq ans par les citoyens des États membres. Il a été intégré au SICA en 1999 en tant qu'organe de représentation politique et démocratique et, en tant que tel, il était conçu pour exercer des fonctions parlementaires, y compris la proposition de projets de loi et de traités en matière d'intégration (Parlamento 2016). Ces compétences n'ont toutefois longtemps existé que sur le papier car la Commission centraméricaine a commencé à exercer de plus en plus les prérogatives du parlement lors de son intégration au SICA en 1999 (Erthal 2009). Le fait que des membres du SICA, le Belize et le Costa Rica, n'étaient pas membres du PARLACEN a également compliqué le fonctionnement du parlement régional.

C'est pourquoi les États membres du SICA ont voulu relancer le PARLACEN en signant un protocole additionnel en février 2008 (SICA, Secrétariat 2008). Le protocole maintient le principe de l'élection directe au parlement (20 députés par pays membre) tout en accordant à ce dernier un pouvoir d'initiative par rapport au fonctionnement du SICA. Il renforce la compétence du parlement en matière législative à la fois au sein du processus d'intégration et en matière d'harmonisation des législations nationales tout en accordant au PARLACEN un certain contrôle sur les nominations de personnel mais pas en ce qui concerne les questions budgétaires (Malamud et Stavridis 2011: 111 ; Albarracin 2013). Les principales institutions du PARLACEN sont l'Assemblée plénière et le Comité exécutif auxquelles s'ajoutent diverses commissions qui traitent de questions telles que les ressources naturelles, la santé, le développement urbain, le tourisme, l'intégration économique, etc. (Parlamento 2016). Le protocole de 2008 a certainement créé des possibilités pour un renforcement des capacités du PARLACEN mais le travail du parlement ne semble pas avoir eu un impact significatif jusqu'à présent sur le fonctionnement du SICA. Cela s'explique par un scepticisme à son égard toujours présent chez certains États membres, tels Panama et le Costa Rica, ainsi que par une image négative du SICA chez de nombreux citoyens d'Amérique centrale (Albarracin 2013).

L'histoire parlementaire du MERCOSUR commence quant à elle dès la création de l'organisation régionale en 1991 puisque son traité constitutif envisageait déjà la création d'un Comité parlementaire conjoint (CPJ) sans toutefois préciser ni sa composition, ni ses fonctions (Moavro, Orieta et Parera 1997). C'est le Protocole d'Ouro Preto de 1994 qui donne un statut formel au CPJ, dorénavant composé de 16 parlementaires par État membre, dont les fonctions largement définies étaient de formuler des recommandations con-

cernant le développement du processus d'intégration, de favoriser la coopération régionale et d'accélérer la mise en vigueur des normes régionales dans les pays membres (Vasquez 2011: 11). Ce que le CPJ n'a pas réussi à accomplir de manière très efficace en même temps que le MERCOSUR lui-même affrontait une période difficile à la fin des années 1990.

L'échec des négociations en vue d'établir une zone de libre-échange des Amériques, combiné à l'arrivée au pouvoir de nouveaux gouvernements en Argentine et au Brésil en 2003, a créé un contexte favorable pour repenser la trajectoire du MERCOSUR. L'adoption du Consensus de Buenos Aires en 2003 a constitué l'instrument privilégié à cette fin avec pour objectif, en particulier, de renforcer la structure institutionnelle de l'organisation (Desidera Neto 2016). Le Consensus, appuyé en cela par l'Union européenne (Pujalte Ojeda 2016), a mené directement à la signature, deux ans plus tard, du Traité constitutif du PARLASUR dont les deux grandes finalités étaient de démocratiser le processus d'intégration via un lien plus étroit entre le parlement régional et les citoyens (Mariano 2011) ainsi que d'accélérer l'incorporation des normes régionales aux législations nationales (Caetano 2006).

Le PARLASUR possède une structure institutionnelle relativement simple avec une seule chambre dirigée par un Bureau de direction composé d'un représentant de chaque pays membre. Le Bureau établit l'agenda du Parlement et gère les tâches administratives soutenu en cela par quatre secrétariats et dix comités permanents ainsi que des comités spéciaux. Le Parlement tient une séance par mois de février à décembre laquelle est ouverte au public.

Le design institutionnel du PARLASUR prévoit l'élection directe des parlementaires avec représentation proportionnelle à la taille de la population. Le processus pour y arriver comprenait deux étapes. Une première phase, de 2007 à 2010, au cours de laquelle chaque pays désignait 18 législateurs nationaux comme membres du PARLASUR auxquels s'ajoutaient neuf représentants du Venezuela sans droit de vote tant que Caracas n'aurait pas complété le processus d'accession formelle au MERCOSUR. L'élection directe des parlementaires devait avoir lieu au cours d'une seconde phase de 2011 à 2014 (Dabène 2009: 148). Seuls le Paraguay, en 2008 et en 2013, et l'Argentine, en 2015, ont cependant tenu des élections directes pour le PARLASUR jusqu'ici alors que le Brésil et l'Uruguay débattent encore de la question. Aucun progrès n'a été réalisé jusqu'à maintenant. A la différence du Parlement européen et même si le projet initial le prévoyait, les membres du PARLASUR ne sont pas élus sur la base d'une liste régionale. Ils sont choisis comme membres de partis politiques nationaux et ils votent au parlement régional en fonction de leur appartenance nationale (Malamud et Dri 2013). Ce qui fait en sorte que leur principale préoccupation dans les débats au PARLASUR est la défense des intérêts nationaux plutôt que l'avancement des objectifs communautaires.

Si la représentation pose encore problème au sein du PARLASUR, qu'en est-il alors du contrôle parlementaire sur la gestion administrative et budgétaire du MERCOSUR ? Il faut dire à cet égard que le design institutionnel du PARLASUR établissait dès le départ de véritables contraintes au contrôle du parlement sur le fonctionnement du MERCOSUR. Les États membres ont refusé en effet de créer une institution hors de leur contrôle, susceptible d'influencer le fonctionnement du processus d'intégration sans qu'ils aient leur mot à dire (Mariano, Bressan et Luciano 2017: 9). C'était particulièrement le cas pour le Brésil qui

est à la fois le plus gros partenaire et le moins dépendant du MERCOSUR étant donné la diversification de son commerce extérieur (Medeiros et Dri 2013). Cela fait en sorte que le PARLASUR n'a jamais été en mesure d'exercer le moindre contrôle sur le budget et l'administration du MERCOSUR (Malamud 2013).

En ce qui a trait au processus décisionnel, il convient de remarquer tout d'abord que le rôle principal du PARLASUR n'est pas de légiférer. Son traité constitutif lui donne un droit d'initiative en fonction duquel il peut présenter au Conseil du marché commun (CMC) des projets de législation ou encore des opinions à propos de projets que lui soumet le CMC mais il n'y a aucune obligation de suivi de la part de ce dernier. Le parlement régional peut aussi formuler des recommandations et produire des rapports et déclarations sans toutefois qu'aucune de ces prérogatives n'aie d'effet contraignant pour les institutions du MERCOSUR ou pour les citoyens de la région (Malamud et Dri 2013: 230). Jusqu'à maintenant, plus de 70% du travail législatif du PARLASUR est constitué de recommandations et de déclarations qui ont rarement donné lieu à des actions concrètes de la part des autres institutions du MERCOSUR (Mariano, Bressan et Luciano 2017: 8).

Le principal rôle du PARLASUR en matière de législation est de faciliter l'incorporation des normes régionales au droit interne de chaque État membre (Mariano, Bressan et Luciano 2017: 7). L'ordonnancement juridique du MERCOSUR établi en effet que les États membres doivent légiférer pour qu'une norme régionale puisse avoir une valeur juridique au plan national. Pour ce faire, le traité constitutif du PARLASUR confère à ce dernier une prérogative d'amendements aux projets de décision étudiés par les autorités du MERCOSUR. La prise en compte des amendements a pour effet d'accélérer la procédure législative au sein des États membres. Le PARLASUR peut aussi transmettre aux parlements nationaux des projets de législation visant à harmoniser la législation des États membres. Cette procédure n'a cependant été utilisée qu'à deux reprises jusqu'à maintenant.

L'aspect peut-être le plus positif du fonctionnement du PARLASUR à ce jour est sa contribution au développement d'un espace public régional (Medeiros et Dri 2013) rapprochant ainsi le processus d'intégration de sa base citoyenne. En organisant des séminaires et en tenant des rencontres publiques sur des sujets tels l'intégration énergétique (2014), l'éducation dans les régions frontalières (2017), et le travail des enfants (2017), entre autres, les parlementaires régionaux contribuent à sensibiliser les populations locales à l'agenda et au fonctionnement du MERCOSUR.

Enfin, le PARLASUR a développé une compétence particulière en matière de diplomatie parlementaire en établissant des relations privilégiées avec le Parlement européen ainsi qu'avec les autres parlements régionaux en Amérique latine (Mariano, Bressan et Luciano 2017:7). Un des effets de cette diplomatie parlementaire est de sensibiliser les membres du PARLASUR au fonctionnement d'un parlement régional, une contribution non négligeable étant donnée l'expérience encore limitée des législateurs de la région du MERCOSUR en la matière.

Les trois parlements régionaux étudiés ici ont été mis sur pied dans un contexte de relance des organisations régionales auxquelles ils sont associés. En créant le PARLAN-

DINO, le PARLACEN et le PARLASUR, les organisations régionales et leurs États membres ont voulu tout à la fois renforcer la structure institutionnelle des processus d'intégration et accroître leur légitimité. L'intention de départ était tout à fait louable mais l'expérience a montré qu'il y a eu en réalité une faible délégation de pouvoir de la part des États membres (Malamud et Dri 2013: 237; Pujalte Ojeda 2016:23) et qu'au final la contribution des parlements régionaux au fonctionnement des processus d'intégration a été plutôt marginale jusqu'à maintenant. La performance d'un parlement régional est naturellement liée au contexte spécifique de l'organisation à laquelle il est associé et des circonstances particulières expliquent bien sûr la trajectoire spécifique de chaque parlement. Mais comme nous le verrons en conclusion, il y a également un phénomène plus large responsable de la contribution modeste des IPI au fonctionnement des organisations régionales dans les Amériques.

4. Conclusion

Cette étude a proposé une analyse de deux composantes des IPI à l'œuvre dans les Amériques: les assemblées parlementaires et les parlements régionaux. Rappelons que la littérature sur les institutions parlementaires internationales affirme que ces dernières sont devenues un acteur plus important sur la scène internationale ces dernières années dans un contexte d'ouverture des organisations régionales et internationales à des intervenants autres que les représentants des États. L'analyse qui précède révèle toutefois que la situation dans la grande région des Amériques, à l'encontre de ce qui se passe en Europe et dans certains forums internationaux, dément cette affirmation. Les organisations régionales dans les Amériques n'ont pas démontré jusqu'à présent une très grande ouverture à l'égard des IPI.

Notre étude en effet révèle tout d'abord que le CARICOM et l'OEA n'ont pas été très accueillantes pour les assemblées parlementaires. L'OEA a fait preuve d'une certaine ouverture puisque les deux principales assemblées parlementaires de la région, la COPA et ParlAmericas, ont été très impliquées, dès le moment de leur création, dans des activités de coopération avec l'organisme, en particulier pour tout ce qui concerne la diffusion et la mise en valeur des normes démocratiques régionales. Aucune des deux associations n'a toutefois été en mesure d'avoir un impact sur le processus décisionnel ni sur le fonctionnement de l'OEA jusqu'à maintenant. Leur contribution au fonctionnement de l'organisation est demeuré par conséquent modeste.

La Communauté andine, le SICA et le MERCOSUR, pour leur part, ont fait une plus grande place aux parlementaires en mettant sur pied des parlements régionaux. La performance de chacun des trois parlements étudiés a toutefois été inégale. Même si les parlements régionaux ont pu réaliser certaines activités de diffusion de l'information concernant le fonctionnement des processus d'intégration, il faut bien reconnaître que les procédures d'élection directe des parlementaires n'ont pas vraiment rapproché les citoyens des institutions régionales. Sans contrôle effectif, par ailleurs, sur la gestion administrative et budgétaire des organisations régionales et en l'absence de véritables compétences législatives, les parlements régionaux ne sont pas parvenus, jusqu'à maintenant, à influencer le processus décisionnel et la trajectoire de ces organisations. Leur apport en ce sens a été et demeure marginal.

Tableau 1: Contribution des IPI aux organisations régionales dans les Amériques

Organisations régionales	Institutions parlementaires internationales associées	IPI dans l'organisation régionale				Soutien à la mise en vigueur des normes et politiques régionales
		Mode de sélection	Capacité législative	Capacité de contrôle budgétaire et administratif	Information du public	
CAN	PARLANDINO	Suffrage universel	Recommandation et consultation limitées	aucune	oui	non
SICA	PARLACEN	Suffrage universel	Recommandation et consultation limitées	aucune	oui	non
MERCOSUR	PARLASUR	Suffrage universel et nomination par gouvernements	Recommandation et consultation limitées	aucune	oui	oui
CARICOM	APC	Suffrage universel	Recommandation et consultation limitées	aucune	oui	oui
OEA	COPA ET ParlAmericas	Nomination par les pairs	aucune	aucune	non	oui

Comment expliquer alors la contribution limitée des IPI aux organisations régionales dans les Amériques ? Il n'est pas possible dans le cadre de cet article d'examiner en détail les considérations particulières qui ont pu prévaloir dans chacun des cas mais il est possible, croyons-nous, d'identifier une tendance lourde, présente dans la région depuis près de 40 ans, et liée au fonctionnement des régimes politiques au Nord comme au Sud. C'est la tendance vers la centralisation concentrant de plus en plus le pouvoir politique dans les mains des exécutifs nationaux. Le phénomène a été observé depuis un certain temps déjà dans le cas du Canada (Savoie 1999) mais on le retrouve également dans tous les régimes politiques des Amériques qu'il s'agisse de régimes à caractère présidentiel ou de ceux pratiquant le parlementarisme britannique.

Le phénomène est particulièrement marqué dans le domaine de la politique étrangère dominée de plus en plus par les exécutifs nationaux dans la grande majorité des pays de la région et à ce point présent en Amérique latine qu'est apparu le terme de « diplomatie présidentielle » (Malamud 2005; Tussie 2016) pour qualifier cette pratique. Une pratique que certains mettent en rapport avec le principe de souveraineté nationale, particulièrement central à la dynamique régionale en Amérique latine (Pujalte Ojeda 2016: 23) depuis le XIXe siècle et qui est à la source de la réticence profonde des gouvernements des pays membres de chaque organisation régionale à déléguer de l'autorité à d'autres acteurs soient-ils publics ou privés. De sorte que les organisations régionales dans la région demeurent ce que certains ont qualifié de 'clubs de présidents' (Cooper et Legler 2006: 16-22).

On doit reconnaître que certains progrès ont été réalisés en ce qui a trait à la présence des IPI dans les organisations régionales des Amériques depuis une quarantaine d'années. Mais cette présence demeure encore trop limitée et l'apport des IPI aux organisations régionales restera manifestement limité tant que la centralisation politique demeurera forte. Pourtant, une participation pleine et entière des parlementaires aux organisations régionales, tout comme celle des acteurs de la société civile d'ailleurs, rapprocherait ces institutions de leurs citoyens et, ce faisant, contribuerait à accroître une légitimité encore trop faible chez elles.

5. Bibliographie

- Albarracin, Juan (2013), "Integration Parliaments in Latin America: The Cases of Parlardino and Parlacen", dans O. Costa, C. Dri et S. Stavridis (dir.), *The Palgrave Macmillan Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan. Consulté sur Internet (file:///Users/gomac/Desktop/Parliamentary%20Dimensions%20of%20Regionalization%20and%20Globalization:%20The%20Role%20of%20...%20-%20Google%20Books.webarchive) le 26 février 2019.
- Briceno-Ruiz, José et Isidro Morales (2017), *Post-hegemonic regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, New York, Routledge.
- Bustamante, Ana M. (2004), "Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina", *Aldea Mundo* v. 8, n. 16: 16-28.

- Caetano, Gerardo (2006) *Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración: una nueva oportunidad para 'otro' Mercosur?* Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung.
- Chronicle (2012), "After CARICOM's Lapse, an OECS MPs Assembly", *Guyana Chronicle* 16 août. Consulté sur Internet (<https://guyanachronicle.com/2012/08/16/after-caricom-lapse-an-oecs-mps-assembly>.) le 16 mai 2018.
- Cofelice, Andrea (2013), « International parliamentary institutions: some preliminary findings and setting a research agenda », *UNU-CRIS Working Papers*. Consulté sur Internet (<http://eugrasp.eu/fileadmin/workingpapers/W-2012-3.pdf>.) le 16 août 2018.
- Cooper, Andrew et Thomas Legler (2006), *Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, New York, Palgrave Macmillan.
- COPA (2000), Déclaration parlementaire de Porto Rico, Juillet. Consulté sur Internet (www.copa.qc.ca/fra/assemblee/2000/Decifinalef.pdf) le 25 février 2019.
- COPA, Secretariat (2013), Interview au Secretariat de la COPA, Québec, août.
- Costa, Olivier, Clarissa Dri et Stelios Stavridis, "Introduction", dans O. Costa, C.Dri et S. Stavridis (dir.) (2013), *The Palgrave Macmillan Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization. The Role of International Parliamentary Institutions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan. Consulté sur Internet (<file:///Users/gomac/Desktop/Parliamentary%20Dimensions%20of%20Regionalization%20and%20Globalization:%20The%20Role%20of%20...%20-%20Google%20Books.webarchive>) le 26 février 2019.
- Coulombe, Gabriel (2013), *Le rôle de l'Assemblée nationale du Québec dans l'édification de la COPA*, Québec, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Consulté sur Internet (www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2013/Coulombe_Gabriel.pdf.) le 15 juin 2018.
- Cutler, Robert (2013), « International Parliamentary Associations as Organizations », *Journal of International Organizations Studies*, v. 4: 104-126.
- Dabène, Olivier (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan.
- De Puig, Lluís Maria (2004), « International parliamentarism: An introduction to its history », *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 24, n. 1: 13-62.
- Desiderá Neto, W.A. (2016). 'The Evolution of Mercosur Behaving as an International Coalition, 1991-2012', *Contexto Internacional*, v. 38, n. 2: 593-620.
- Dri, Clarissa (2013), « La construction du Parlement du Mercosur: le poids des institutions, des intérêts et des idées », *Études internationales*, v. 44, n. 2: 177-196.
- Erthal, Juliana (2009), « The creation and development of integration parliaments in Europe and Latin America: Explaining the variation », Communication présentée au congrès annuel de Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, 11-14 juin. Consulté sur Internet

(<http://citeseerx.ist.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.506.3718&rep=rep1&type=pdf>.) le 21 septembre 2018.

- Hoback, Randy (2011), *Report of the Canadian Parliamentary Delegation respecting its participation at the forty-first regular session of the OAS general Assembly*, Canadian Section of ParlAmericas, 5-7 juin. Consulté sur Internet (<http://www.parl.ca/IIAPublications/SmartBook/Documents/16384d9c-b3f8-499f-a4a7-14d8797309cc/16384d9c-b3f8-499f-a4a7-14d8797309cc.pdf>) le 28 septembre 2018.
- Isaac, Elma G. (2004), "Parliament's Role In Caribbean Regional Economic Integration", *Canadian Parliamentary Review*, v. 27, n. 4. Consulté sur Internet (<http://www.revparl.ca/english/issue.asp?art=1124¶m=163>.) le 20 septembre 2018.
- Jönsson, Christer et Jonas Tallberg (dir.) (2010), *Transnational Actors in global governance: Patterns, explanations and implications*, Basingstoke, Palgrave.
- Karns, Margaret P. et Karen A. Mingst (2010), *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, 2e édition, Boulder et Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Kissling, Claudia (2014), « The legal and political status of international parliamentary institutions », dans G. Finizio, L. Levi et N. Vallinoto (dir.), *The Democratization of International Institutions*, Abingdon/New York, Routledge: 25-53.
- Klebes, Heinrich (1990), « The Development of International Parliamentary Institutions », *Constitutional and Parliamentary Information*, v. 1, n. 159: 77-100.
- Mace, Gordon (2018), « Fracture de l'UNASUR ? Crise du régionalisme sud-américain ? », Québec, CEI, Collection *Documents de politique*, No 2018-01, mai, Publication en ligne du Centre d'études interaméricaines, Consulté sur Internet (<http://www.cei.ca>.) le 15 janvier 2019.
- Malamud, Andrés (2005), « Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination », *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1: 138-64.
- Malamud, Andrés (2013), « « Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experience », *EUI Working Papers*, RSCAS 2013/20. Consulté sur Internet (<http://hdl.handle.net/10451/8216>.) le 26 septembre 2018.
- Malamud, Andrés et Stelios Stavridis (2011), "Parliaments and parliamentarians as international actors", dans B. Reinalda (dir.), *The Ashgate Research Companion to non-State Actors* Burlington, Ashgate: 101-115.
- Malamud, Andrés et Clarissa Dri (2013), "Spillover effects and supranational parliaments: The case of MERCOSUR", *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol. 19, no. 2: 224-238.
- Mariano Karina P. (2011) "The parliamentary dimension of Mercosur", Communication présentée à la conférence conjointe IPSA-ECPR, São Paulo, 16- 19 février.

Consulté sur Internet

(https://scholar.google.ca/scholar?hl=en&as_sdt=0%2C5&q=karina+mariano+2011&btnG=) le 26 février 2019.

- Mariano, Karina P., Regiane N. Bressan et Bruno T. Luciano (2017), "A Comparative Reassessment of Regional Parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino", *Revista Brasileira de Política Internacional* v. 60, n. 1: 1-18.
- Medeiros, Marcelo et Clarissa Dri (2013), « Which Brazilian policy for regionalism ? Discourse and institutional development in Mercosur », *Estudios internacionales*, v. 175, n. 1: 41-61.
- Memorandum (2016), Memorandum of Understanding between the Inter-Parliamentary Forum of the Americas and the General Secretariat of the Organization of American States, Consulté sur Internet (<http://www.parlamerica.org/en/about/partners.aspx>.) le 30 septembre 2018.
- Moavro, Horacio, Pedro W. Orieta et Ricardo G. Parera (1997) *Las instituciones del Mercosur*, Documento de trabajo No 3/1997, Buenos Aires:Fundación Konrad Adenauer.
- Muhr, Thomas (2012), "Bolivarian Globalization? The New Left's Struggle in Latin America and the Caribbean to Negotiate a Revolutionary Approach to Humanitarian Militarism and International Intervention", *Globalizations* v. 9, n. 1: 145-159.
- OEA (2018), Communication des auteurs avec le personnel de la Direction des affaires politiques.
- Parlamento (2016), "The Central American Parliament – PARLACEN". Consulté sur Internet (www.parlacen.int/Portals/0/Language/English2016_18.pdf.) le 20 octobre 2018.
- ParlAmericas (2017), "ParlAmericas participated in the 47th Regular Session of the General Assembly of the Organization of American States », Juin. Consulté sur Internet (<http://www.parlamerica.org/en/news.aspx>.) le 25 septembre 2018.
- ParlAmericas Newsletter (2007), « Gaining Momentum », *ParlAmericas*, v. 2, n. 4: 1-2. Consulté sur Internet (<http://parlamerica.org/uploads/documents/ParlAmericas%20V-%20ENG.pdf>.) le 25 septembre 2018.
- ParlAmericas Express (2012), « Message from the President », *ParlAmericas Express*, v. 1, n. 3: 1-8. Consulté sur Internet (<http://parlamerica.org/uploads/documents/PAE%203%20-%202012%20ENG.pdf>.) le 27 septembre 2018.
- ParlAmericas Newsletter (2009), "A new agenda for the Americas", *ParlAmericas*, v. 4, n. 3: 1-4. Consulté sur Internet (<http://parlamerica.org/uploads/documents/ParlAmericas%20XII%20-%20ENG.pdf>.) le 25 septembre 2018.
- Parthenay, Kevin (2018), « La gouvernance des organisations régionales latino-américaines:

une exploration comparée du rôle des secrétaires généraux », *Les études du CERI*, n. 232, janvier: 1-42.

- Parthenay, Kevin et Olivier Dabène (2019), « Régionalisme pragmatique en Amérique centrale », *Études internationales*, vol. 50, no.1: 95-120.
- Pujalte Ojeda, Andrea (2016), *The Diffusion of Regional Integration: The influence of the European Union on Latin American regionalism*, Thèse de maîtrise, Leiden, Faculty of Humanities, University of Leiden. Consulté sur Internet (<https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/55429>) le 26 février 2019.
- Raustiala, Kal (1997), « States, NGOs, and international environmental institutions », *International Studies Quarterly*, v. 41, n. 4: 719-740.
- Risse, Thomas (2012), « Transnational actors and world politics », dans W. Carlsnaes, T. Risse et B.A. Simmons (dir.), *Handbook of International Relations*, 2^e édition, Londres, Sage: 255-274.
- Rocabert, Joffre, Frank Schimmelfenning et Thomas Winzen (2014), « The Rise of International Parliamentary Institutions? Conceptualization and First Empirical Illustrations », ECPR Joint Sessions, Salamanca, 10-15 avril. Consulté sur Internet (<https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/eOac9c40-599d-48fa-bf35-4f77d10c21c8.pdf>) le 15 septembre 2018.
- Sabic, Zlateo (2008), « Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions », *Parliamentary Affairs*, v. 6, n. 2: 255-271.
- Savoie, Donald (1999), *Governing from the Centre. The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University Press.
- Scholte, Jan A. (dir.) (2011), *Building global democracy: Civil society and accountable global governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SICA Secrétariat (2008), 'Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias politicas', SICA, San Salvador, 26 février. Consulté sur Internet (<http://www.parlacen.int/Portals/0/Tratados/Modificaciones%20al%20Tratado.pdf>) le 25 février 2019.
- Slaughter, Anne-Marie (2007), *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press.
- Smouts, Marie-Claude, Dario Battistella et Pascal Venesson (2006), *Dictionnaire des relations internationales*, 2e edition, Paris, Dalloz.
- Squatrito, Teresa, Thomas Sommerer et Jonas Tallberg (2016), « Transnational Access to International Organizations, 1960-2010: Explaining Institutional Development in World Politics », dans T. Rixen, L.A. Viola et M. Zürn (dir.), *Historical Institutionalism and International Relations*, Oxford, Oxford University: 165-196.
- Steffek, Jens, Claudia Kissling and Patrizia Nanz (dir.) (2008), *Civil society participation in European and global governance: A cure for the democratic deficit?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- Tallberg, Jonas, Thomas Sommerer, Teresa Squatrito et Christer Jönsson (2013), *The opening up of international organizations: Transnational access in global governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tromme, Mathieu et Miguel A. Lara Otaola (2013), *Challenges and Opportunities in Fostering Political Participation and Representation in Regional Organisations: A Case Study of ParlAmericas and the Organization of American States (OAS)*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance).
Consulté sur Internet
(<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/fostering-political-participation-and-representation-in-the-organization-of-american-states.pdf>.)
le 26 septembre 2018.
- Tussie, Diana (2016), « Presidential diplomacy in UNASUR: coming together for crisis management or marking turfs ? », dans G. Mace, J.P. Thérien, D. Tussie et O. Dabène (dir.), *Summits and Regional Governance. The Americas in Comparative Perspective*, Londres et New York, Routledge: 71-87.
- UNASUR (2014), “Acuerdos de la Mesa de Dialogo de Presidentas y Presidentes de los Parlamentos de Ecuador, Suriname, Bolivia y Uruguay”, Quito, UNASUR, 10 décembre.
- Vasquez, Mariana (2011), ‘La Comision Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Reflexiones sobre su trayectoria politico-institucional’, Communication présentée au congrès de Latin American Studies Association, Washington, 6-8 septembre.



Instituto de Relaciones Internacionales

El Instituto de Relaciones Internacionales inició sus actividades en el ámbito de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales el 28 de septiembre de 1990.

Tiene como fines:

La **enseñanza** a nivel de grado y de post-grado.

La **extensión** con el objetivo de vincularse con todas las instituciones nacionales e internacionales afines.

La **investigación** con el propósito de aportar nuevos desarrollos al conocimiento de la comunidad internacional.

Nuestras vías de comunicación:

Noticias: Todos los viernes compartimos las novedades actualizadas sobre nuestras actividades. Usted puede recibirlas en forma gratuita con sólo suscribirse en nuestra página web o en nuestra dirección electrónica iri@iri.edu.ar



Voces de Tiempo Internacional, opiniones de los expertos del IRI sobre la actualidad. Se publica en nuestro sitio web y en las redes sociales

Síguenos en nuestras redes sociales:



@iriunlp



iri_unlp



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP

visite nuestra página web: www.iri.edu.ar

u n i v e r s i d a d n a c i o n a l d e l a p l a t a

A una década de la Primavera Árabe: ¿Hacia dónde va el mundo árabe?

Zidane Zeraoui

zeraoui@itesm.mx

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

Recibido: 28/04/2021

Aceptado: 27/05/2021

Publicado: 03/06/21

Resumen: El presente ensayo es un análisis de la Primavera Árabe a sus 10 años y pretende entender los cambios reales que se han llevado a cabo. La primera constatación es que, a pesar de las grandes marchas y manifestaciones, se logró la caída de los líderes, no del sistema. Las mismas elites vuelven al poder en algunos casos y, en otros, son las únicas dos fuerzas organizadas que toman el control del aparato gubernamental: los movimientos islamistas por un lado o el ejército por el otro. Con este diagnóstico queda claro que la Primavera Árabe no ha respondido a las esperanzas de las masas árabes. Sin embargo, el proceso no ha terminado, como lo han demostrado las marchas en el 2019 y nuevamente en el 2021.

Palabras claves: Primavera Árabe, islamistas, ejército, manifestaciones, marchas, autoritarismos.

- ❖ Cómo citar este artículo: Zeraoui, Z. (2021). A una década de la Primavera Árabe: ¿Hacia dónde va el mundo árabe?. *Relaciones Internacionales*, 30(60). 123.
<https://doi.org/10.24215/23142766e123>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

A decade after the Arab Spring: Where is the Arab world going?

Zidane Zeraoui¹

Abstract: This essay constitutes an analysis of the Arab Spring at its ten-year anniversary and seeks to provide an understanding of the real changes that have taken place. The first observation is that, despite the many marches and demonstrations, the fall of the leaders was achieved, yet the system remained intact. The same elites return to power in some cases and in others, they are the only two organized forces that take control of the governmental apparatus: the Islamist movements, on the one hand, or the army, on the other. This diagnosis makes it clear that the Arab Spring has not responded to the hopes of the Arab masses. However, the process is not over as the marches in 2019 and again in 2021 have shown.

Key Words: Arab Spring, Islamists, army, demonstrations, marches, authoritarianisms.

¹ Profesor-investigador del Tecnológico de Monterrey (TEC). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, Nivel 2. México.

En diciembre del año 2010, un simple incidente (la policía tunecina confiscando las frutas y verduras de un ambulante) desata una ola que conllevará, en 10 años, la caída de 6 presidentes y dos primeros ministros, tres guerras civiles que siguen hasta el día de hoy, cambios constitucionales en Marruecos, Jordania, Túnez y Argelia, entre otros, y una esperanzadora democratización que no se dará a una década de lo que se llamó la “Primavera Árabe”.

El proceso iniciado hace dos años ha levantado muchas interrogantes y muchas preguntas teóricas. Así, este ensayo parte de una propuesta de periodos que permiten entender el proceso de la Primavera Árabe en una dinámica interna, analizando a los actores locales como principales protagonistas, aunque no se deja de lado el rol de las grandes potencias, que no es central en el proceso actual.

1. Islam y democracia

Los instrumentos teórico-metodológicos utilizados en este análisis son básicamente el concepto de democracia,² que no es viable en la dinámica de la Primavera Árabe por el factor religioso que viene a romper con la lógica occidental de elecciones democráticas para el desarrollo. “Podemos pensar que las expresiones ‘democracia orgánica’, ‘democracia popular’, ‘democracia islámica’, y algunas otras, son tributos que los más remisos rinden a la aceptación contemporánea de esta forma de gobierno”³. De la misma manera, “una democracia confucionista es claramente una contradicción. No resulta claro si una ‘democracia islámica’ también lo es”⁴.

Esta ausencia de una cultura democrática está limitada por el largo periodo absolutista otomano, la colonización occidental que acentúa la no participación local, como en Argelia con la comunas indígenas que no podían votar, y posteriormente por los modelos autoritarios respaldados, primero, por las superpotencias y, posteriormente, por el gran peso de la religión, actor principal de los procesos políticos. Así, el mundo árabe se desarrolla sin una cultura política democrática, en donde los liderazgos fuertes y los movimientos islamistas serán los principales actores de la vida política.

Para algunos autores favorables a Turquía⁵, “la democracia islámica [es] una tendencia ideológica y política que promulga que los principios democráticos son compatibles con los valores del Islam y que el islam es una cultura e institución inherentemente democrática”⁶. Para demostrar esta aseveración, debe remontarse uno a la época del profeta Mahoma. “El Islam es democrático desde su origen cuando tras la muerte del Profeta

² Salvador Giner. *La cultura de la democracia: el futuro*, Madrid, Ariel, 2000.

³ Idem, p. 114.

⁴ Ignacio de Posada Montero. *Ciencia Política*, Madrid, Ediciones de la Plaza, 2002, p. 431.

⁵ Andrés Mourenza e Ilya u: Topper. *La democracia es un tranvía. El ascenso de Erdoğan y la transformación de Turquía*, Madrid, Ediciones Península, 2019.

⁶ S/a. “Democracia e islam son compatibles y Turquía es ejemplo para el mundo árabe” en *Diario del Alto Aragón*, 06 de abril de 2011.

Mahoma se discutió la elección de quien sería el líder de la comunidad islámica (Califa) y se dijo que este debía ser electo entre toda la comunidad permitiendo votar a todos los musulmanes y que cualquiera podría ser electo inclusive un esclavo negro”⁷. Pero el proceso fue tergiversado muy rápidamente y las elecciones de los califas fueron en general un asunto dinástico y sucesorio. Aunque muchas naciones como Túnez o Indonesia cuentan con gobiernos al estilo occidental, la presencia del islam es fundamental⁸.

El otro elemento fundamental para entender los procesos de la Primavera Árabe es la identidad comunitaria, clásica o tribal. Tanto en Libia como en el Yemen o en Somalia, la pertenencia tribal o étnica es la que define la posición política del individuo, no una orientación ideológica abstracta. En el Líbano, Siria, Irak o Egipto, la pertenencia religiosa o étnico-religiosa es en donde se constituye el ámbito de la discusión política. Un shiíta libanés apoyará a su grupo antes de apoyar a su patria, y lo mismo podría decirse de los árabes sunitas o de los kurdos en Irak.

Finalmente, la pertenencia étnica es dominante en el caso de los bereberes de Marruecos o de Argelia o en el caso de los kurdos. Su identidad lingüística y étnica los lleva a actuar de una manera homogénea, pero opuesta a los designios de los Estados.

Además de este marco teórico-conceptual necesario para ubicar el proceso de la Primavera Árabe, es importante señalar la periodización que proponemos. Para entender la Primavera Árabe, partimos de la idea de tres periodos: los años 2010-2012, que constituyen el primer momento del movimiento (el periodo del Estado Islámico,⁹ que marca una ruptura en el proceso); el año 2019, que es un nuevo aire de la Primavera con las Revoluciones en Argelia, Sudán, Irak y Líbano; y luego El COVID-19 paraliza el movimiento en el año 2020, para que de nuevo en el 2021, las masas vuelvan a salir a las calles, pero en los Estados del segundo periodo.

A pesar del fracaso aparente del movimiento, todavía la Primavera Árabe es un proceso en curso. Este proceso tiene dos momentos históricos: una primera ola que conllevó la caída de cuatro presidentes entre 2011 y 2012 (Túnez, Egipto, Libia y el Yemen) y una segunda ola, en 2019, que permitió la renuncia de dos otros presidentes (Argelia y Sudán) y dos primeros ministros (Líbano e Irak). El lapso de tiempo entre los dos procesos se debió al surgimiento del Estado Islámico, que fue un factor desestabilizador en toda la región, desde los separatismos de Al Qaida hasta las alianzas de grupos islamistas tradicionales, como Boko Haram al Daech y los miles de voluntarios que fueron a respaldar el proyecto islamista en Siria e Irak. A pesar de su éxito inicial, como la toma de Mosul en 2014, muy rápidamente el ISIS, atacado por los kurdos con el respaldo de Estados Unidos, por Turquía, por Rusia en su apoyo al gobierno sirio y por las fuerzas leales a Bashir al-Assad, fue reduciéndose hasta desaparecer al día de hoy, aunque sigue teniendo militantes armados en toda la región.

⁷ *Idem.*

⁸ Abdennur Prado. *El lenguaje político del Corán: democracia, pluralismo y justicia social en el Islam*, Madrid, Editorial Popular, 2010.

⁹ Javier Martín. *Estado Islámico: geopolítica del caos*, Madrid, Editorial Catarata, 2019.

Así, al desaparecer el Estado Islámico, la atención de las masas se dirigió hacia el interior de los países y la búsqueda de cambios reales. Sin embargo, ningún proceso logró consolidar un verdadero sistema democrático. La caída de las dictaduras permitió o bien el triunfo electoral del único movimiento estructurado —la tendencia islamista— o bien simplemente el regreso de los militares al poder por otras vías o, peor aún, hundir a los países en una guerra civil desastrosa para todas las partes. En el caso de El Líbano, se da con el regreso de la misma élite al poder con Saad Hariri; y, en Irak, la renuncia del primer ministro permitió al responsable de la seguridad nacional convertirse en el nuevo líder del país.

Nada ha cambiado para las masas árabes: las multitudinarias marchas y manifestaciones logran la caída de una líder, pero no un cambio real en el país.

2. Los orígenes de la Primavera Árabe

Con la inmolación del joven tunecino Bouazizi el 17 de diciembre de 2010, se rompe el estancamiento que se había apoderado de las sociedades árabes. El desempleo, en particular de la juventud educada, y la crisis del modelo económico liberal fueron los detonantes de los levantamientos, en primer lugar, en Túnez y muy rápidamente en varios otros países, como Egipto, Libia, Argelia, Marruecos, Siria, Yemen, Sudán y Bahréin. Los regímenes autoritarios que se habían estancado en viejas estructuras de poder no resistieron el empuje de los jóvenes que, utilizando las redes sociales, lograban aglutinar a enormes masas en los lugares más estratégicos y simbólicos de las capitales árabes.

Hasta la primera mitad del año 2012, cuatro presidentes fueron forzados a abandonar el poder: Zine El Abidine Ben Ali en Túnez¹⁰ el 14 de enero de 2011, Hosni Mubarak de Egipto¹¹ el 11 de febrero del 2011, Muamar el Gadafi el 20 de octubre del 2011 y Ali Abdullah Saleh el 27 de febrero de 2012. En Siria, la guerra civil iniciada en el 2011 sigue golpeando fuertemente las bases del poder de Bashar al-Assad, pero con millones de refugiados y desplazados.

El levantamiento shiíta en Bahréin fue violentamente reprimido por la entrada de tropas saudíes, mientras que las monarquías de Jordania y de Marruecos iniciaron reformas constitucionales para otorgar más poderes a los órganos políticos del país, lo que permitió evitar el crecimiento de los movimientos de protesta.

Las causas que provocaron los levantamientos tienen muchos elementos similares, pero lo más relevante es que los procesos de democratización han conllevado, por lo menos en los países en donde se llevaron a cabo elecciones, el triunfo de los movimientos religiosos. Sin embargo, ni El Nahda en Túnez ni la Hermandad Musulmana en Egipto ni el Partido de la Justicia y Desarrollo de Marruecos se han proclamado radicales.

¹⁰Akram Belkaid «Attentes sociales et peur du chaos en Tunisie » en *Le Monde Diplomatique*, núm. 58, enero de 2011, p.16.

¹¹Raphaël Kempf « Racines ouvrières du soulèvement égyptien » en *Le Monde Diplomatique*, núm. 58, enero de 2011.

i. Las raíces profundas del malestar árabe

La permanencia de largas dictaduras se debió a la complicidad del mundo occidental. Durante la Guerra Fría, tanto la Unión Soviética como los Estados Unidos, en nombre de la lucha contra el imperialismo o contra el comunismo, según cada bando, respaldaron regímenes autoritarios para evitar los cambios políticos desfavorables que las democracias podían conllevar.

Con la desaparición del mundo bipolar, África subsahariana dejó de ser una región estratégica para la lucha por el poder mundial, lo que derivó en la rápida caída de los sistemas autoritarios de la región y se degeneró en sangrientas guerras civiles en la década de los años noventa. En cambio, en el mundo árabe, dada la presencia de las dos terceras partes del petróleo del mundo y sobre todo por la emergencia del fundamentalismo islámico, visto como el nuevo desafío a nivel global, las potencias occidentales respaldaron a los regímenes dictatoriales para combatir la llamada amenaza islamista. Esto permitió a los regímenes autoritarios invocar su rol de escudo anti-integrista para poder mantenerse en el poder, con el uso frecuente de elecciones fraudulentas para dar una apariencia ‘democrática’.

En Túnez, Ben Ali ganó las elecciones presidenciales de 1989 con el 99,27% de los sufragios y en 1994 con el 99,91%. En 1999 fue reelegido con el 99,45%, para pasar a ‘solamente’ 89,62% en el 2009. En Argelia, Bouteflika triunfó con más del 85% de los votos y Mubarak con porcentajes por encima del 95%, casi siempre sin competencia o con oposiciones controladas por el propio Estado.

Sin embargo, desde la inmolación del joven tunecino Mohammed Bouazizi, como una pólvora, el incendio se extendió muy rápidamente a través el mundo árabe, mostrando las profundas similitudes del malestar popular en África del norte y en el Medio Oriente.

El primer elemento es la permanencia de largas dictaduras en la región: la familia al-Assad en Siria, por 41 años y dentro las cuatro dictaduras caídas, Ben Ali¹² tenía 32 años aferrándose en Túnez, Mubarak casi 30 años, Gadafi más de 42 años y Saleh en el Yemen 33 años. Además de la permanencia en el poder, las repúblicas, instadas por las monarquías, se convertían en hereditarias. En Siria, Bashar heredó el poder de su padre, Hafedh el Assad, y Hosni Mubarak trató de imponer a su hijo Gamal, mientras que en Libia, Saif al Islam se formaba para reemplazar a su padre, Muamar al Gadafi, y en Yemen, Ali Saleh había designado a su hijo como sucesor.

El otro elemento permanente es la concentración de la riqueza en pocas manos. La banca suiza reveló¹³, a principio de mayo del 2011, que Gadafi tenía una cuenta personal de 280 millones de euros, mientras que Mubarak tenía 320 y Ben Alí 47, sin considerar las

¹².Cfr. Moncef Marzouki. *Dictateurs en sursis. Une voie démocratique pour le monde arabe*, París, L’Atelier, 2011.

¹³.S/a “Suiza revela las cuentas multimillonarias de los dictadores árabes” en *El país.com*, 16 de mayo de 2011, recuperado, el 11 de febrero de 2021, de http://www.elpais.com/articulo/internacional/Suiza/revela/cuentas/multimillonarias/dictadores/arabes/elpepuint/20110503elpepuint_2/Tes.

demás cuentas existentes en varios países occidentales. Además, la familia política del ex dictador tunecino era considerada la más rica del país, mientras que el hijo de Mubarak figuraba como el segundo hombre más adinerado de Egipto. A finales de marzo de 2012, el gobierno italiano anunció la confiscación de haberes de la familia Gadafi en los bancos nacionales por la cantidad de 1.100 millones de dólares.

Esta concentración de la riqueza contrasta con la pobreza de las masas árabes. En Somalia las tres cuartas partes del país y en el Yemen las dos terceras partes de la población viven por debajo del nivel de pobreza, mientras que en Egipto, Argelia, Sudán y Siria el 40% está por debajo de esta línea y el 50% en Mauritania, cifras que contrastan con los bajos índices existen en las ricas monarquías del Golfo. Sin embargo, frente a una gran masa de analfabetos y pobres, los países árabes tienen un alto porcentaje de graduados. Excluyendo a los países más pobres, en Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Jordania y los Emiratos, el número de estudiantes fluctúa entre un 30 y un 50% de los jóvenes en edad de estudiar, pero al egresar, como el caso del joven Bouazizi, no encuentran posibilidad de empleo.

Esta exasperación social estalló con más facilidad debido a la fuerte interconexión existente desde que, en la última década, los teléfonos móviles y la Internet irrumpieran en una sociedad sin comunicaciones, permitiendo a la juventud tejer redes sociales que fueron decisivas en el éxito de las rebeliones. En Argelia, en el año 2000 existía solamente un millón de líneas telefónicas fijas. Con la penetración de las redes móviles, en menos de una década, 16 millones de argelinos tenían celulares con costos muy bajos.

ii. La era de las reformas

En Túnez y Egipto se realizaron rápidamente elecciones. En el primer país, el movimiento islámico Al Nahda de Rachid Gannouchi arrolló en el voto de octubre del 2011, con el 41,6%, aunque solamente cuatro millones de personas votaron de una lista de 7.569.824 electores. En Egipto, en las elecciones de diciembre de 2011, el 62% del electorado participó y dio a la moderada Hermandad Musulmana del partido Libertad y Justicia un 40% de los votos, muy por delante de los radicales salafistas de Al Nur, que se quedaron con solamente 20%.

En el Yemen, con el referendo del 25 de febrero del 2012, el único candidato, el Hadi, fue apoyado por el 99,8% del electorado para liderar al país por un periodo transitorio de dos años en el que se establecería una nueva constitución y se celebrarían elecciones “democráticas y transparentes”.

En Libia, la derrota militar de Gadafi y la guerra civil que siguió no permitieron un proceso democrático abierto, además de las graves divisiones del país. En efecto, el 7 de marzo del 2012, justo cuando el presidente del Consejo Nacional de Transición, Mustafá Abdelyalil, anunciaba la finalización de la Carta Nacional Libia, que prevé un régimen descentralizado, se anunciaba la creación de la Región Federal Unionista, presidida por Ahmed Zubai al-Sanusi, en la ciudad oriental de Brega, por parte de unos 3.000 líderes de tribus y de las múltiples milicias que recorren el país. Esta nueva entidad reclama la región de Cirenaica, una de las tres zonas históricas de Libia (con Tripolitana y Fezzan). Esta decisión se debe a que, durante el periodo de Gadafi, la Tripolitana, que concentra $\frac{3}{4}$ partes de las riquezas en hidrocarburos

del país, recibía muy pocos de los ingresos derivados del oro negro.

En Siria, el 26 de febrero de 2012, más de 14 millones de habitantes fueron convocados a las urnas para ratificar la última reforma constitucional diseñada por el régimen de Bashar al-Assad. La reforma recoge una modificación del artículo 8 de la Carta Magna, que le garantizaba al partido Ba'th la dirección del Estado y de la sociedad siria¹⁴. La nueva disposición permite la libertad de partidos políticos y el pluralismo político. Sin embargo, el artículo 97 del texto constitucional le otorga al jefe del ejecutivo la prerrogativa de nombrar y destituir al primer ministro y a los ministros, sin tomar en cuenta al Parlamento. Otro cambio se refiere al límite de los mandatos presidenciales. La nueva constitución limita, en el artículo 88, el mandato presidencial a un máximo de dos periodos (dos mandatos de 7 años cada uno), pero el artículo 155 establece que esta nueva disposición se aplicará a partir del 2014, lo que le hubiera permitido a Bashar al-Assad estar 16 años más en el poder.

En Marruecos, el rey Mohamed VI promovió un referéndum el 1 de julio de 2011 para 'consolidar los pilares de una monarquía constitucional, democrática, parlamentaria y social' que sustituya a la Carta Magna de 1996. La reforma aprobada masivamente por los marroquíes (98,5% con una participación electoral de más del 72%) aumenta los poderes del primer ministro, que será elegido de la lista más votada en las elecciones y no directamente por el monarca. Las elecciones del mes de diciembre de 2011 dieron la victoria al partido religioso Justicia y Desarrollo (PJD) con 107 escaños (incluidas 16 mujeres). En segundo lugar, aparece el histórico Partido del Istiqlal (PI) con 60 escaños y en tercer lugar, la Reagrupación Nacional de Independientes (RNI) con 52 escaños, sobre un total de 395 escaños. El PJD enfatizó claramente que su tendencia sería más hacia una política centrista, aunque islámica, y que no promovería la adopción de un modelo fundamentalista radical.

Las reformas no se limitaron a los países afectados por las manifestaciones, sino también –aunque superficialmente– a las monarquías del Golfo. En los Emiratos Unidos Árabes, se convocaron comicios para elegir la mitad de los miembros del Consejo Nacional Federal (Parlamento) de los Emiratos Árabes Unidos, pero con la participación de tan sólo 130.000 electores, de alrededor de un millón de ciudadanos, lo que representa menos del 20% de la población con derecho a voto.

Los votantes debían elegir entre los 367 hombres y 83 mujeres que se habían presentado como candidatos a los veinte escaños en juego, ya que los otros veinte miembros del CNF son designados por la monarquía. Además, en los Emiratos viven casi ocho millones de extranjeros, que tampoco están llamados a participar en los comicios. El Consejo Nacional Federal está compuesto de cuarenta escaños, de los cuales 16 son para los emiratos de Abu Dhabi y Dubai: ocho para cada uno. Los emiratos de Al Sharya y Ras al Jaima tienen seis bancas cada uno, mientras que los de Ayman, Fuyairah y Um al Qawain poseen cuatro.

¹⁴ Podemos recordar la reforma de febrero de 1990 al artículo sexto constitucional en la extinta Unión Soviética que anulaba los privilegios del Partido Comunista de la Unión Soviética para abrir las puertas a un sistema partidista, pero que derivó en el surgimiento de movimientos nacionalistas regionales en casi todas las repúblicas autónomas de la URSS, preludio a su desintegración.

3. El caso argelino

Las rebeliones en el mundo árabe no se iniciaron a finales del 2010. En Marruecos, el pueblo se levantó en 1981, 1984, 1990, 1994, 1999 y finalmente en 2011. De la misma manera, en Argelia ha habido cuatro grandes movimientos populares (1980, 1988, 2001 y 2011) en las tres últimas décadas, al igual que en Túnez o en Egipto. Todos estos movimientos terminaron por fracasar de una u otra forma. Lo que cambió con las actuales manifestaciones es, por una parte, el desarrollo de las comunicaciones y, por la otra, la decisión del mundo occidental de no respaldar, salvo excepciones como las monarquías del Golfo, a los regímenes autoritarios.

Después de Túnez, Argelia fue el segundo país en conocer tanto inmolationes como manifestaciones masivas, desde el 6 de enero del 2011, particularmente en los barrios populares, por la subida del precio de los alimentos básicos. Aunque las manifestaciones no lograron hacer tambalear al régimen, el gobierno argelino, sin embargo, emprendió una serie de reformas constitucionales y de decisiones políticas para calmar los levantamientos. El 3 de febrero se elimina el estado de emergencia, decretado 19 años antes durante la guerra civil del país,¹⁵ y el 17 de marzo el presidente Bouteflika abre consultas con vistas a reformar la constitución.

La revuelta de Argelia se ha originado directamente a raíz de la suba de los precios de hasta un 30% en los productos de primera necesidad, como el azúcar y el aceite, que alcanzaron precios records desde 2008, al instar del aumento en diferentes partes del mundo de los famosos ‘motines de hambre’¹⁶.

De igual forma, desde hace varios años Argelia se encuentra en un proceso de transformación dentro de su economía. El sector público era el encargado de generar hasta el 60% de los ingresos a principio de la década de los años noventa. Sin embargo, desde 1994 el Banco Mundial junto con el Fondo Monetario Internacional han llevado a cabo un programa de reformas económicas para disminuir la participación del Estado y permitir la apertura del mercado al sector privado, lo que ha hecho que varias empresas locales que antes tenían la protección del Estado, ahora tengan que competir –tal vez hasta en desventaja– con empresas privadas extranjeras.

Otro de los problemas importantes para la economía del país es el sector de hidrocarburos, que actualmente representa hasta un 66% de los ingresos fiscales, un 25% del PIB y el 97% de las exportaciones¹⁷, lo que pone al Estado a merced de las fluctuaciones y del negocio tan incierto del petróleo. En concreto, si bien Argelia suministra grandes canti-

¹⁵.S/a “Una ola de cambio” en *El País.Com*, 23 de abril de 2011. Recuperado el 5 de febrero de 2021 de <http://www.elpais.com/especial/revueltas-en-el-mundo-arabe/argelia/>.

¹⁶.S/a “Por qué protestan los jóvenes de Argelia” en *UnitedExplanation.Org*, 24 de abril de 2011. Recuperado el 5 de febrero de 2021 de <http://www.unitedexplanations.org/2011/01/28/%C2%BFpor-que-protestan-los-jovenes-de-argelia-y-tunez/>.

¹⁷.S/a “La rebelión de los hambrientos” en *El Mundo en Línea*, 24 de abril de 2011. Recuperado el 20 de marzo de 2021 de <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/01/09/internacional/1294585202.html>.

dades de gas natural a Europa, por ser el cuarto exportador del mundo, esto lo hace más dependiente de un solo sector de la economía.

A pesar de las condiciones adecuadas para un levantamiento generalizado, las manifestaciones en Argelia fueron desorganizadas, violentas y poco concurridas. Las razones se encuentran en la propia historia del país.

En Argelia sólo unos centenares de descontentos que se han manifestado en las principales plazas han venido a pedir un cambio democrático; la mayor parte de ellos, jóvenes desempleados de una juventud que representa el 70% de la población del país¹⁸. A pesar de eso, estas protestas juveniles no han conseguido unir a la sociedad y cuajar el movimiento. Además, su carácter violento ha conllevado a la propia población a desconfiar de los verdaderos objetivos de las manifestaciones. En efecto, los saqueos de tiendas y viviendas por parte de los manifestantes provocaron una fuerte reticencia de la población civil hacia el movimiento contestatario.

Por otra parte, el recuerdo de la guerra civil de los años noventa que conllevó la muerte de más de 150.000 personas y que se originó precisamente a raíz de un levantamiento violento y que derivó en el triunfo del Frente Islámico de Salvación en las elecciones legislativas de 1991, está tan presente en todas las mentes como para evitar regresar a una situación similar.

Sin embargo, a pesar de las condiciones objetivas para una explosión popular, el manejo inadecuado de las manifestaciones también provocó una ausencia de participación de las masas. La reunión en la Plaza de los Mártires de la capital del país, convocada el sábado 12 de febrero de 2011, fue muy poco concurrida primero, porque no partió de una explosión popular. Además, a pesar de la presencia del presidente de la Liga por los Derechos Humanos de Argelia, la fuerte influencia del partido de la Reunión para la Democracia y la Cultura, representante de los intereses de la minoría bereber de Kabília, desvirtuó los objetivos del movimiento, que fue interpretado más como parte del proceso de reivindicaciones de los bereberes que como la voz del pueblo, ya que en el año 2001 la Kabília se levantó contra el gobierno central para exigir derechos culturales.

El otro elemento diferenciador del proceso argelino es el rol del ejército, ya que – contrariamente a la situación de Túnez, en donde la policía es más numerosa que el cuerpo castrense, o en Egipto, en donde los servicios de seguridad del país se encuentran separados de las fuerzas armadas– en el país magrebino el ejército domina a la policía y la Seguridad Militar es el cuerpo más temido de control nacional.

iii. El ejército en la vida política

El ejército argelino (*Armée Nationale Populaire* o Ejército Nacional Popular), compuesto por los mandos de las fuerzas terrestres, navales y aéreas, además de la Defensa

¹⁸.Uno de cada 5 jóvenes en el país está desempleado según Flora Genoux “L’Algérie en manque d’opposition” en *Le Monde*, 19 de febrero de 2011.

Aérea del Territorio (DAT), está bajo el control directo del jefe del Estado, quien es constitucionalmente el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y además Ministro de la Defensa. Con 300.000 soldados, 150.000 reservistas, 60.000 miembros de la Gendarmería Nacional y un cuerpo de elite de 5.000 guardias republicanos, es uno de los ejércitos más numerosos de la región.

En 2010, el presupuesto militar absorbía el 3,3% del Producto Interno Bruto del país, es decir, más de tres mil millones de dólares. Desde la independencia argelina, la Unión Soviética fue su principal proveedor de armamento, pero con el derrumbe de la Guerra Fría, Argel buscó diversificar sus fuentes hacia los Estados Unidos, China y África del sur. A pesar de esta búsqueda de nuevos proveedores, en el 2006 el gobierno de Abdelaziz Bouteflika firmó un acuerdo militar importante con Rusia, contrariamente a la línea seguida en la década anterior¹⁹.

Por otra parte, el país tiene la capacidad de fabricar cierto tipo de armamento, desde municiones hasta navíos de guerra, como Corvetas o Fragatas, y carros blindados. A partir del año 2000, el ejército argelino inició un proceso de profesionalización que busca adaptar el antiguo modelo soviético y revolucionario a las exigencias de las guerras modernas y de los estándares existentes en Europa o en Estados Unidos o también en la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), tratando de esta manera de tener una preparación que le permita integrarse a la estructura de defensa de la Alianza en el Mediterráneo.

El papel del Ejército Nacional Popular en la vida del país no ha logrado definirse claramente, incluso durante la guerra de independencia. La discusión sobre la prioridad de la política o de lo militar se ha iniciado en el Congreso de la Soummam de 1956²⁰ y sigue vigente. A pesar de que hace más de medio siglo que se decidió darle prioridad a la política, es decir, al Frente de Liberación Nacional, tanto el Ejército de Liberación Nacional durante la revolución argelina como el ANP posteriormente han tenido una injerencia permanente en los asuntos políticos.

Durante la revolución argelina, la pugna entre el sector político y el militar fue constante. Incluso varios coroneles se reunieron el 12 de noviembre de 1958 para derrocar al Gobierno Provisional de la Revolución Argelina (GPRA): Nouara, Belhouchet, Salah Soufi, Aouchria, Ahmed Draïa, Chouichi Laïssani y Mohamed Chérif Messadia bajo la presidencia de Lamouri Mohamed²¹. A pesar del fracaso de la conspiración y de las sanciones posteriores²², varios de los responsables gozaron de una amnistía en 1960 y hasta lograron puestos

¹⁹.S/a "L'Algérie déroutel'Europe" en *Expression*, 27 de marzo de 2006.

²⁰.El Congreso de la Soummam de 1956 buscó definir el papel del ELN (Ejército de Liberación Nacional, ALN por sus siglas en francés) y su relación con el FLN y dio prioridad a la cuestión política sobre lo militar sobre todo cuando se decidió crear el Gobierno Provisional de la Revolución Argelina (GPRA) como instrumento de negociación con las autoridades francesas en la medida que era muy claro que una victoria militar al estilo de Dien Bien Phu de Vietnam era inconcebible en Argelia.

²¹.Boudjemâa Haichour "Matrice généalogique et fondement de l'État moderne" en *El Moudjahid*, 31 de octubre de 1998.

claves en el periodo independentista, como es el caso de Belhouchet o Chérif Messadia.

El enfrentamiento entre el ala castrense y el ala política no terminará durante este periodo. “La creación del GPRA el 19 de septiembre de 1958, del Consejo Interministerial de Guerra (CIG) y del Estado-Mayor General (EMG) el 18 de junio de 1960 profundizarán aún más el conflicto.

El 27 de agosto de 1961, después de la reunión del CNRA (Consejo Nacional de la Revolución Argelina), Benkhedda reemplaza a Ferhat Abbas en la dirección del GPRA y el conflicto con el EMG se agudiza. En el mes de febrero siguiente, el CNRA ratifica los acuerdos de Evian y la liberación de los ministros detenidos. Del 4 al 7 de junio de 1962, el CNRA se reúne en Trípoli, pero no logra terminar sus actividades y la crisis interna toma una amplitud gravísima. Los adversarios del EMG crean un comité inter-wilaya²³. El 3 de junio de 1962, el gobierno degrada el EMG, pero el presidente Ben Bella no acepta la medida (...) Del 20 de agosto al 5 de septiembre la crisis vuelve a estallar y Boudiaf²⁴ renuncia al Buró Político. Es Ben Bella quien será llevado al poder por el ejército”²⁵.

Los acontecimientos durante la revolución y luego de la independencia estarán marcados por una presencia a veces directa y otras veces más discreta del ejército en la vida política del país, aunque durante la presidencia de Houari Boumédiène su papel tendrá un perfil más bajo. La injerencia militar en la vida política nacional argelina fue así permanente tanto durante el periodo revolucionario como en la vida independiente del país. De este modo, el disfuncionamiento del sistema político nacional no se debe a los hombres que lo han encabezado, sino a sus propias estructuras²⁶.

La exigencia de un cambio del sistema de poder “no proviene (...) ni de un capricho intelectual ni de una fascinación hacia las brillantes teorías importadas. Tiene su fuente, en realidad, en la constatación de la impotencia del sistema actual de resolver las crisis nacidas en su seno o en su periferia y su incapacidad para aportar soluciones a los grandes problemas generados por el desarrollo de la sociedad”²⁷.

En su prefacio a la obra de Mesbah, Abdelhamid Mehri se centra en tres grandes temas que constituyen la esencia de la crisis argelina: el papel del Ejército Nacional Popular, el rol de la Seguridad Militar y la naturaleza misma de la función pública en la conducción de los asuntos del Estado y de la sociedad. Así, la confusión de los papeles entre partido y

²².Mohamed Lamouri, por ejemplo, será suspendido de toda actividad política o militar, degradado a un rango inferior y residencia obligada en Djeddah, Arabia Saudita.

²³.Interdepartamental o interestatal.

²⁴.Boudiaf regresará al poder como presidente de la República hasta 1992, para ser asesinado unas semanas más tarde por militantes del Frente Islámico de Salvación.

²⁵.Cfr. Haichour, Op. Cit.

²⁶.Mohamed Harbi. *Le FLN, mirage et réalité. Des origines à la prise du pouvoir*, París, Editions Jeune Afrique, 1980, p.52.

²⁷.Abdelhamid Mehri prefacio a la obra de Mohamed Chafik Mesbah. *Problématique Algérie*, Argel, Éditions Populaires, 2007, p.8.

ejército —y sobre todo la injerencia permanente de la Seguridad Militar en la vida nacional— han creado un sistema disfuncional que está en la base de la crisis actual. Desde la independencia de Argelia, el ejército nacional se asumió como el heredero natural de la lucha independentista, desvirtuando un movimiento popular de resistencia contra la ocupación y convirtiéndolo en una guerra entre un ejército popular contra las fuerzas francesas.

La injerencia del ejército en la vida nacional se debió también a las distintas crisis que sacudieron al país desde la independencia. La crisis del verano de 1962, cuando el movimiento secesionista berebere estalló, o el conflicto con Marruecos del año 1963 permitieron al ENP tomar un papel central en la política nacional. Nuevamente el golpe de Estado del 19 de junio de 1965, la crisis de sucesión de Houari Boumédiène en 1979, el freno al proceso democrático en enero de 1992 y la lucha contra el terrorismo o la represión de los actuales movimientos de masas han permitido dotar al ejército de poderes metaconstitucionales, que ha ejercido para consolidar su papel como árbitro de la política nacional. El uso del ejército en la eliminación de cualquier oposición al Estado justificó su permanencia como un actor central del poder²⁸.

Todas las tentativas que buscaron definir el rol del ejército en ‘el papel’, como fue el caso durante la elaboración de la Constitución de 1989, no lograron ningún impacto en la práctica. Algunos piensan que el papel del ejército fue reducido con límites razonables durante la gestión del presidente Houari Boumédiène y efectivamente fue el caso, pero fue una excepción a la regla. Los límites impuestos al ejército durante este periodo se deben más al peso del hombre y a su carrera política personal que a la propia naturaleza del régimen. Sin embargo, hablar del papel político del ejército en las condiciones actuales es exagerar los poderes de esta institución que, por su estructura y sus órganos, no puede tener un rol político directo y autónomo sin los servicios de la Seguridad Militar²⁹.

En efecto, desde su propio nacimiento durante la guerra de liberación nacional, los servicios de inteligencia militares han tenido un papel decisivo en todos los procesos políticos nacionales, aunque generalmente ocultos. Esto explica la eliminación temporal del poder del responsable de la Seguridad Militar, Zerhouni, durante la crisis de sucesión de 1979 y su envío a la embajada argelina en México, hasta su rehabilitación y su regreso a la vida política nacional como Ministro del Interior³⁰ durante el conflicto armado de la década de los años noventa.

El primer responsable de la inteligencia militar durante la guerra independentista, Abdelhafidh Boussouf, buscó, a pesar de las condiciones de clandestinidad y de la lucha armada, imponer la prioridad de la política sobre lo militar. Sin embargo, el régimen de partido único impuesto por el golpe de Estado de 1965 utilizó ampliamente los servicios secretos para consolidar su poder y eliminar a los oponentes políticos. Nuevamente, con la

²⁸.Cfr. Rémy Leveau. *Le Sabre et le Turban — l’avenir du Maghreb*, París, Ed. François Bourin, 1993.

²⁹.Mehri, Op. Cit., p.63.

³⁰.Secretario de Gobernación en el modelo mexicano.

suspensión del proceso democrático y la lucha contra el terrorismo, la Seguridad Militar³¹ se convirtió en el instrumento decisivo de la acción represiva que le permite hasta la actualidad ser un elemento central de la política oculta gubernamental.

Durante sus dos primeros mandatos, el presidente Bouteflika buscó consolidar el poder civil sobre el militar con la profesionalización del ejército, el retiro anticipado de los altos oficiales y la promoción de hombres nuevos, cercanos al jefe del Estado. Sin embargo, las manifestaciones en la Kabilia entre abril del 2001 y el año 2002 no solamente van a conllevar el descrédito del gobierno sino también del ejército, que nuevamente actúa por encima de la ley. De nuevo, con las manifestaciones del año 2011 y la desestabilización regional, las fuerzas castrenses regresan al primer plano de la política argelina.

iv. La amenaza terrorista

El papel activo del ejército tiene su origen en el propio desarrollo de la revolución argelina, pero la emergencia de la actividad terrorista en el país, a raíz de la suspensión del proceso democrático en enero de 1992³², le permite retomar un peso que la Constitución de 1989 parecía haberle quitado.

Desde 1992, el terrorismo se había convertido en el segundo factor de inestabilidad política del país, pero su emergencia y el fracaso del proceso democrático tienen sus raíces en la lógica histórica del país. La ausencia de un pacto social nacional en Argelia por la imposibilidad de unir los distintos intereses, en particular los de la minoría kabil, favoreció el surgimiento de un Estado autoritario durante varias décadas que fue luego sustituido por el discurso islamista, lo que permitió precisamente el triunfo del Frente Islámico de Salvación en los comicios de diciembre de 1991. “El nacionalismo argelino fue un vehículo de comunicación, no un proyecto social”³³. El autoritarismo, en particular durante la era Boumédiène, no logró crear un verdadero Estado con un proyecto nacional, sino un aparato burocrático estatal y un divorcio entre el Estado y la sociedad. Por otro lado, el discurso religioso vino a llenar un vacío ideológico, pero sin proponer la emergencia de una verdadera sociedad civil.

La victoria del Frente Islámico de Salvación fue una respuesta de la sociedad civil, que —aunque dividida— lanzó un mensaje al autoritarismo del Frente de Liberación Nacional. Sin embargo, la suspensión del proceso democrático y la violencia que resultó de la prohibición del FIS destruyó las endebles bases del Estado y restauró el autoritarismo que la elección de Liamine Zéroual en noviembre de 1995 y las de Abdelaziz Bouteflika en 1999, en 2004 y nuevamente en 2009 no lograron enmascarar.

³¹.Cfr. Benjamin Stora. *La gangrène et l'oubli. La mémoire de la guerre d'Algérie*, París, Éditions La Découverte, 1991.

³².Cfr. Yahia H. Zoubir “Algeria’s multi-dimensional crisis: The Story of a failed State-Building process”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 32, núm. 4, 1994, pp. 741—747, Cambridge University Press.

³³.Mohamed Harbi. *L’Algérie et son destin — croyants et citoyens*, París, Arcantère éditions, 1993, p.19.

La resistencia armada del FIS a través del Ejército Islámico de Salvación³⁴ pronto derivó en un enfrentamiento entre los diversos grupos integristas, como el Grupo Islámico Armado, que más que combatir al Estado se enfocó en aterrorizar a las comunidades partidarias del FIS. La guerra entre los propios militantes islamistas y la violencia de los atentados llevó al movimiento fundamentalista a decretar una tregua en el verano de 1997 y respaldar al propio gobierno en su lucha contra los militantes del GIA.

Los atentados del 10 y 11 de abril de 2007 en Marruecos y en Argelia replantean la problemática islamista en el Maghreb, después de casi 5 años de paz relativa. En efecto, en el último país no se había vuelto a oír el ruido de las explosiones de los atentados desde el año 2002 y todo permitía pensar que el desmembramiento de las redes terroristas en el norte del continente africano se había logrado eficazmente.

Sin embargo, una lectura más detenida de los últimos acontecimientos en el Maghreb hubiera permitido detectar los cambios en la organización de los grupos radicales locales. Desde la ruptura en 1998 del Grupo Islámico Armado (GIA) en dos ramas y el nacimiento del Grupo Salafista para la Predicción y el Combate, el movimiento islamista estaba orientándose hacia un mayor radicalismo. En 2006, el anuncio del GSPC de unirse con la dirección de Al-Qaida dejó ver claramente el nuevo rumbo de los grupos radicales.

A lo largo del año 2006, el Grupo Salafista argelino logró aglutinar alrededor de su estructura a todos los movimientos islamistas maghrebinos (Marruecos, Libia, Túnez, Mauritania y Argelia) para conformar el nodo occidental de Al-Qaida, después de la base central en la frontera entre Afganistán y Pakistán, y responsable de las acciones en Asia Central y de la conexión iraquí, que se disemina a través del Medio Oriente y de Al Qaida de la Península Arábiga (AQAB), que se creó en enero del 2009. Para fines de enero del 2007, el GSPC y las demás organizaciones afines, se autodefinieron como Al Qaida del Maghreb Islámico (AQMI), para retomar las olas de atentados que han ensangrentado al país en los últimos años.

Las distintas reuniones de los servicios de inteligencia de la región con las autoridades norteamericanas no lograron diseñar estrategias concretas para detener el crecimiento del movimiento. Con los atentados del 10 y 11 de abril de 2007, el terrorismo regresa con más fuerza en el Norte de África. El primer atentado en Argelia golpeó la sede del gobierno, en pleno corazón de Argel, mientras que la segunda explosión fue contra una comisaría de policía cerca del aeropuerto. La información difundida por la red Al Qaida después del atentado dejó entrever la posibilidad de otros golpes en la región, como fue el caso de los atentados posteriores en la zona berebere o en 2011 en Marrakech, Marruecos. La estrategia global de Al-Qaida para esta región es el derrocamiento de los gobiernos vistos como ‘colaboracionistas’ o infieles.

La nueva situación en Argelia hizo renacer las pesadillas pasadas durante la década sangrienta de los años noventa. Las promesas del presidente Bouteflika de erradicar al terrorismo parecían haberse cumplido desde 2002, cuando se registró el último atentado

³⁴.Cfr. Fawaz A. Gerges “The decline of revolutionary Islam in Algeria and Egypt” en *Survival*, Londres, 1999.

en el país. Su primer mandato (a partir de 1999) se centró en el restablecimiento de la paz para, a partir de su reelección (muy cuestionada por varios sectores de la oposición) en 2004 y luego en 2009, dedicarse a las reformas económicas y sociales.

Lo que se había visto como una victoria contra el terrorismo (que le permitió imponerse para un segundo y un tercer mandato) se derrumba con las acciones violentas del 11 de abril. Los proyectos de diversificación de una economía dependiente de los hidrocarburos y la puesta en marcha de un sistema bancario moderno y de las privatizaciones para atraer los capitales extranjeros, pueden ser cuestionados por el reinicio de la violencia y la marginalización de grandes sectores de la población lo que provocó los estallidos de enero del 2011.

El presidente Bouteflika, que se impuso en unas elecciones poco aceptables por haber derrotado al terrorismo, se ve el día de hoy cuestionado seriamente por los movimientos populares, que han tomado la iniciativa no solamente en Argelia sino en toda la región.

v. Un nacionalismo mal logrado

“Argelia, alguna vez, un ejemplo del nacionalismo radical del Tercer Mundo, ha caído en la violencia política. Centenares de personas mueren cada semana (durante la década de los años noventa) en una lucha sangrienta entre un régimen militar impopular que utiliza medidas represivas y una oposición islamista, que una gran parte de ella se ha orientado a un terrorismo vicioso para conseguir sus objetivos”³⁵.

Para entender tanto las crisis políticas nacidas del fracaso legislativo de diciembre de 1991 como del irredentismo berebere y los movimientos sociales actuales, debemos revisar la construcción del Estado nacional argelino y en particular el discurso nacionalista.

Incluso desde antes de la independencia, la temática nacionalista fue una constante en los discursos de los precursores del movimiento independentista, como Ben Badis o Messali Hadj. Pero el conservatismo de los Ulama de la Salafiya se vuelve más claro después de 1962. Se expresa tanto en la oposición de la clase media liderada por Al-Ibrahimi contra el gobierno de Ben Bella como en la ideología del grupo fundado en enero de 1964, la *Jamiyat al-Qiyam al-Islamiya* (la Asociación para los Valores Islámicos). Al-Qiyam no era tan anti-Ben Bella, en la medida que algunos de sus miembros colaboraron con su régimen, sino estaba en contra de la izquierda modernizante y marxista que intermitentemente tenía una influencia en él, en particular en la elaboración de la política y la doctrina del socialismo argelino. Así, el movimiento de los Ulema será una combinación de cuatro elementos: la hostilidad contra el Occidente y especialmente el pensamiento marxista; un conservadurismo social (particularmente en lo referente a la familia, a la moral sexual y a la posición de la mujer y sobre todo en la defensa de la propiedad privada); la hostilidad a nombre del ideal pan-islámico al nacionalismo; y una fuerte orientación al Mashriq como fuente de valores y de ideas. Tolerado inicialmente como contrapeso al secularismo de

³⁵.Andrew J. Pierre y William B. Quandt “Algeria’s War on Itself” en *International policy*, vol. 22, núm.3, Verano de 1994.

izquierda, fue perseguido por el régimen de Boumédiène cuando públicamente denunció al presidente Nasser por la ejecución de Sayyid Qutb en agosto de 1966 y sus actividades prohibidas y fue disuelto por decreto en 1970³⁶.

La imposición burocrática boumédiénista y la Carta Magna de 1976 parecían haber resuelto el problema —o por lo menos haberlo reducido con un planteamiento global de la identidad argelina, pero que no reconocía los valores kabiles. La crisis de sucesión de 1979 y el resurgimiento de la cuestión berebere vuelven a plantear la idea nacionalista y la misma conformación del Estado argelino.

Argelia aparece como un modelo de auto-afirmación, de independencia y de un socialismo constructivo en el mundo árabe. En los años ochenta, sin embargo, bajo la presidencia de Chadli Bendjedid, el viejo modelo de dependencia con Francia empieza a reaparecer, conjuntamente con una política más orientada al mercado internacional. Como parte de una política que buscó debilitar la vieja tendencia nacionalista del FLN, el presidente Bendjedid promovió el desarrollo de las ‘identidades políticas’ islámicas y beréberes. En los noventa, en manos de los radicales islamistas, Argelia sufre un colapso y cae en un caos incomparable y mucho más terrible que el ataque terrorista contra el World Trade Center y el Pentágono de 2001. Pero esta aparente confrontación entre el Islam político y el secularismo es compleja y moralmente ambigua dada la oposición del ejército a aceptar la victoria del Islam político en las elecciones de 1991/92³⁷.

Los desastrosos 13 años de la presidencia de Chadli Bendjedid, que logró envenenar con la politización de la cuestión cultural, como medio de desviar la atención de los problemas sociales y políticos, fueron el preludio a las actuales crisis tanto religiosas como étnicas y sociales del país.

Con la politización de la problemática cultural, se acentuó la pugna entre las diversas identidades culturales, en lugar de buscar la creación de una identidad común argelina. Sin embargo, desde mucho antes se había acentuado esta división cultural³⁸. También el levantamiento kabil de 1963 agudizó la rivalidad entre las dos concepciones de identidad cultural: la árabe versus una más integradora que podía resolver las cuestiones de las minorías étnico-culturales. Cuando en 1980 se da la ‘primavera berebere’³⁹, el planteamiento abarca a todas las comunidades no árabes del país, que no cuestionaban el fondo islámico de la identidad nacional sino el discurso panárabe, aunque desde el cambio constitucional de la década de los años noventa, el gobierno argelino ya reconocía la doble

³⁶.Hugh Roberts “North African Islamism in the blinding light of 9-11” (diciembre de 2003) consultado en Julio de 2007 en <http://web.ukonline.co.uk/pbrooke/p&t/algeria/light#anchor382110>

³⁷.Hugh Roberts.*The Battlefield, Algeria 1988-2002*. Studies in a Broken Polity, Londres, Verso Books, 2003, p.187.

³⁸.El presidente Ahmed Benbella, apenas liberado de la cárcel francesa, gritaba en el aeropuerto de Túnez: “somos árabes, somos árabes”, cuando el 20% de la población del país, por lo menos, se reconoce como berebere.

³⁹.La “primavera berebere” o ‘Thafsut Imazighen’ en amazigh, es decir en berebere.

identidad del país, dejando de lado el viejo énfasis en la ‘arabidad’ de la nación argelina.

Desde la independencia de Argelia, se había puesto el énfasis en la idea de una nación ‘árabo-musulmana’, en donde las culturas minoritarias pero preislámicas eran excluidas. Esta idea no nació, sin embargo, en 1962. Tenemos que recordar que Abdelhamid Ben Badis, líder de la Asociación de los Ulema y del movimiento reformista (Islah), ya planteaba desde 1931 este carácter étnico (árabe) y religioso (musulmán) de la sociedad argelina. Con esta posición, el mismo movimiento de liberación nacional argelina excluía a los demás grupos (franceses, judíos, turcos) y sobre todo a los kabiles del proyecto nacional.

Frente a este discurso de la arabidad, los bereberes levantarán (aunque durante la guerra de liberación nacional la Kabilia sería el principal bastión de la resistencia) su propia concepción antagónica, el berberismo, con énfasis en su idioma, el Tamazigh. Con estos dos planteamientos, la problemática cultural argelina enfrentaba desde su nacimiento un problema irresoluble. Con la fundación en febrero de 1989 del partido Rassemblement pour la Culture et la Démocratie (RCD), el movimiento berebere rebasa la reivindicación solamente lingüística hacia una opción secularista, pero abarca dentro de su visión berebere a todos los grupos no árabes, que difieren radicalmente de la cultura kabil, aunque sean también habitantes originarios del país, como el caso de los Shawiya de los Montes Aures o de los Tuaregs del Sahara. Al encabezar las manifestaciones de los sábados en Argelia, que iniciaron el 12 de febrero del 2011, el RCD le dio un tono cultural al movimiento popular, aislándose de la mayoría de la población.

La cuestión berebere tendrá, durante los dos primeros mandatos del presidente Bouteflika, un aumento de la tensión. Desde su primera elección, el mandatario argelino, en una visita en Kabilia, declaró, por la alta tasa de abstencionismo de la zona (95%), que de lejos veía a los dos partidos dominantes de la región (el Frente de las Fuerzas Socialistas y la Reunión para la Cultura y la Democracia) muy grandes, pero de cerca eran solamente enanos. Con discursos de esta naturaleza, cualquier acercamiento entre el Gobierno y la oposición berebere era inaceptable.

En efecto, la ‘política de concordia nacional’, anunciada el 2 de septiembre de 1999 durante la visita de Bouteflika a Tizou Ouzou, fracasa. Su anuncio de que el Tamazigh podía solamente ser una lengua nacional pero no oficial, por vía de un referendo, lleva a la población a apedrearlo. Este incidente es el preludio al estallido del 2001, la ‘primavera negra’. El nacimiento de un movimiento político, los Arouch o tribus, encabeza el levantamiento, a pesar de las acusaciones del gobierno argelino de la existencia de una ‘mano extranjera’ detrás del movimiento. La trágica represión (126 muertes y miles de heridos⁴⁰) presiona al gobierno y Bouteflika debe retractarse de su declaración de 1999 sobre un referendo para otorgar al tamazigh el estatuto de lengua nacional pero no oficial, como los manifestantes reclamaban.

Nuevamente las elecciones del año 2002 y las presidenciales del 2004 son boicoteadas por los kabiles, debido al llamado de los Arouch, convertidos en la principal corriente

⁴⁰.El número de muertos difiere mucho según las fuentes, pero las más objetivas giran alrededor de 100 a 140.

reivindicatoria de Kabilia y una fuerza política dominante. Este fenómeno se repite en las elecciones del 2009 por el fuerte abstencionismo en el país, no obstante los anuncios triunfalistas del gobierno. A pesar del optimismo generado después de la Plataforma de El Kseur en el sentido que el gobierno podría aceptarla, incluida la reivindicación del tamazigh, unos días antes del referendo de reconciliación nacional en el 2005, el presidente argelino, en un discurso dado en la ciudad de Constantina, al este del país, declara que “no existe ningún país en el mundo que tiene dos lenguas oficiales y esto nunca será el caso de Argelia en donde la única lengua oficial, consagrada por la Constitución, es el árabe”⁴¹.

La desafortunada declaración que se olvida de los casos de Canadá, India, Suiza, Israel, África del sur, Tanzania, República Democrática del Congo, etcétera, conlleva nuevamente un abstencionismo de más del 95% de los kabiles.

La cuestión berebere ha adquirido, después de la violencia islamista de la década de los años noventa, una mayor actualidad con la primavera de Kabilia del 2001. En este año, una manifestación berebere termina con la muerte de casi un centenar de personas y 2000 heridos. Sin embargo, la comisión Issad (del nombre del jurista encargado de investigar los hechos) fue determinante en su reporte del 8 de enero siguiente, cuando su veredicto condena “la libertad que muchos agentes del Estado se toman frente a la ley y muestra su falta de respeto de la cultura de la responsabilidad”⁴².

Los resultados de la comisión desatan nuevamente las marchas para reivindicar la aplicación de la ley y de la Plataforma de El Kseur. La cuestión kabil parecía resolverse con el nombramiento de Ahmed Ouyahia, el mismo berebere, como primer ministro en el 2003. Sin embargo, su acercamiento fue simplemente una maniobra encaminada a preparar la elección presidencial del 2004. Además, la decisión en julio del 2005 de autorizar elecciones solamente en la zona ‘rebelde’ fue duramente criticada por considerarse una decisión encaminada a crear ‘reservas indígenas’. Tanto el RCD como el FFS atacaron la medida que buscaba dividir el movimiento berebere. Así, después de cuatro años del uso de la represión, a partir de enero de 2005, el gobierno optó por la negociación con los delegados de los Arouch (comités tribales o de aldeas). Al término del diálogo, el gobierno se comprometió a llevar a cabo la Plataforma de El Kseur, el manifiesto de junio de 2001, pero ello no logró concretizarse.

Con la presencia del RCD en las manifestaciones del 2011, se replantea la cuestión berebere en un movimiento que debería ser la expresión del descontento popular.

Aunque las condiciones económicas y socio-políticas en Argelia son similares a las de sus vecinos, su proceso histórico es diferente, lo que conlleva a que los movimientos de reivindicación actuales tengan desenlaces diferentes.

En primer lugar, el rol del ejército en la vida nacional y su vinculación con la Seguridad Militar, eje del poder, es fundamental para entender el peso castrense en los aconte-

⁴¹.Cfr. El *Watan*, 5 de julio de 2005

⁴².Cfr. *Libération*, 8 de enero de 2002

cimientos argelinos y la poca probabilidad de una división del poder, como ocurrió en Túnez o en Egipto.

Por otra parte, la dolorosa experiencia de la década de los años noventa quedó en la memoria colectiva como un trauma que no puede repetirse. Al inicio de las manifestaciones de enero de 2011, la violencia de los jóvenes y los saqueos de tiendas populares llevaron a la población a condenar el proceso y no participar en las siguientes marchas, que además fueron mal planeadas.

La presencia a la cabeza de las marchas de los sábados de movimientos bereberes desvirtuó su naturaleza y permitió al Estado retomar el espectro de la reivindicación separatista para aislar a los manifestantes.

4. La segunda Primavera Árabe

Al iniciarse el año 2019, nuevamente la Primavera Árabe retoma fuerzas, pero en otros países como Argelia, Sudán y Líbano. Las mismas causas están detrás de los levantamientos: fraudes electorales, élite política corrupta, crisis económica, desempleo, etc.

En Argelia, el 16 de febrero de 2019 manifestaciones esporádicas sacuden el país para protestar contra la candidatura de Abdelaziz Bouteflika a un quinto mandato y luego contra su propuesta, rechazada también por el ejército, de mantenerse en el poder en el marco de una transición que le permitiera poner en marcha reformas. Este movimiento, conocido como Hirak,⁴³ se amplía y los contestarios reclaman la creación de una Segunda República y la salida del poder de toda la élite política del país. Las manifestaciones, a pesar de la renuncia del presidente Bouteflika el 2 de abril de 2019, van a continuar con el objetivo de obtener una transición política, un presidente y un gobierno de consenso, propuestas rechazadas por el ejército con el argumento de su inconstitucionalidad y factor de inestabilidad para el país. También las fuerzas castrenses se oponen a una Asamblea Constituyente o a unas elecciones legislativas anticipadas y, sobre todo, a la salida de toda la élite política.

Sin embargo, el ejército encarcelara a varias figuras centrales del régimen, como la hermana del presidente, Saïd Bouteflika, y varios ministros, así como ex primeros ministros, como Ahmed Ouyahia y Abdelmalek Sellal, y la líder trotskista, Luisa Hanoune.

Finalmente, en diciembre de 2019 se llevan a cabo elecciones presidenciales que conllevan a la victoria del ex primer ministro, Abdelmadjid Tebboune, rechazado por los propios manifestantes.

La Revolución sudanesa inicia el 19 de diciembre de 2018 para protestar con la carestía, en especial el precio del pan, y seguirá hasta la caída del presidente Omar el-Bachir el 11 de abril de 2019, después de un golpe de Estado militar.

⁴³ Movimiento en árabe

Las manifestaciones se inician en Atbara, al norte del país y se extienden paulatinamente a otras ciudades, como Dongola, Port-Soudan, El Obeid y finalmente a la capital, Jartoum, en donde los contestatarios se quedan día y noche frente al Cuartel General del ejército. A pesar de la represión por parte de las autoridades, que causa decenas de muertes y el toque de queda, los manifestantes logran quemar la sede del Congreso Nacional. El partido en el poder, el-Bachir, es derrocado, pero la junta militar que toma el poder anuncia su voluntad de mantenerse en él durante dos años, aunque el gobierno seguirá siendo civil.

Las manifestaciones contra las intenciones del ejército conducen, después de una mediación africano-etíope, a un acuerdo el 5 de julio de 2019 entre el movimiento popular y los golpistas para la formación de un Consejo de Soberanía compuesto de cinco militares, cinco civiles y un onceavo miembro escogido por consenso. Este Consejo debe asumir la transición democrática a través de un gobierno civil, hasta las elecciones en el 2022, primero por un periodo de 21 meses dirigido por un militar y posteriormente durante 18 meses, por un civil.

En el Líbano, es la revolución del WhatsApp la que logra el derrocamiento del primer ministro Saad Hariri, hijo de un ex primer ministro y uno de los hombres más ricos del país, asesinado el 14 de febrero de 2005, después de varios mandatos. El 17 de octubre de 2019, después de la decisión del gobierno libanés de incrementar los impuestos a la gasolina y al pan, pero sobre todo de cobrar un impuesto para las llamadas con las redes sociales como WhatsApp, se inician manifestaciones masivas en Beirut. Las reclamaciones serán las mismas que en Argelia o en Sudán: la salida de toda la clase política del gobierno, además de la cancelación de los nuevos impuestos. Por primera vez en la historia del país, el tema confesional fue dejado de lado e, incluso, una de las demandas fue un sistema laico para el Líbano.

Con estas protestas, el primer ministro Saad Hariri renuncia el 27 de octubre del 2019, dejando el cargo a Hassan Diab, que a su vez va a caer después de la explosión en el puerto de Beirut del 4 de agosto de 2020.

No solamente en Argelia, Sudán y Líbano se dieron manifestaciones. Irak e Irán también van a conocer la ira del pueblo. La Revolución Tishreen⁴⁴ en Irak se inicia, en realidad, a finales de septiembre del 2019 contra la corrupción y las políticas sectarias del gobierno. El 27 del mismo mes, el primer ministro iraquí, Adil Abdul Mahdi anuncia su renuncia, aunque ella no se hará efectiva hasta el 7 de mayo de 2020. El 1 de octubre las protestas estallan en Bagdad en la Plaza de la Liberación por el alto desempleo, los servicios básicos deficientes y la corrupción del gobierno, movimientos que se extenderán a todo el país muy rápidamente.

Si bien las manifestaciones se inician como una crítica contra el mal gobierno, las protestas se extienden contra la presencia norteamericana en la llamada Zona Verde⁴⁵ y,

⁴⁴ Tomado de <https://iraqakbar.com/2084791>, el 21 de abril de 2021. Tishreen se refiere al mes de octubre en el calendario árabe, no religioso.

⁴⁵ La Zona Verde fue creada después de la invasión norteamericana a Irak en el 2003 para tener un área

Continúa en la próxima página

sobre todo, contra la injerencia iraní en la vida política del país. Los disturbios se tornan cada vez más violentos, con quemas de edificios públicos, ataques contra oficinas de partidos políticos, casas del ex primer ministro e incluso la quema del consulado iraní de Cadi-sía. El 3 de noviembre se da el asalto al consulado de Karbala y el 27 de noviembre incendian el de Najaf. Más aun, el 2 de noviembre del 2019 los manifestantes bloquean el puerto de Um Kasar, el principal de Irak, lo que afecta severamente las importantes de alimentos y el 19 de noviembre bloquean el segundo puerto más importante del país, Khor al-Zubair.

A la salida de Abdul Mahdi, es Mustafa Al-Kadhimi quien se hará cargo del puesto de primer ministro. Este último fue, entre 2016 y el 9 de abril de 2020, el responsable del Servicio de Inteligencia de Irak y principal responsable de las matanzas ocurridas durante las manifestaciones.

La Primavera Persa tiene raíces distintas de sus correspondientes árabes. Se da en un Estado muy controlado por el aparto religioso shiíta bajo la figura de Jamenei, sucesor de Jomeini, a la cabeza de Irán. Lo que incendiaron las manifestaciones del 15 de noviembre 2019 fue el aumento del 200% en los precios del combustible, pero rápidamente se extendieron a 21 ciudades como protestas contra el gobierno y el líder supremo Ali Jamenei. La respuesta gubernamental fue brutal con disparos desde tejados, helicópteros e incluso con ametralladoras. Aunque se desconoce el número de víctimas por la censura gubernamental, se calcula que más de 450 ciudadanos iraníes fallecieron.

La dificultad de la protesta en Irán se debió al cierre de Internet por parte del gobierno islamista, que bloqueo de esta manera las redes sociales e impidió tanto la generalización del movimiento como su extensión en el tiempo.

5. Conclusiones

La Primavera Árabe, que cumple diez años, no respondió a las expectativas de las masas que salieron a las calles en busca de un cambio radical en la región. Si bien se logró, en las dos fases, la caída de seis presidentes que se habían eternizado en el poder (Túnez, Egipto, Libia, Yemen, Argelia y Sudán) y dos primeros ministros (Líbano e Irak), el cambio no se dio.

Salvo Túnez, que mantiene una insipiente democracia, a pesar del triunfo inicial de los movimientos islamistas, tanto en Argelia, como en Egipto y en el Sudán, son los militares los que confiscaron el poder directa o indirectamente. En Libia y en el Yemen, la guerra civil sigue asolando a los dos países. En el Líbano, Saad Hariri, que había renunciado al poder en el 2019, logró regresar en el 2020, después de la renuncia de su sucesor. En Irak, la salida del primer ministro permitió la instalación en el poder del ex responsable de la seguridad nacional del país, es decir, el principal responsable de la represión. La Primavera Persa no pudo sacudir al régimen iraní, que se atrincheró con una represión sangrienta

exclusiva para embajadas frente a los constantes atentados contra la presencia extranjera.

contra las protestas.

En Bahréin, la revuelta popular fue aplastada por la entrada de las fuerzas saudíes con el beneplácito occidental, mientras que, en Siria, Bashar al-Assad logró consolidar su poder gracias a la intervención rusa y a la eliminación del Estado Islámico, principal amenaza al poder alauita.

Se puede decir que solamente en Marruecos y Jordania la población pudo obtener algunas concesiones, pero desde el poder y sin recurrir a las grandes manifestaciones callejeras. En efecto, las dos monarquías se adelantaron a los acontecimientos, promoviendo reformas constitucionales para reducir el poder del monarca y permitir un juego político más abierto.

Así, la Primavera Árabe queda inconclusa pero no vencida. Todavía en 2021, las manifestaciones han seguido, después de un 2020 dominado por la pandemia y la reducción de las protestas. Sin embargo, a pesar de la persistencia del coronavirus, las masas nuevamente han salido a la calle para insistir en sus demandas.

6. Bibliografía

- Belkaid, Akram. «Attentes sociales et peur du chaos en Tunisie » en *Le Monde Diplomatique*, núm. 58, enero de 2011.
- Genoux, Flora. “L’Algérie en manque d’opposition” en *Le Monde*, 19 de febrero de 2011.
- Gerges, Fawaz A. “The decline of revolutionary Islam in Algeria and Egypt” en *Survival*, Londres, 1999.
- Giner, Salvador. *La cultura de la democracia: el futuro*, Madrid, Ariel, 2000.
- Haichour, Boudjemâa. “Matrice généalogique et fondement de l’État moderne” en *El Moudjahid*, 31 de octubre de 1998.
- Harbi, Mohamed. *L’Algérie et son destin — croyants et citoyens*, París, Arcantère éditions, 1993.
- Harbi, Mohamed. *Le FLN, mirage et réalité*. Des origines à la prise du pouvoir, París, Editions Jeune Afrique, 1980.
- Kempf, Raphaël. « Racines ouvrières du soulèvement égyptien » en *Le Monde Diplomatique*, núm. 58, enero de 2011.
- Leveau, Rémy. *Le Sabre et le Turban — l’avenir du Maghreb*, París, Ed. François Bourin, 1993.
- Martín, Javier. *Estado Islámico: geopolítica del caos*, Madrid, Editorial Catarata, 2019.
- Marzouki. Moncef. *Dictateurs en sursis. Une voie démocratique pour le monde arabe*, París, L’Atelier, 2011.
- Mesbah, Mohamed Chafik. *Problématique Algérie*, Argel, Éditions Populaires, 2007.
- Mourenza, Andrés e Ilya U. Topper. *La democracia e un tranvía. El ascenso de Erdoğan y la transformación de Turquía*, Madrid, Ediciones Península, 2019.

- Pierre, Andrew J. y William B. Quandt "Algeria's War on Itself" en *International policy*, vol. 22, núm.3, Verano de 1994.
- Posadas Montero, Ignacio de. *Ciencia Política*, Madrid, Ediciones de la Plaza, 2002.
- Prado, Abdennur. *El lenguaje político del Corán: democracia, pluralismo y justicia social en el Islam*, Madrid, Editorial Popular, 2010.
- Roberts, Hugh. "North African Islamism in the blinding light of 9-11 (Diciembre de 2003), en <http://web.ukonline.co.uk/pbrooke/p&t/algeria/light#anchor382110j> consultado en julio de 2007.
- Roberts, Hugh. *The Battlefield, Algeria 1988-2002*. Studies in a Broken Polity, Londres, Verso Books, 2003.
- S/a "L'Algérie dérouté l'Europe" en *Expression*, 27 de marzo de 2006.
- S/a "La rebelión de los hambrientos" en *El Mundo en Línea*, 24 de abril de 2011. Recuperado el 20 de marzo de 2021 de <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/01/09/internacional/1294585202.html>
- S/a "Por qué protestan los jóvenes de Argelia" en *UnitedExplanation.Org*, 24 de abril de 2011. Recuperado el 5 de febrero de 2021 de <http://www.unitedexplanations.org/2011/01/28/%C2%BFpor-que-protestan-los-jovenes-de-argelia-y-tunez/> .
- S/a "Suiza revela las cuentas multimillonarias de los dictadores árabes" en *El país.com*, 16 de mayo de 2011, recuperado, el 11 de febrero de 2021, de http://www.elpais.com/articulo/internacional/Suiza/revela/cuentas/multimillonarias/dictadores/arabes/elpepuint/20110503elpepuint_2/Tes.
- S/a "Una ola de cambio" en *El País.Com*, 23 de abril de 2011. Recuperado el 5 de febrero de 2021 de <http://www.elpais.com/especial/revueltas-en-el-mundo-arabe/argelia/> .
- Stora, Benjamin. *La gangrène et l'oubli. La mémoire de la guerre d'Algérie*, París, Éditions La Découverte, 1991.
- Zeraoui, Zidane. *Los procesos políticos contemporáneos*. Un mundo transformado, México, Trillas, 2019.
- Zeraoui, Zidane. *Islam y política: los procesos políticos árabes contemporáneos*, México, Trillas, 2018.
- Zoubir, Yahia H. "Algeria's multi-dimensional crisis: The Story of a failed State-Building process", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 32, núm. 4, 1994, Cambridge University Press.

El “primer Mercosur” y la “flexibilización”. Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001)

Gerardo Caetano

gcaetano50@gmail.com

Universidad de la República (Uruguay)

Recibido: 10/05/2021.

Aceptado: 10/06/2021

Publicado: 18/06/2021

Resumen: En el artículo se presenta una descripción de la trayectoria del MERCOSUR en sus primeros 10 años. Se desarrolla un relato conceptual sobre esa primera década, con centro en la evolución institucional del bloque (siempre vinculada con la discusión de diferentes modelos integracionistas) y en el registro de los distintos énfasis advertidos en cada coyuntura. Se indaga, en especial, la persistencia del tópico de la propuesta de “flexibilización” en el funcionamiento del bloque, replanteado en la coyuntura más actual como una demanda ya muy presente en aquella década, no solo como aspiración lógica de los “más pequeños”, sino a menudo como imposición de los “más grandes” ante coyunturas difíciles.

Palabras clave: Mercosur, integración, institucionalidad, flexibilización, unión aduanera.

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Caetano, G. (2021). El “primer Mercosur” y la “flexibilización”: antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001). *Relaciones Internacionales*, 30(60).124. <https://doi.org/10.24215/23142766e124>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

The “first Mercosur” and “flexibilization”. Useful background for reflection (1991-2001)

Gerardo Caetano¹

Abstract: This article presents a description of the MERCOSUR during its first ten years of life. A conceptual account of that first decade is made, focusing on the institutional evolution of the regional block (always linked to the discussion of different integrationist models) and on recording the emphasis noted in each context. Moreover, what is particularly investigated is the persistence of the “flexibilization” proposal in the functioning of the block, which has been reconsidered in today’s context as an already very present demand in that decade, not only as a logical aspiration of the “smallest” members, but also very often as a form of imposition by the “largest” members when faced by difficult situations.

Key words: Mercosur, integration, institutionalality, flexibilization, customs union.

¹ Doctor en Historia, Universidad Nacional de la Plata. Profesor titular de la Universidad de la República. Coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Departamento de Ciencia Política. Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

1. Introducción

La conmemoración de los 30 años del Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, suscita sin duda una oportunidad propicia para los balances. A menudo este tipo de miradas sobre el pasado, que no solo intentan reconstruir itinerarios sino que lo hacen desde un prisma analítico por algún motivo jerarquizado, pueden generar buenos soportes conceptuales para revisar historias. Asimismo, con frecuencia también resultan útiles para proyectar o discutir prospectos. Creemos en verdad que las trayectorias del Mercosur en estos 30 años se prestan bien para este tipo de estudios, sobre todo en tiempos de conmemoraciones, que suelen afirmar visiones algo sesgadas en relación con la disputa de los relatos del presente.

Desde esa perspectiva cabe, entonces, preguntarse por qué estudiar y registrar con especificidad el “primer Mercosur”, entendiendo por tal el que se despliega desde su fundación concreta en 1991 (con sus antecedentes más directos) hasta el cumplimiento de su primera década en el 2001, año por tantos motivos bisagra en muchos sentidos, tanto en la región como en el mundo. La primera reacción que puede generarse ante esa pregunta tiene que ver con el hecho, reiterado pero que ha vuelto con fuerza en el presente, de que ese momento inicial del bloque suele confrontarse (desde su perspectiva de índole más “liberal” y “comercial”) con la etapa que devino después más “política” e “ideológica”, en relación con la instauración en la mayoría de los países socios del bloque de los llamados “gobiernos progresistas”, en el marco de una coyuntura más general en América del Sur (Caetano, 2018: 60-92).

Este primer indicio sobre los criterios de periodificación de la historia del Mercosur nos lleva a someter a prueba esa caracterización más usual de estos períodos contrastados, muy instalada en el debate político pero bastante más compleja desde una perspectiva académica. ¿A qué refiere en términos concretos la alusión a un “Mercosur político e ideológico”, contrastado con otro más “económico comercial” y “desideologizado”? ¿Puede emerger un Tratado del calado del firmado en Asunción en 1991 desde la apuesta consistente de un bloque de países que actúa en clave “no política” y “desideologizada”? ¿El debate recurrente en torno a distintos proyectos integracionistas o a sus formatos institucionales puede sustentarse a través de interacciones entre Estados y gobiernos que actúan “sin política, ni ideología”? ¿Un contraste informado entre ese “primer Mercosur” y el que devino después resulta finalmente tan contrastante en sus inflexiones y en sus perfiles efectivos, más allá de la retórica? (Martínez – Romanzini, 2013).

Como creemos ha quedado por demás demostrado, el enfoque de las “afinidades ideológicas” como motor dominante y casi excluyente de integración regional constituye una apuesta riesgosa y equívoca. No apunta en esa dirección la experiencia de los procesos de integración exitosos en la historia universal contemporánea. Si lo que se quiere es avanzar con profundidad en convergencias estatales y no meramente gubernamentales, la acumulación integracionista traducida en clave institucional es sin duda el mejor resguardo, el instrumento más idóneo para obtener logros que permitan abonar una experiencia sólida como bloque. Por supuesto que tampoco hay modelo institucional neutro y que las coyunturas de mayor o menor aproximación ideológica entre los gobiernos de los Estados socios pueden contribuir a la mejor comprensión de ciertas inflexiones e itinerarios. Pero aun tomando por

buena esta última premisa, ¿puede afirmarse de manera consistente que el Mercosur de los orígenes nada tuvo que ver con las cercanías políticas e ideológicas de los gobiernos signatarios del acuerdo? ¿Es que la tónica dominante de los enfoques más liberales de la globalización en los 90 nada tuvo que ver con las trayectorias –y también con los desencuentros, que los hubo y muy fuertes- del Mercosur y de sus Estados socios en esa década?

La viabilidad efectiva de procesos de integración entre Estados con gobiernos democráticos, cuya vida natural es la de la rotación en el poder y la de la incertidumbre de los resultados electorales, no puede sustentarse desde una propuesta ideológica cerrada del bloque regional en el que se participa. Y esto vale para cualquier signo ideológico posible, con el problema agregado de una caracterización precisa en ese plano para muchas de las identidades políticas latinoamericanas y conosureñas. En este campo, la premisa de un indispensable pragmatismo y de un talante negociador realista son las que sustentan la experiencia histórica disponible de procesos interestatales de integración regional con gobiernos democráticos. De allí que haya varios motivos para optar por criterios y abordajes teóricos más sustentados en la clave institucional, desde la noción básica que solo a través de la negociación política exigente se puede impulsar y mantener procesos de este tipo.

Como tantas veces se ha señalado, aún en términos minimalistas, los procesos de integración interestatal requieren al menos tres condiciones fundamentales: i) la construcción y especificación clara de “intereses comunes” entre los socios del bloque, que por cierto nunca son “naturales” ni emergen de “sentidos comunes” compartidos, sino que solo son posibles desde pactos difíciles, delimitados en sus límites y en sus alcances; ii) la capacidad de resolución de los conflictos inevitables y contenciosos que en cualquier hipótesis resultan casi que inherentes a este tipo de procesos; y iii) una mirada estratégica acordada, en términos provisorios, revisable y sujeta a reglas. Todo eso por cierto requiere de mucha política, mucho pragmatismo y, aunque no se lo suponga, las definiciones ideológicas no son las que deben primar pero siempre hay que advertir su existencia también inevitable, precisamente para establecer sus límites y alcances en la acción conjunta de un bloque.

En un texto reciente escrito en coautoría con Diego Hernández para los *Cuadernos Americanos* de la UNAM, titulado “Treinta años de Mercosur: canon regionalista” (Caetano – Hernández Nilson, 2021), apuntábamos a explorar esa trayectoria de tres décadas a partir de una hipótesis conocida: “el hiato entre el diseño original y la práctica histórica” de la mayoría de los procesos de integración en América Latina, entre ellos el Mercosur. Esta característica, que ha sido calificada por Roberto Bouzas como “la brecha de implementación” (Bouzas 2001, pp. 179-200), se habría proyectado en la historia del Mercosur desde “dos fenómenos interrelacionados” que acabarían siendo rasgos centrales del proceso: “i) la persistente distancia entre el proyecto inicial y la realidad histórica de la integración y ii) la solución político-discursiva de esa distancia, que (con frecuencia debió apelar) a la ambigüedad, la retórica, la pragmática y otras formas de soluciones compensatorias” (Caetano – Hernández Nilson, 2021).

En el texto que sigue, con el foco centrado en la compleja interrelación entre el registro de las coyunturas históricas y la evolución institucional del bloque, se presenta una

muy breve descripción de la trayectoria del MERCOSUR en sus primeros 10 años. A partir del registro de algunos antecedentes históricos significativos y cercanos, se desarrolla un relato conceptual que trabaja en la dirección de una periodificación persuasiva de los itinerarios del MERCOSUR en esa primera década, con centro en la evolución institucional del bloque (siempre vinculada con la discusión de diferentes modelos integracionistas) y con registro de los distintos énfasis advertidos en cada coyuntura. De manera complementaria, se indaga en especial en la persistencia del tópico de la “flexibilización” dentro del Mercosur, como una demanda ya muy presente dentro del bloque en aquella década, no solo como aspiración lógica de los “más pequeños”, sino menudo como imposición de los “más grandes” ante coyunturas extremas o difíciles.

2. Del Acta de Foz de Iguazú en 1985 al Acta de Buenos Aires en 1990.

Hay una historia del MERCOSUR anterior al Tratado fundacional de 1991 (Caetano – Carrau – Sanz, 2011). Más que las etapas previas del regionalismo latinoamericano impulsado por la CEPAL desde los años 50 y concretadas en experiencias como la de la “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio” (ALALC) de 1960 o de su conversión en la “Asociación Latinoamericana de Integración” (ALADI) en 1980 (Magariños, 2005) de manera más precisa y rigurosa, esa suerte de “prehistoria” mercosureña está sintetizada en el *Acta de Foz de Iguazú* de noviembre del año 1985, firmada por los entonces presidentes de Brasil y Argentina, José Sarney y Raúl Alfonsín respectivamente. Fue esta *Acta*, que establecía un proyecto bilateral entre Argentina y Brasil, el corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un proceso de integración entre los viejos “Estados hegemónicos” de la Cuenca del Río de la Plata (Caetano 2019, pp. 23 a 37). Este vínculo, que en más de un sentido adquiriría las dimensiones históricas de un hito histórico en la región, se traducía en un formato binacional pero con alcances programáticos más vastos al que luego se concretaría, junto a Paraguay y Uruguay, en el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Ese “otro” MERCOSUR, que no pudo ser en varios aspectos, se parecía bastante más al que pareció despuntar –finalmente sin concreción efectiva– desde las apuestas programáticas que para una transformación integral del bloque comenzaron a proponerse en clave discursiva a partir del bienio 2002-2003 (Caetano 2018). Aquel acuerdo Sarney-Alfonsín apuntaba a una institucionalidad y una agenda integracionista mucho más amplias y profundas que las que luego se concretaron en 1991.

Durante ese segundo lustro de los ochenta, en el marco de una coyuntura signada por fenómenos como los problemas crecientes del endeudamiento externo, el auge del proteccionismo, el deterioro de los términos de intercambio a nivel internacional y las implicaciones positivas de la estabilidad político-institucional de ambos países en la etapa postdictatorial, los Presidentes de Argentina y Brasil expresaron una voluntad política inequívoca en el sentido de acelerar el proceso de integración bilateral. Con ese objetivo estratégico, se creó a finales de 1985 una “Comisión Mixta de Alto Nivel” presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, al tiempo que se firmaron documentos de gran relevancia simbólica como la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”. Se buscaba dejar definitivamente atrás las hipótesis de conflicto y la pugna de liderazgos a nivel continental entre ambos países. En 1986 Brasil y Argentina dieron un paso más en

esa dirección con la firma del “Acta para la Integración Argentino-Brasileña”, que estableció el “Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)”, en procura de una convergencia comercial gradual y flexible entre ambos países frente a terceros mercados. Este Programa sería el ámbito en el cual durante los años siguientes se suscribirían entre ambos países numerosos acuerdos, protocolos y documentos sobre muy diversos temas de la agenda integracionista bilateral.

El éxito del PICE, que rápidamente se orientó en una perspectiva de integración más abarcativa que lo meramente comercial,² promovió que los otros países de la región comenzaran también a desplegar su proactividad integracionista y bilateral. Para algunos países como Uruguay, quedar afuera del acuerdo argentino-brasileño significaba la caída de sus acuerdos comerciales preferenciales (como el CAUCE o el PEC), lo que alcanzaba perfiles de enorme desafío. De allí que preferentemente Uruguay –al que se sumaría, luego de la caída de la dictadura de Stroessner, el Paraguay de la transición– buscó acoplarse con decisión a estos movimientos de sus gigantescos vecinos, de modo de no quedar marginado del proyecto de integración regional iniciado.

Ese preámbulo del “primer MERCOSUR”, previo al Tratado de Asunción de 1991, languideció rápidamente con el cambio de época regional e internacional que comenzó a prefigurarse hacia fines de la década de los ochenta, con la avanzada del programa liberal predominante en los 90. El cambio de rumbo, como más de una vez se ha señalado con acierto, coincidió también con el relevo de gobiernos en Argentina y Brasil, en acompañamiento directo con la “nueva ola” ideológica a nivel internacional: en 1989 Carlos Saúl Menem asumía como presidente argentino, mientras al año siguiente hacía lo propio en Brasil Fernando Collor de Melo. Para decirlo de modo sintético, con el telón de fondo del avance de las ideas liberales en la región y en el mundo, el modelo de un MERCOSUR que apostaba fundamentalmente a objetivos comerciales, con una institucionalidad *intergubernamentalista* y de baja intensidad que le eran funcionales, comenzó a gestarse a partir de mediados de 1990. En julio de ese año, en la llamada *Acta de Buenos Aires* firmada precisamente por Collor de Melo y por Menem, un modelo integracionista muy diferente al que apuntaba la *Acta de Foz de Iguazú* comenzaba a ser proyectado y programado.

Este documento firmado el 6 de julio de 1990 por los nuevos presidentes de Argentina y Brasil, proponía el establecimiento de “un MERCADO COMUN entre (ambos países), el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994”. En esa dirección, se dejaba expresa constancia en la declaración que se pondría “especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, como metodologías primordiales para la conformación del MERCADO COMUN”. En el ANEXO I, dedicado a la “Metodología Para La Conformación Del Mercado Común”, se enfatizaba que la “columna vertebral” de todo el proceso estaría dada por “rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994

² Los acuerdos incluyeron desde el comienzo temas como empresas binacionales, fondos de inversiones, cooperación energética, convergencia biotecnológica, complementación productiva, proyecto de creación de una moneda común, convergencia industrial, adopción de mecanismos de compensación, etc.

al arancel 0 (cero) y eliminación de barreras para-arancelarias sobre la totalidad del Universo Arancelario”. Se acordaba, de todos modos, que en aquellos “sectores considerados especialmente sensibles o altamente dinámicos y provistos de tecnologías de punta”, se podrían establecer “acuerdos especiales que (tuvieran) en cuenta sus características particulares”. Por su parte, en el Anexo II se creaba un “Grupo de Trabajo Binacional para la conformación del Mercado Común”, al que en adelante se llamaría “Grupo Mercado Común”.³

Esta iniciativa, originaria de Brasil y que se articuló de manera tan veloz en clave bilateral con Argentina, suponía en primer lugar una inflexión histórica en las relaciones argentino-brasileñas y ponía fin al paradigma del conflicto y a la puja de liderazgos hegemónicos entre los grandes países de América del Sur. Como se ha anticipado, suponía también un viraje ideológico muy claro respecto a las iniciativas del lustro anterior protagonizadas por Alfonsín y Sarney, asociándose con una visión netamente liberal y comercialista, alejada de cualquier resonancia desarrollista o productivista. Al mismo tiempo, su concreción venía a desafiar con mucha fuerza a los otros países del Cono Sur.

3. El Tratado de Asunción de marzo de 1991.

Fue en ese contexto que el gobierno uruguayo electo en los comicios de noviembre de 1989, presidido por Luis Alberto Lacalle, lideró un movimiento en procura de la inmediata incorporación al nuevo bloque. El entonces presidente uruguayo advirtió con lucidez las fuertes consecuencias negativas que arrojaría un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil, el que sin duda aislaría a Uruguay y a los demás países de la región. En su incorporación Uruguay buscó ser acompañado por Paraguay y Chile, a los efectos de equilibrar mejor las asimetrías inocultables del bloque a crearse. Sin embargo, como era harto previsible, el objetivo de la incorporación de Chile en las condiciones previstas en materia arancelaria resultó imposible, por la diversidad total de los grados de apertura alcanzados por su comercio, en especial en comparación con Brasil. Paraguay sí se incorporó y finalmente se llegó a la firma solemne del *Tratado de Asunción* el 26 de marzo de 1991.⁴

Como han estudiado, entre otros, Bouza y Soltz en su trabajo titulado “Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR”, el Tratado de Asunción (cuya síntesis en términos institucionales se plantea en el cuadro 1) presentaba originariamente ciertos rasgos definitorios. En primer lugar, apostaba a una institucionali-

³ Acta de Buenos Aires, 6 de julio de 1990.

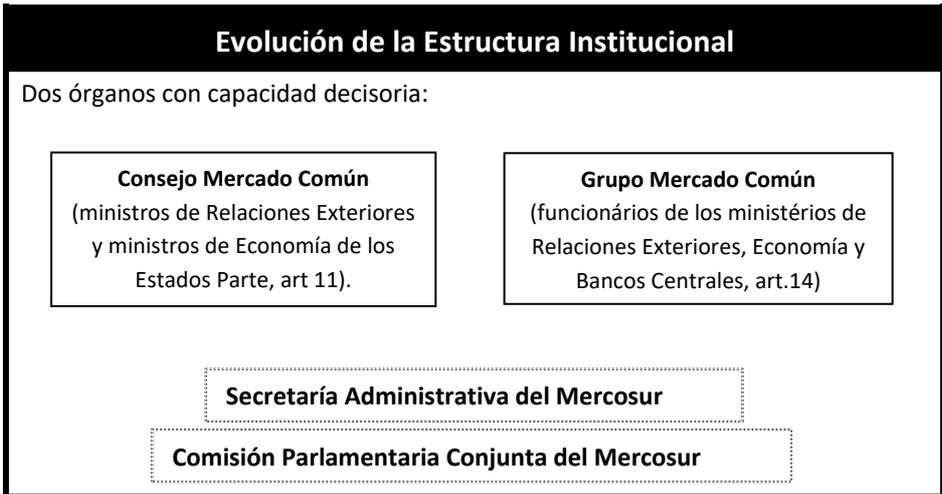
⁴ Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Constaba de 6 capítulos y 24 artículos, y fue firmado en la ciudad de Asunción el 26 de marzo de 1991 por los Presidentes y cancilleres de los cuatro países. Contaba también con cinco anexos: Anexo I de “programa de liberación comercial”; Anexo II de “régimen general de origen”; Anexo III de “solución de controversias”; Anexo IV de “cláusulas de salvaguardia”; y Anexo V de “Sub Grupos del Grupo del Grupo Mercado Común”. Estos últimos serían originariamente diez: *Asuntos Comerciales, Asuntos Aduaneros, Normas Técnicas, Políticas Fiscal y Monetaria Relacionadas con el Comercio, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Industrial y Tecnológica, Política Agrícola, Política Energética, Coordinación de Políticas Macroeconómicas.*

dad intergubernamentalista y a un perfil integracionista prioritariamente comercial, rasgos articulados de manera coherente con las orientaciones liberales de los gobiernos y presidentes firmantes del acuerdo. Se apostaba a un formato de institucionalidad con un intergubernamentalismo extremo, que algunos autores no han vacilado en calificar de interpresidencialismo. Esa orientación básica resultaba muy fuerte y visible, recelosa por igual de la precisión de reglas o procedimientos al estilo de lo que caracterizó en sus inicios al proyecto NAFTA. De modo muy particular, en el Tratado y en el espíritu de sus firmantes, se apostaba en una orientación contraria ante cualquier esbozo de evolución supranacional, en contraste con la pauta del modelo europeo. Esta institucionalidad de baja intensidad se articulaba muy bien con un proyecto integracionista que, pese a la innegable dimensión política de un Tratado de estas características,⁵ apostaba prioritariamente a amplificar los acuerdos económicos y comerciales con tópicos jerarquizados. Entre estos últimos se destacaban la progresiva eliminación de aranceles, la definición de un régimen general de normas de origen, las salvaguardas para prácticas desleales en el comercio intrazona y ciertos plazos para la implementación de un mecanismo de solución de controversias.

Como también han destacado Bouza y Soltz, el formato institucional presente en el Tratado de Asunción de 1991 ofrecía tres rasgos definitorios de las aspiraciones y voluntades de los Estados Partes: i) un neto sesgo intergubernamental de los órganos decisorios del bloque (la creación en el artículo 24 del Tratado, luego de haberle puesto nombre al bloque en el capítulo anterior y como señal inequívoca de salvar un olvido, de un vago organismo a crearse en representación de los Parlamentos de los países asociados revela casi anecdóticamente esta orientación); ii) la definición tácita de que los acuerdos integracionistas tendrían el alcance de “actos legales incompletos”, sin el desarrollo de una normativa MERCOSUR que pudiera ostentar la condición de algo cercano a un Derecho Comunitario (con la consiguiente inseguridad jurídica, agravada por las asimetrías constitucionales y jurisdiccionales de los países socios, con la tentación a menudo concretada del incumplimiento de lo acordado, recurso realmente efectivo para los países poderosos del bloque) y con la anticipación de una más que problemática internalización de las normas integracionistas dentro de los derechos y leyes de los Estados Partes; y iii) “la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo y propio del bloque”, lo que habría de traducirse en la configuración de mecanismos de solución de controversias extremadamente flexibles y morosos, orientados a la negociación gradual y a veces poco menos que interminable entre los gobiernos. En especial este último aspecto, no sólo iba a configurar un caso nítido de “déficit democrático” en la institucionalidad y en el funcionamiento cotidiano del bloque, sino que iba a generar, tarde o temprano, la crisis de la eficacia socioeconómica de los acuerdos, sobre todo cuando los contextos internacionales se volvieran desfavorables y las controversias y lo contencioso entre los socios del bloque se multiplicaran naturalmente.

⁵ Algunos analistas pero sobre todo algunos actores con responsabilidades de gobierno en aquel período han negado la dimensión política del Tratado de Asunción y del proyecto integracionista posterior, por lo menos hasta el 2001. En términos jurídicos y desde enfoques de Relaciones Internacionales, más allá de los legítimos énfasis de política preferidos, como ya se ha anotado, no resulta sostenible la condición “comercial” y “no política” o “desideologizada” del Tratado de Asunción y del proceso integracionista posterior.

Cuadro 1: Evolución de la Estructura Institucional (Tratado de Asunción 1991)



Fuente: Silvia Lospennato, “Parlamento del Mercosur. La profundización de la integración en el MERCOSUR”

El *Protocolo de Brasilia* de diciembre de 1991, centrado en la definición de un régimen transitorio para la solución de controversias, optó finalmente por la vía de la constitución de tribunales arbitrales ad hoc de jurisdicción obligatoria, régimen que el tiempo verificó como claramente insuficiente y poco efectivo en la práctica⁶. De este modo, el Tratado de Asunción de marzo de 1991, con toda su primera institucionalidad desplegada, venía a expresar con claridad los contornos de ese “nuevo regionalismo” conectado con el horizonte liberal dominante del llamado “Consenso de Washington”. Enfatizaba como norte la apertura comercial y la conexión más directa con la economía mundial; dejaba atrás todos los enfoques integracionistas en clave de desarrollos compartidos y protegidos del pasado, reeditados como vimos en el lustro anterior; al tiempo que se proponía como un vehículo privilegiado para viabilizar la aceleración de reformas estructurales de cuño netamente liberal. Como se ha anotado, ese formato de institucionalidad intergubernamental extrema resultaba el más funcional para el cumplimiento de esos objetivos (Bouzas – Soltz 2002).

⁶ El Protocolo instituía el sistema de solución de controversias para un periodo de transición y preveía cuatro instancias resolutorias con procedimientos propios: negociaciones directas, intervención del Grupo Mercado Común, procedimiento arbitral y reclamo de particulares. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 01/91 - I CMC, Brasilia 17/XII/1991.

4. El primer despliegue (1991-1994)

En los años siguientes a la firma del Tratado originario del MERCOSUR tuvo lugar un período de auténtica transición, orientado a la implementación de las decisiones fundacionales y a la forja de una primera institucionalidad para el bloque recién creado. La meta heredada por el MERCOSUR de la experiencia del PICE argentino-brasileño, que había fijado el día 31 de diciembre de 1994 para la constitución del Mercado Común, rápidamente se mostró voluntarista y muy poco realista. Los calendarios de reformulación de metas, de levantamiento gradual de las barreras arancelarias y de fijación del Arancel Externo Común fueron sufriendo modificaciones año tras año. Pese a las dificultades, en un primer momento el sector privado evidenció un fuerte dinamismo, el comercio interno al bloque creció de manera por demás visible, al tiempo que se acrecentó también en forma significativa el flujo de inversiones.

En lo que refiere a su agenda externa común, el bloque se acercó a los EE.UU. a través de la creación en 1991 del “Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversiones”, en el marco de un acuerdo que se hacía bajo el “paraguas” del programa de la “Iniciativa para las Américas” (alentada por el entonces presidente estadounidense, George Bush padre) y en un formato conocido como “4+1”. En 1994, la Primera Cumbre de las Américas, reunida en Miami del 9 al 11 de diciembre, aprobó el proyecto de creación de un área de libre comercio (ALCA) que abarcaría todo el continente americano a partir del 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, en lo que ya comenzaría a funcionar de acuerdo a una lógica triangular informal, el acercamiento del MERCOSUR a EE.UU. no obstó para la exploración de negociaciones similares con la Unión Europea. En 1994 los gobiernos de esta última acordaron el inicio de negociaciones en procura de un Acuerdo de Cooperación Comercial con MERCOSUR, las que se confirmarían por mandato al año siguiente.⁷

Durante aquellos primeros años del bloque, el especial dinamismo de la relación bilateral entre Argentina y Brasil no amainó, al tiempo que la emergencia del problema de las asimetrías de los dos gigantes del bloque respecto a Paraguay y Uruguay detonó en más de una ocasión, con una seguidilla de conflictos importantes. De todos modos, también se desplegaron acciones e iniciativas que buscaron comprometer al bloque en su operativa de conjunto. Obsérvese una mínima reseña de algunos hechos importantes en esa dirección ocurridos en aquellos años.

En 1991 se puso en funcionamiento la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR; se adoptó un “Código de Subsidios y Antidumping del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio” con relación a los productos agrícolas; se suscribió un “Acuerdo de Complementación Económica” en el marco de ALADI; se creó el “Consejo Industrial del MERCOSUR”⁸; se

⁷ Hacia fines de 1994 se firmó en Bruselas un *Memorandum de Intenciones* entre el MERCOSUR y la Unión Europea, que establecía distintas pautas generales para la negociación de un Acuerdo Marco en las áreas de cooperación económica y comercial. Por entonces se estimaba que para fines de 1995 podría formalizarse el acuerdo birregional. Recién en el segundo semestre de 2019 se pudo lograr un acuerdo en primera instancia, pero el mismo hasta la fecha no ha sido ratificado.

⁸ La iniciativa surgió de las Confederaciones empresariales de la Industria de los países del Mercosur.

firmó un convenio entre Argentina, Brasil y Uruguay en materia de telecomunicaciones; se pusieron en marcha por parte del GMC distintos Subgrupos de Trabajo; comenzaron a proliferar las Reuniones interministeriales para el tratamiento de asuntos comunes; se crearon las llamadas Reuniones Especializadas con el mismo objetivo; e incluso se buscó concretar facilidades y prerrogativas para los “ciudadanos” del Mercosur, entre otras medidas.⁹

En 1992 se aprobó un “Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR” (con programas para la formación de una “conciencia ciudadana” a favor de la integración, para la capacitación de recursos humanos en la misma dirección y para compatibilización y armonización de los sistemas educativos)¹⁰; siguieron constituyéndose Reuniones Especializadas por tema, al tiempo que para calificar la acción del GMC, se formó un *Comité de Cooperación Técnica (CCT/GMC)*.¹¹ Asimismo, los presidentes del MERCOSUR acordaron con el canciller chileno la “Declaración de Canela” (para la armonización de las posiciones de los países del Cono Sur en la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo), mientras que por la llamada “Declaración de Las Leñas” de la Cumbre del 26 y 27 de junio de ese año, los Estados Parte aprobaron un cronograma de medidas con plazos concretos a los efectos de acelerar el proceso de integración.¹²

En 1993, por su parte, entró en vigor el “Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias”; se concluyeron acuerdos en áreas importantes como las del “Arancel Externo Común”, prácticas desleales de comercio y reducción del desfase cambiario entre los mercados integrados; se adoptaron sendos acuerdos para la aplicación de controles integrados de frontera y para la convergencia regional en medidas sanitarias y fitosanitarias;¹³ y se suscribió el “Reglamento Relativo a la Defensa Contra las Importaciones que sean objeto de Dumping o de subsidios provenientes de países no Miembros del Mercado Común del Sur.”¹⁴

Finalmente, en 1994 se aprobó el llamado “Protocolo de Colonia” para la “promoción y protección recíproca de inversiones” dentro del MERCOSUR¹⁵; se profundizaron las negociaciones para la implantación definitiva de la Unión Aduanera (con inclusiones de

⁹ En este último sentido podría tomarse como ejemplo la disposición concretada por el CMC para que en puertos y aeropuertos que lo requirieran fueran habilitados canales diferenciados para la atención exclusiva de pasajeros oriundos de los países socios del MERCOSUR. MERCOSUR/CMC/DEC N° 12/91 - I CMC, Brasilia 17/XII/1991. Cabe acotar que el cumplimiento de esta medida hasta el día de hoy, tres décadas después, continúa siendo parcial e insuficiente.

¹⁰ MERCOSUR/CMC/DEC. 7/92. Valle de las Leñas, 27 de junio de 1992. Esta propuesta se había originado en una reciente Reunión de Ministros de Educación.

¹¹ MERCOSUR/GMC/RES Nro. 26/92.

¹² Entre otras decisiones, se aprobó un “Cronograma de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción”, CMC/DEC 1 y 2/92.

¹³ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 5/93 – IV CMC – Asunción, 1/VII/93, y MERCOSUR/CMC/DEC. N° 6/93, respectivamente.

¹⁴ MERCOSUR/GMC/DEC. N° 7/93 - IV CMC - Asunción, 1/VII/93.

¹⁵ MERCOSUR/GMC/DEC. N° 11/93 - V CMC, Colonia, 17/I/94.

productos a partir del 1º de enero de 1995 y una lista de excepciones que incorporaba preferentemente bienes de capital, con una vigencia aplazada hasta el 2006)¹⁶; se aprobó un “Protocolo sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual”¹⁷; se dispuso la llamada “Norma Vitivinícola del MERCOSUR”; se adoptaron directrices básicas en materia de política ambiental; se avanzó en lo vinculado con protocolos y acuerdos de integración educativa; y se creó la Comisión de Comercio del MERCOSUR¹⁸, entre otras iniciativas.

Como se observa, las características del formato intergubernamental extremo de los orígenes, aun dentro de un modelo focalizado en objetivos prioritariamente comerciales, exigían la aprobación casi casuística de protocolos y acuerdos, a la vez que por el mismo motivo se creaba un conjunto muy fragmentado de Grupos de Trabajo, Reuniones Interministeriales y Reuniones Especializadas. La propia dinámica del proceso en su etapa fundacional requería la conformación aluvional de una institucionalidad paralela y de compleja formalidad, a los efectos de responder a las demandas supervinientes de temas y asuntos que desbordaban naturalmente las restricciones del foco “comercialista”. Por su parte, en lo que se convertiría en una pauta frecuente en el funcionamiento del bloque, muchos de los Protocolos y disposiciones aprobadas por los organismos decisorios del MERCOSUR no alcanzaron luego a confirmar su vigencia efectiva, al no ser aprobados por los Parlamentos nacionales.¹⁹

5. El Protocolo de Ouro Preto de 1994.

Más allá de ciertos altibajos y del mantenimiento del predominio dentro del bloque de una fuerte dinámica bilateral argentino-brasileña, en diciembre de 1994 se firmó finalmente el Protocolo de Ouro Preto entre todos los Estados Parte, que estableció –por lo menos en las palabras del texto acordado– “un régimen definitivo hasta que se produjera la convergencia plena del arancel externo común”. Con sus 53 artículos y su anexo, este

¹⁶ Como el Reglamento correspondiente al “Régimen de Origen del MERCOSUR” (MERCOSUR\CMC\DEC Nº 6/94 - VI CMC - Buenos Aires, 5/VIII/1994) o la aprobación específica del AEC estructurado em base a la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías” (MERCOSUR\CMC\DEC Nº 22/94 - VII CMC – Ouro Preto, 17/XII/1994).

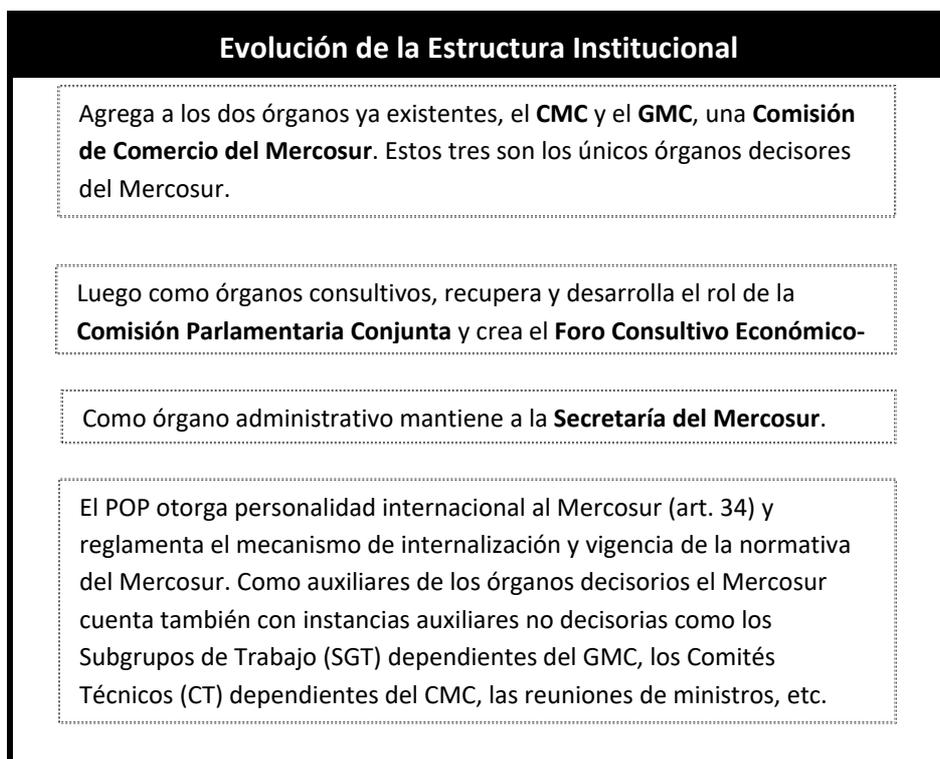
¹⁷ MERCOSUR\CMC\DEC Nº 1/94 - VI CMC - Buenos Aires, 5/VIII/1994.

¹⁸ MERCOSUR\CMC\DEC Nº 9/94. Este nuevo organismo se constituía como órgano decisorio de carácter intergubernamental, encargado de asistir a los órganos ejecutivos ya existentes del Mercosur, de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la Unión Aduanera, y de efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, el comercio intra-Mercosur y con terceros países.

¹⁹ Como ejemplos relevantes y paradigmáticos en esta dirección pueden mencionarse el referido “Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el Mercosur” (que no fue aprobado por ninguno de los parlamentos de los Estados partes), el “Protocolo sobre Promoción de Inversiones Provenientes de Estados No Partes del Mercosur”, suscrito en Buenos Aires el 5 de agosto de 1994 pero que luego no alcanzó a entrar en vigencia al no ser aprobado por el Congreso brasileño, o el “Protocolo relativo al Código Aduanero del Mercosur”, aprobado por el CMC en la Cumbre de Ouro Preto del 16 de diciembre de 1994 (DEC. Nº 25/94) pero luego sólo aprobado por el Parlamento paraguayo.

Protocolo implicó avances institucionales de relevancia innegable, pero no varió en lo sustantivo la orientación intergubernamentalista originaria. De todos modos, como lo indica en forma sumaria el Cuadro 2, en este Protocolo se incorporaron algunas innovaciones institucionales de importancia: se terminó de formalizar la creación de un nuevo órgano decisorio como la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), igualmente dependiente de los Poderes Ejecutivos; se efectivizó la creación formal de órganos consultivos con atribuciones menaguadas como la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES); se profundizó en torno a la personalidad jurídica internacional del bloque; se reglamentó el mecanismo de internalización y vigencia de la normativa del MERCOSUR; se consolidó y reglamentó el funcionamiento de instancias auxiliares dependientes del CMC, como los nuevos Subgrupos de Trabajo (SGT), los Comités Técnicos, las Reuniones Especializadas y las Reuniones de Ministros; y se mejoraron los mecanismos de solución de controversias, entre otras innovaciones menores (Operti 1996).

Cuadro 2: Evolución de la Estructura Institucional (Protocolo de Ouro Preto 1994)



Fuente: Silvia Lospennato, “Parlamento del Mercosur. La profundización de la integración en el MERCOSUR”

Por muchos motivos, con la firma del Protocolo de Ouro Preto podía darse por con-

cluida una primera etapa de consolidación institucional del MERCOSUR, tras los años de transición e implementación inaugurados con el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Para muchos, el balance resultaba por demás positivo. Cerca del 85% de los aproximadamente 9.000 ítems constantes de la *Nomenclatura del Sistema Armonizado* tenían un arancel externo común aprobado, con variaciones de entre 0 y 20% y con vigencia a partir del 1º de enero de 1995. Los productos que quedaban en las listas de excepción extenderían su situación hasta el 2001 en algunos casos y hasta el 2006 en otros. Se había cumplido además en forma íntegra con el cronograma de desgravación arancelaria previsto en el programa de liberalización comercial del Tratado de Asunción. Como parte de ello, se eliminaba la alícuota del impuesto a la importación de productos intercambiados entre los Estados Parte del MERCOSUR.

Por muchos motivos, con la firma del Protocolo de Ouro Preto podía darse por concluida una primera etapa de consolidación institucional del MERCOSUR, tras los años de transición e implementación inaugurados con el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Para muchos, el balance resultaba por demás positivo. Cerca del 85% de los aproximadamente 9.000 ítems constantes de la Nomenclatura del Sistema Armonizado tenían un arancel externo común aprobado, con variaciones de entre 0 y 20% y con vigencia a partir del 1º de enero de 1995. Los productos que quedaban en las listas de excepción extenderían su situación hasta el año 2001 en algunos casos y hasta el año 2006 en otros. Se había cumplido, además, en forma íntegra con el cronograma de desgravación arancelaria previsto en el programa de liberalización comercial del Tratado de Asunción. Como parte de ello, se eliminaba la alícuota del impuesto a la importación de productos intercambiados entre los Estados Parte del MERCOSUR.

Sin embargo, la culminación de esta etapa, con sus logros y evoluciones positivas, no podía ocultar la fuerte dependencia del bloque con relación a los flujos comerciales y financieros internacionales, así como su debilidad institucional para articular respuestas comunes ante situaciones de inestabilidad o de conflicto. La apuesta aperturista y comercial, pese a sus primeros frutos positivos, no pudo evitar las fricciones y conflictos provocados por las gravosas adaptaciones de algunos sectores ante las nuevas reglas comunes que se adoptaron. El enfoque comercialista, liberal y aperturista, con su consiguiente formato intergubernamental en el plano institucional, no ofrecía ámbitos consistentes de negociación y convergencia entre los sectores enfrentados.

Ya a partir de 1995 pudo confirmarse que las definiciones en cuanto a las reglas estructurales de comercio aplicables dentro del bloque se habían forzado en exceso y que el contexto general de liberalización de las economías no brindaba protección suficiente a los sectores afectados y/o perdedores. Esto último se profundizaba ante contextos que comenzaban a evidenciar vulnerabilidades importantes en las economías de la región. Un mercado ampliado a ritmos acelerados, sin instituciones ni política efectiva para la integración, no podía sino desembocar en una creciente conflictividad y en la perforación de las medidas y acuerdos alcanzados. En ese contexto y ya en 1995, Brasil no aceptó la sugerencia argentina en el sentido de elevar el AEC del MERCOSUR, ante lo que Argentina respondió con medidas defensivas. El GMC se vio entonces obligado a aprobar la revisión de la lista básica de excepciones habilitando su flexibilización en hasta 100 ítems. A partir de

estas primeras revisiones más o menos acordadas, las alternativas cada vez más azarosas de las economías nacionales del bloque comenzaron a forzar flexibilizaciones y revisiones cada vez más frecuentes y en ocasiones unilaterales. La Unión Aduanera comenzó así a perder credibilidad ante la sucesión de perforaciones, al tiempo que también en forma progresiva comenzaron a producirse inconvenientes en la accesibilidad comercial al interior de la zona de libre comercio del bloque.

6. El anticipo de los conflictos

Esta situación de rispidez latente detonó especialmente en 1997, ante el decreto dispuesto el 25 de marzo por el gobierno de Brasil para la aplicación de la llamada “Medida Provisoria 1569”, consistente en la aplicación de restricciones para el financiamiento de las importaciones, con el objetivo manifiesto de reequilibrar la balanza comercial. De inmediato la iniciativa brasileña fue objeto de severos cuestionamientos por parte de los otros países socios del bloque, que se veían afectados en sus vínculos comerciales. A pesar de que Brasil flexibilizó poco después la medida a través de negociaciones informales y por medio de concesiones recíprocas, en particular con Argentina,²⁰ se tardó en recuperar cierta calma. Como consecuencia, la credibilidad del bloque quedó maltrecha, con procesos contenciosos y controversias frecuentes que comenzaron a proliferar. En ese contexto fue que renació cierto nivel de disputa por el liderazgo regional entre Argentina y Brasil, por ejemplo, en su lucha por ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU. A esto siguieron nuevas fricciones por medidas proteccionistas recíprocas entre los dos grandes del bloque, en áreas sensibles como el azúcar brasileño o el trigo argentino.

Las dificultades de las economías nacionales dieron lugar a planes extraordinarios de proyección nacional, con el ejemplo paradigmático del Plan de Convertibilidad, implementado en Argentina a partir de 1991 y del llamado “Plan Real”, aplicado en Brasil en distintas etapas también durante la década de los 90²¹. Más allá de las declaraciones presidenciales

²⁰ Hubo modificaciones posteriores a esta iniciativa con fechas noviembre y diciembre de 1997. Luego de negociaciones con el resto de los socios del Mercosur, Brasil flexibilizó la medida permitiendo que las compras pudieran ser financiadas en un plazo no mayor a los 89 días para los Estados Partes del bloque. La excepción a la medida rigió por un plazo de 120 días, durante el cual los socios debían evaluar las posibles distorsiones al comercio que se estuvieren generando a causa de este decreto. La posición argentina respecto a la medida demandaba que Brasil estuviese obligado a consultar con los demás gobiernos de los países socios antes de tomar este tipo de decisiones y que en caso de tomarlas estuvieran exceptuados de cumplirla los socios del bloque. A partir del diferendo se decidió crear un Consejo Consultivo de políticas macroeconómicas.

²¹ En 1992, el entonces Presidente brasileño Itamar Franco, que había sustituido a Fernando Collor de Melo alejado del cargo por el juicio penal que el Congreso brasileño había iniciado en su contra, lanza un programa de estabilización económica conocido como *Plan Real* con el objetivo de controlar la hiperinflación que en 1992 alcanzó un 1.100% y en 1993 un 6.000%. Este primer *Plan Real* estuvo organizado en etapas y se puso en marcha entre junio de 1993 y julio de 1994, siendo comandado por el entonces Ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso, quien luego triunfaría en las elecciones nacionales de finales de 1994. En julio de 1994 se llevó a cabo la tercera etapa del *Plan Real*, que consistió en la sustitución de la moneda por el Real. A fines de 1998, luego de las nuevas elecciones nacionales en las que resultó reelecto, Fernando Henrique Cardoso anunció el *Plan Real II*, que incluyó las medidas definidas por el FMI para continuar con la

Continúa en la próxima página

de apoyo y comprensión dentro del Mercosur, las fricciones comerciales aumentaron y los choques entre sectores enfrentados por el cumplimiento o por la perforación de las reglas del bloque se acrecentaron claramente en este período.

Estas disputas no tardaron en romper la cohesión de la actuación conjunta en el plano externo, la que de todos modos se mantuvo formalmente hasta mediados de 1998 en negociaciones de particular relevancia, como las mantenidas por el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ante la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o ante Canadá. Sin embargo, los problemas cambiarios en Brasil provocaron la reacción de Argentina, que en 1998 firmó de manera unilateral la renovación de su “Acuerdo de Complementación Económica” con México, lo que se apartaba claramente de la orientación política fijada de común acuerdo por el MERCOSUR, en procura de la negociación colectiva de los acuerdos bilaterales con terceros países una vez que estos se vencieran. Las crecientes disputas comerciales entre Brasil y Argentina se traducían en perforaciones unilaterales de los acuerdos previamente establecidos, lo que hacía perder credibilidad en la consistencia y en la vigencia posterior de los acuerdos firmados. Desde sus asimetrías, los pequeños del bloque también sufrían perjuicios cada vez más severos, exigidos por la necesidad de una expansión de sus mercados nacionales y por una accesibilidad plena al mercado ampliado del MERCOSUR. La emergencia de problemas internos en las economías nacionales de los Estados Parte, en particular de los más grandes, venía también a poner de manifiesto la debilidad institucional del bloque, así como su incapacidad de autonomía, de administración de conflictos y de negociación intrazona ante los avatares de los flujos comerciales internacionales.

Ni la firma del “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile” en la 14ª Reunión del CMC del 24 de julio de 1998²² ni la aprobación de la “Declaración Socio Laboral del MERCOSUR”²³ pudieron echar demasiada luz a esa coyuntura especialmente difícil. El proceso integracionista había entrado en una etapa signada por un empantanamiento general de su curso, así como por las rispideces acrecidas entre sus socios. En efecto, estos años no fueron pródigos en avances efectivos en las diversas materias involucradas en el proceso de integración. Los acuerdos que pudieron aprobarse se vieron rápidamente mediatizados en su

negociación del apoyo financiero a Brasil.

²² Por respectivas Actas de Adhesión se sumaron luego a este Protocolo la República Bolivariana de Venezuela y la República del Perú el 20 de junio de 2005 en Asunción, y con posterioridad la República del Ecuador el 29 de junio de 2007, también en Asunción. Esta iniciativa le otorgaba fuerza de ley a la cláusula democrática aplicable a los países miembros, con la consiguiente separación automática del país signatario en el que se violentara la continuidad constitucional. Sin embargo, la aplicación efectiva de este Protocolo ha generado controversias.

²³ La misma fue aprobada por los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR en Río de Janeiro el 10 de diciembre de 1998. Esta disposición ratificaba (claro que en términos declarativos) el compromiso de los Estados Parte en el cumplimiento de derechos básicos y universales en materia laboral. Abarcó una muy extensa lista de asuntos como “no discriminación”, “promoción de la igualdad”, “trabajadores migrantes y fronterizos”, “eliminación del trabajo forzoso”, “trabajo infantil y de menores”, entre otras. Se ha cuestionado su aplicabilidad efectiva.

cumplimiento (cuando no bloqueados en su vigencia) por las controversias generalizadas que ganaron al bloque y a cada uno de sus Estados Partes. Sobre este último particular, entre 1995 y 1998 pueden identificarse algunas iniciativas que en otro contexto habrían tenido una proyección de relevancia, pero que –en el clima de conflictividad cada vez mayor dentro del MERCOSUR– quedaron bloqueadas en su implementación y su despliegue: protocolos de integración educativa²⁴, protocolos de acuerdo y armonización sobre temas estratégicos y sensibles en la perspectiva de convergencia de desarrollo económico y comercial²⁵, programas de acción y de profundización de medidas integracionistas de diversa índole²⁶, y creación de organismos auxiliares de las instancias formales del organismo institucional consolidado en el *Protocolo de Ouro Preto*²⁷, entre otros.

7. La profundización de la crisis.

No por esperada la crisis económica que detonó en los primeros meses de 1999 dejó de impactar con mucha fuerza al MERCOSUR y a sus Estados Parte, sumiéndolo en una situación extremadamente difícil. En enero de ese año, el gobierno brasileño dispuso una severa devaluación del real como medida extrema para responder a la crisis financiera desatada, lo que afectó de inmediato todo el cuadro comercial de la región. La caída pronunciada de las exportaciones de los demás miembros del bloque provocó en verdad una situación crítica y alarmante en sus proyecciones previsibles. No faltaron, entonces, procesos contenciosos diplomáticos dentro del MERCOSUR, como el que generó la “sugerencia”

²⁴ Por ejemplo: el *“Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico”* (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 7/95 - VIII CMC - Asunción, 5/VIII/95); o el *“Protocolo de Integración Educativa para Proseguimiento de Estudios de Post Grado en las Universidades de los Estados Partes del MERCOSUR”* (MERCOSUR/CMC/ DEC. Nº 8/96 - XI CMC – Fortaleza, 17/12/1996), entre otros.

²⁵ Por ejemplo: el *“Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el MERCOSUR, en Materia de Marcas, Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de Origen”* (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 8/95 - VIII CMC - Asunción, 5/VIII/95, no entró en vigencia por la no aprobación parlamentaria en Argentina y Brasil); el *“Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR”* (MERCOSUR/CMC/DEC Nº 13/97- XIII CMC - Montevideo, 15/XII/97, no fue aprobado por el Parlamento paraguayo); o el *“Protocolo de Armonización de Normas en Materia de Diseños Industriales”* (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 16/98 - XV CMC – Rio de Janeiro, 10/XII/98, no entró en vigencia al no ser aprobado por ninguno de los respectivos Parlamentos de los Estados Partes), entre otros.

²⁶ Por ejemplo, el *“Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000”*, en el que se destacan como objetivos estratégicos y centrales del bloque la profundización de la integración a través de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del MERCOSUR; o el *“Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur”* (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 5/98 - XIV CMC - Buenos Aires, 23/VII/98), entre otros.

²⁷ Por ejemplo, el *“Foro de Consulta y Concertación Política”*, creado en diciembre de 1998 como órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Partes del MERCOSUR, con el objetivo de ampliar y sistematizar el diálogo y la cooperación políticas entre los Estados Partes, inclusive en lo atinente a cuestiones internacionales de interés político común relacionado con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 18/98 - XV CMC – Rio de Janeiro, 10/XII/98

del presidente argentino Carlos Menem en relación con una propuesta de dolarización del conjunto de las economías mercosureñas, como mecanismo casi que inexorable para enfrentar la crisis internacional y los desequilibrios internos del bloque en materia cambiaria. En ese contexto, los gobiernos de los Estados Parte comenzaron en forma unilateral a diseñar y a implementar medidas en procura de diversificar el destino de sus exportaciones, de modo de escapar en lo posible a la dependencia respecto al mercado brasileño, que en aquel momento especial derivaba forzosamente en un cuadro muy deficitario. Mientras se intentaba con escaso éxito la negociación de medidas compensatorias para paliar las pérdidas comerciales, el gobierno argentino avanzó decididamente –en conexión cercana con los EE.UU. – en la perspectiva de lo que luego sería su Plan de convertibilidad.

No faltaron intentos por concretar algunas medidas concertadas para enfrentar de manera más colectiva los retos de la crisis desatada. Los presidentes de Argentina y Brasil anunciaron a través de la “Declaración de San José de los Campos” del 12 de febrero de 1999, la creación de un grupo especial integrado por altos funcionarios de los dos gobiernos, con el fin de realizar un seguimiento de la evolución de los flujos comerciales y de evaluar la adopción conjunta de medidas compensatorias o adaptativas cuando las circunstancias lo ameritaran. Sin embargo, el avance incontenible de la crisis brasileña hizo que el país norteamericano privilegiara la atención de sus problemas internos sobre el cumplimiento de los acuerdos regionales. En esa perspectiva, Brasil adoptó en 1999 el formato de negociaciones bilaterales (en sus acuerdos comerciales con México o con los países de la CAN) en detrimento de las estrategias y tratativas regionales.

Mientras el comercio intrabloque caía en forma pronunciada, los gobiernos consolidaban un accionar cada vez más unilateral, con la emergencia de las fricciones y conflictos subsiguientes. Mientras Brasil firmaba con la CAN un “Acuerdo de Preferencias tarifarias” en sustitución de los acuerdos bilaterales anteriores, el Presidente argentino Carlos Menem enviaba una carta al entonces Presidente norteamericano Bill Clinton, en la que solicitaba el ingreso de Argentina en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), petición que por cierto no prosperó pero que generó la irritación de Brasil y reveló los alcances de la nueva política de neto acercamiento del gobierno menemista a la superpotencia del norte. El unilateralismo cada vez más dominante y las fricciones comerciales herían intereses bien concretos: ante el reclamo de empresarios locales, el gobierno argentino dispuso la aplicación de un régimen de salvaguardas para frenar el flujo de las importaciones textiles de Brasil, China y Pakistán. Ante esta medida, el gobierno brasileño decidió suspender todas las negociaciones en el ámbito del MERCOSUR. También afectados en sus intereses pero sin demasiados instrumentos para hacer valer en procura de reequilibrar las relaciones dentro del bloque, Paraguay y Uruguay también hicieron sentir sus reclamos y protestas. Si bien la revocación (al menos parcial) por parte de Argentina de las barreras contra la entrada de productos importados procedentes de sus socios del MERCOSUR permitió reestablecer las negociaciones dentro del bloque, la afectación de la confianza y de la credibilidad de los acuerdos resultaba inocultable. El MERCOSUR comenzaba a transitar su peor momento y los gobiernos de los Estados socios desplegaban estrategias unilaterales sin asumir los riesgos de buscar soluciones concertadas para enfrentar la crisis del bloque. Por su parte, las instituciones integracionistas tampoco habilitaban instrumentos eficaces para enfrentar ciclos adversos como el que entonces se vivía.

Los cambios políticos a nivel nacional, más allá de algunas alternativas dramáticas, no implicaron virajes ideológicos importantes. Tampoco promovieron modificaciones sustantivas en las políticas de los gobiernos de la región frente al MERCOSUR. Hacia fines de 1998 Fernando Henrique Cardoso fue reelecto en Brasil, lo que marcó continuidad en la política exterior brasileña (Itamaraty no ambientaba ningún giro de reorientación), al tiempo que permitió la aplicación del ajuste postergado durante la campaña, que finalmente se efectivizó —con las consecuencias previsibles— en la devaluación de enero de 1999. En Paraguay, el efímero pasaje del ovidista Raúl Cubas Grau por la presidencia terminó con la sangrienta crisis política de marzo de 1999, en la que tras el asesinato del vicepresidente Luis Argaña y la renuncia de Cubas, accedió a la primera magistratura el entonces Presidente del Senado. El colorado Luis González Macchi lideraría un gobierno de extrema debilidad, en el marco de una muy frágil democracia, apuntalada de todos modos por el MERCOSUR y su “cláusula democrática”. Por su parte, al frente de una Alianza política pluripartidaria, en Argentina Fernando de la Rúa sucedía a Menem tras una década de dominio del gobierno. Lo hacía con un discurso de fuerte entonación integracionista pero con debilidades de origen que muy pronto estallaron de manera torrencial. Por último, Jorge Batlle asumía en marzo del 2000 la presidencia de Uruguay, tras haber vencido en el balotaje de noviembre de 1999 al candidato de las izquierdas uruguayas, Tabaré Vázquez. Batlle nunca había ocultado su cercanía con los EE.UU. y con el proyecto “ALCA”; tampoco escondía su profundo recelo y escepticismo con relación al MERCOSUR.

Como puede advertirse, la clave de las políticas nacionales no ambientaba cursos claros de superación del cuadro de parálisis que aquejaba por entonces al proceso de integración. En aquel momento, los gobiernos del MERCOSUR no tenían margen ni tampoco demasiada voluntad política para siquiera intentar un golpe de timón en procura de reencaminar el proceso de integración. Ya por entonces comenzó a hablarse (con un progresivo desgaste del término) de “relanzamiento” del MERCOSUR. En cualquier hipótesis, lo cierto era que las urgencias incrementales de la crisis volcaban decididamente a los gobiernos a sus cada vez más críticas agendas domésticas, quedando las negociaciones regionales en estado de auténtica estagnación.

8. Los intentos de “relanzamiento” y la Decisión 36/00 del CMC (1999-2002)

Tampoco en este tramo especialmente crítico faltaron intentos e iniciativas concertacionistas dentro del MERCOSUR. Al recuperar parte de su estabilidad y reequilibrar parcialmente su situación comercial y financiera, Brasil amagó con retomar cierta condición de liderazgo en un momento particularmente grave. En esa dirección puede ser leída la decisión del presidente Fernando Henrique Cardoso de designar en ese momento en el cargo de “Embajador Extraordinario” para asuntos ligados al MERCOSUR a una prestigiosa figura del ámbito diplomático brasileño como José Botafogo Gonçalves. Sin embargo, más allá de la firma de acuerdos importantes en el estratégico sector automotriz, Argentina y Brasil por aquellos años continuaron lidiando entre sí, enfrascados en recursos interpuestos ante los tribunales arbitrales del MERCOSUR o ante los grupos de monitoreo de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en procura de resolver favorablemente para sus respectivos intereses sus enfrentamientos cada vez más graves en el terreno comercial. Por su parte, la

expansión incontrolable de la crisis económica y financiera en Argentina profundizó la crisis del bloque y de sus Estados Parte a niveles inimaginables años antes.

En ese contexto tan pleno de restricciones y controversias dentro del bloque, durante la Presidencia Pro Tempore argentina de la primera mitad del año 2000, se lanzó la iniciativa conocida como el programa de “Relanzamiento del MERCOSUR”, que fue apoyada por todos los Estados socios. Como resultado de arduas negociaciones, esta iniciativa se tradujo en una serie de Decisiones de amplio espectro y de proyección ambiciosa, que fueron formalizadas en ocasión de la XVIII Reunión del CMC del 29 de junio de ese mismo año. Este amplio programa de “relanzamiento” del bloque apuntaba una vez más al fortalecimiento de la Unión Aduanera y a la consolidación de la plena accesibilidad del mercado ampliado para todas las exportaciones intrazona²⁸. Fue en ese marco que el CMC aprobó la luego tan controvertida Decisión 36/00. Por ella, como respuesta al contexto crítico que por entonces se vivía en el bloque y en ratificación de la idea que “la constitución de un Mercado Común implica(ba), entre otros aspectos, la necesidad de contar con una política comercial externa común”, se decidía: “Art. 1 - Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”.²⁹

En muy poco tiempo quedó de manifiesto que un programa de esta naturaleza en aquellas condiciones resultaba totalmente utópico y voluntarista. De todos modos, pese a que persistía y hasta se profundizaba en aquel contexto de crisis el enfoque de Unión Aduanera, nuevamente se perfilaban los requerimientos de ajustes y consolidación en el plano institucional, en una señal indirecta de que lo que comenzaba a ponerse en discusión, bajo el contexto de la crisis emergente, era el propio modelo integracionista y sus principales contornos.

Aquel año 2001, en el que precisamente el MERCOSUR cumplió diez años de su Tra-

²⁸ Este programa de “Relanzamiento del MERCOSUR” tuvo en efecto una muy amplia proyección, abarcativa de todos los núcleos más controvertidos dentro del proceso de integración: “acceso a mercados”, “incorporación de la normativa MERCOSUR”, fortalecimiento de la “Secretaría Administrativa del MERCOSUR”, “perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia”, evaluación y ajuste de la “estructura de órganos dependientes del GMC y la CCM” (Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas, Comités Técnicos, etc.), “Arancel Externo Común”, “Defensa Comercial y de la Competencia”, “Coordinación Macroeconómica”, “Incentivo a las inversiones, a la producción y a la exportación”, “Relacionamiento Externo”. Cfr. MERCOSUR/CMC/DEC 22 a 32/00.

²⁹ MERCOSUR/CMC/DEC 32/00. La misma se titulaba “Relanzamiento del Mercosur. Relacionamiento externo.” En el “visto” inicial de la Decisión se hacía alusión expresa al “[Tratado de Asunción](#), el [Protocolo de Ouro Preto](#), la Decisión CMC N° [10/92](#) y la Resolución GMC Nro. 35/92”. En los otros artículos de la Decisión se establecía: “Art. 2 - A partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el MERCOSUR. Art. 3.- Los Estados Partes realizarán todos los esfuerzos, con el objetivo de concluir, hasta el 31 de diciembre de 2000, la renegociación tarifaria de las consolidaciones de cada Estado Parte en la OMC, en base al AEC. Art. 4.- Los Estados Partes propondrán reiniciar las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con México con vistas a suscribir, a más tardar el 31 de diciembre de 2001, el acuerdo para regular las relaciones comerciales preferenciales entre el MERCOSUR y la CAN y el MERCOSUR y México.”

tado fundacional, resultó pródigo en acontecimientos por demás ilustrativos de la crítica situación en la que se encontraba por entonces el proceso integracionista. La estrategia de restringir prioritariamente la agenda del bloque a la culminación de las negociaciones en curso y a establecer mecanismos efectivos para garantizar el acceso al mercado ampliado rápidamente fue desbordada por la realidad. La asunción de Domingo Cavallo nuevamente como ministro de economía de Argentina, pero ahora con poderes ampliados, se asoció con todo un plan de emergencia denominado “Ley de competitividad”, que entre otras medidas incluyó la revisión del AEC del Mercosur. Esta medida, que en los hechos implicaba —entre otras cosas— la decisión unilateral de reducir los aranceles de importación para los bienes de capital, no podía sino generar un fuerte impacto en el MERCOSUR, con énfasis en los intereses de empresarios de los otros países socios, en especial de Brasil.

Mientras tanto, como resultaba esperable, las posturas ante los desafíos de la agenda externa del bloque también evidenciaron un fuerte distanciamiento de posiciones, con el presidente uruguayo Jorge Batlle bregando en forma militante a favor del ALCA y el gobierno brasileño reafirmando la necesidad de no acelerar los cronogramas acordados para la conclusión de las negociaciones, postura que finalmente prevaleció como decisión común del bloque.³⁰ A todo esto, se multiplicaron también las escaramuzas comerciales entre Argentina y Brasil, mientras que Paraguay y Uruguay comenzaron a reclamar —cada vez con mayor vigor— medidas compensatorias para minimizar los fuertes impactos en sus economías de la devaluación brasileña de 1999 y de la crisis financiera argentina en pleno desarrollo en el 2001. El escenario regional quedaba así dominado por la suspensión de las negociaciones, las medidas unilaterales, las declaraciones amenazantes de los gobernantes, la creación de mecanismos *ad hoc* como salida de emergencia ante la crisis, la sucesión de reuniones que terminaban sin acuerdo o con declaraciones genéricas y vacías. El tenor del clima por entonces reinante lo sintetizó la Unión Industrial Argentina, la que pidió por entonces la “suspensión temporaria del MERCOSUR” como forma de “asegurar el futuro” de las empresas y de las economías nacionales de los Estados Parte, aquejadas por una crisis que parecía incontenible.³¹

³⁰ La postura del Presidente uruguayo, que mereció el beneplácito específico del Presidente norteamericano George W. Bush, fue rechazada de inmediato y en forma enfática por el resto de los Estados Parte del MERCOSUR., postura que también fue acompañada por el resto de los países latinoamericanos. A través de la *Declaración Ministerial de Buenos Aires*, los 34 Ministros de Comercio (o equivalentes) de las Américas ratificaron el cronograma inicial que disponía el inicio de la implementación (previo acuerdo) del proyecto “ALCA” para enero del 2006. La *III Cumbre de las Américas*, celebrada muy poco después en la ciudad de Quebec entre el 20 y el 22 de abril de 2001, ratificaría a nivel de los Presidentes la posición de la reunión ministerial de Buenos Aires.

³¹ Pese a la profundidad de la crisis y a la creciente falta de brújula de algunos de los gobiernos, los órganos mercosurianos produjeron sin embargo en aquel fatídico 2001 algunas decisiones relevantes: la creación por parte del GMC de la “*Reunión Especializada de Cooperativas*” (MERCOSUR/GMC/RES. N° 35/01); la aprobación del “*Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*” (MERCOSUR/CMC/DEC. 02/01 – XX CMC – Asunción, 22/VI/01); la aprobación de *Listas de Compromisos Específicos* de los Estados partes del MERCOSUR como fruto de la conclusión de la “*Tercera Ronda de Negociación de Compromisos Específicos en materia de Servicios*” (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 10/01 – XXI CMC – Montevideo, 20/XII/01). Sin embargo, ya no existía prácticamente espacio de credibilidad para los acuerdos y decisiones. La gran mayoría de

Aquel –por tantos motivos– crítico año de 2001 no pudo terminar de manera más dramática para el MERCOSUR: la XXI Cumbre del MERCOSUR a realizarse en Montevideo en diciembre debió suspenderse debido a la ausencia de los representantes argentinos por la escalada de la crisis institucional en aquel país. En medio de disposiciones de “corralito bancario”, incidentes violentos, saqueos y de una repulsa generalizada hacia su gobierno, el presidente argentino De la Rúa se vio forzado a renunciar. Por apenas una semana asumió la presidencia en forma provisional el entonces gobernador de la Provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa. En su discurso de asunción ante el Congreso, el nuevo Presidente anunció –en medio de una cerrada ovación de la enorme mayoría de los legisladores y del público presente– la suspensión de pagos de la deuda externa argentina. En una semana se vería obligado a renunciar.

9. La exigencia de flexibilización: algunos antecedentes de un viejo reclamo

Un registro de esta primera década del Mercosur permite, en primer lugar, desechar la visión idílica de una etapa plenamente exitosa del bloque, sin mayores contratiempos, los que –de acuerdo a ese tipo de perspectivas y relatos– habrían surgido a partir de las posturas “politizadas” e “ideológicas” de los llamados “gobiernos progresistas” a partir del 2002/2003. Del mismo modo, como se ha anotado, una valoración académica con la perspectiva y las evidencias que ha arrojado el tiempo transcurrido, también desmiente en forma concluyente los relatos inversos, en relación con el surgimiento a partir de esa inflexión de un nuevo “Mercosur posthegemónico” o “postliberal” asociado con el giro producido en el período siguiente. Ambos momentos del bloque presentan acontecimientos y procesos mucho más complejos y azarosos, difíciles de caracterizar en forma homogénea y mucho menos modélica. Si bien las coyunturas cambiaron y los énfasis de políticas fueron claramente distintos, las causas profundas del rumbo que asumió el bloque en cada coyuntura tuvieron más que ver con las restricciones sistémicas del contexto internacional y con los intereses domésticos de los Estados Parte y de sus distintos actores, en especial de los socios más grandes y poderosos. La incidencia en esas trayectorias de los signos políticos e ideológicos de los gobiernos del bloque, aunque siempre presentes, resultó mucho menos gravitante en ese sentido.

En esa dirección, si en la indagatoria histórica sobre aquel “primer Mercosur” se quiere trascender la búsqueda lineal de cómo respaldar los relatos políticos del presente, en un sentido u otro, lo que surge como más consistente es la visión de un proceso más complejo y no apto para simplificaciones en su caracterización general. A esto debe sumarse el agregado, como ha podido advertirse en el registro realizado, de situaciones muy concretas en las que aparecen muchos de los reclamos y asuntos planteados como “rutilantes novedades” en la coyuntura más actual. A nuestro juicio, esto amerita aproximaciones y reconstrucciones menos contrapuestas, evaluaciones más sobrias, que sin dejar de lado el peso de las visiones políticas e ideológicas, inviten sobre todo al pragmatismo, esa

las disposiciones no alcanzó siquiera a estar vigente, quedando como una simple expresión de deseos en medio de la tormenta.

cualidad fundamental que han tenido los grandes constructores de integración o de regionalismo a lo largo de la historia. Una de las cuestiones en la que todo esto se pone especialmente en evidencia tiene que ver con la demanda de la “flexibilización” en el funcionamiento del bloque y el debate a propósito del AEC, dos de los temas dominantes en la agenda más actual del Mercosur.³²

En esa dirección analítica, cabe recordar un texto que el reconocido experto Félix Peña realizara en diciembre del 2006, a propósito de tres orientaciones que –con distintos énfasis– han estado presentes a lo largo de estos 30 años del Mercosur y también en su primera etapa. En un análisis respecto a la situación general del proceso de integración y de sus principales movimientos por entonces, luego de plantear sus dudas respecto al signo de lo que calificaba como “una especie de metamorfosis” y sobre las causas del fenómeno (“reflejos problemáticos de adaptación a circunstancias o (...) la resultante de una acumulación de iniciativas aisladas entre sí”), Peña destacaba tres grandes orientaciones del bloque visibles en su trayectoria: i) “hacia la ampliación”, ii) “hacia una mayor profundización del proceso de integración” y iii) “hacia la flexibilización de los compromisos e instrumentos vigentes del MERCOSUR”. (Peña 2006 y 2021)

En el primer punto, destacaba entonces la incorporación en curso como socio pleno de Venezuela y los pedidos en el mismo sentido de Bolivia y Ecuador. En relación con el tema de la profundización, resaltaba la puesta en funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR, del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) y de la negociación avanzada de un sistema de pagos bilaterales en moneda local entre Argentina y Brasil, que luego de su evaluación podría ser extendida al comercio con los otros socios. En lo atinente al factor de la flexibilización, que fue el que más desarrolló, Peña examinaba el reclamo (impulsado principalmente por Uruguay con el apoyo de Paraguay) de la habilitación a los socios menores para que pudieran celebrar acuerdos comerciales preferenciales y bilaterales con terceros, en virtud de las grandes dificultades de accesibilidad a la zona de libre comercio del bloque y a la fuerte inoperancia de este en el plano de la negociación comercial conjunta con terceros.

Cabe recordar que fue sobre este último punto que el gobierno uruguayo lideró por entonces, como en otras coyunturas, la ola de reclamos, llegando a impulsar de manera imprevista en 2006 la posibilidad de la firma de un TLC con EE.UU. Esta propuesta, finalmente desechada por el entonces presidente uruguayo Tabaré Vázquez en setiembre de 2006, fue rechazada formalmente por la mayoría de los sectores integrantes del oficialista Frente Amplio y por la central de trabajadores uruguayos (PIT-CNT), pero recibió un respaldo casi total del frente empresarial, de todos los partidos de la oposición, de la mayoría de

³² El 26 de marzo de 2021, en la Cumbre Presidencial por el 30º aniversario del Mercosur, el Presidente uruguayo Luis Lacalle Pou insistió sobre la necesidad de una “flexibilización” del funcionamiento del bloque. “Vamos a proponer formalmente que se discuta el tema de la flexibilización, necesitamos que el Mercosur tome una decisión al respecto. Después de 30 años, cuando el mundo se mueve muy rápido, hay que actuar. Uruguay necesita avanzar”. Esta propuesta se formalizó oficialmente en la reunión del CMC del 26 de abril de 2021. Hasta el momento, el gobierno de Brasil se ha manifestado afín con esta propuesta, mientras que los gobiernos de Paraguay y en particular de Argentina se han manifestado contrarios a la misma.

los medios de comunicación y de un sector relevante del propio Frente Amplio. En un campo de opinión sin duda abonado por las consecuencias muy negativas para Uruguay del bloqueo de puentes protagonizado por los “ambientalistas” de Gualegaychú y consentido por el gobierno argentino, este tipo de proyectos asociados con la demanda de la “flexibilización” no desapareció como hipótesis y como reivindicación dentro del MERCOSUR, aunque poco a poco fue perdiendo posibilidades reales de concreción, por razones tanto internas como externas.³³

Aquello que aparecía 15 años después del Tratado de Asunción como principal reclamo de Uruguay, liderado entonces por un gobierno progresista, se ha repetido en numerosas circunstancias. Desde aquella primera etapa del bloque y en continuidad con lo que siguió después, el reclamo por una mayor flexibilización dentro del bloque para que cada Estado Parte pudiera negociar en forma unilateral con terceros se convirtió en una posición frecuente en el MERCOSUR, en particular desde Paraguay y Uruguay pero, como se ha podido advertir, no exclusivamente de parte de los dos países más pequeños del bloque. Casi siempre para fundamentar a favor de esta posición, el principal argumento al que se ha apeló fue el señalamiento de las grandes dificultades del bloque para negociar en conjunto ante terceros o para concertar intereses y posturas en foros multilaterales. El 17 de diciembre de 2006, en ocasión de la XXXI Cumbre del MERCOSUR celebrada en Brasilia, el entonces ministro de economía uruguayo, Danilo Astori, defendió enérgicamente esta posición, focalizando sus baterías en la crítica a la situación general del MERCOSUR y los perjuicios sufridos por Uruguay a consecuencia de ella: “Llegamos (al gobierno) –decía por entonces Astori– con un MERCOSUR en pésimo estado, esa es la verdad. Y nos vamos por lo menos con una reunión muy dura, muy severa, muy rigurosa, que espero que haya generado al menos una conciencia de que el Uruguay está planteando esto con mucha firmeza y con mucha seriedad. (...) Así no podemos seguir. (...) Flexibilizar la posibilidad de que países integrantes del bloque tengan acuerdos fuera de la región con preferencias arancelarias. Esa es la mejor síntesis que yo podría hacer de esto. Esa es nuestra alternativa. Nosotros no nos vamos a bajar de esta propuesta.” (Astori 2006)

Más allá de que el tema de la “flexibilización” generó divergencias en el seno del oficialismo frenteamplista a lo largo de sus 15 años de gobierno (2005-2020),³⁴ la postura explicitada por Astori en 2006 comenzó poco a poco a ganar adeptos también en la coalición de izquierdas, frente a la usencia de resultados, el vacío retórico y el incumplimiento predominante en el funcionamiento del bloque. A modo ilustrativo y para marcar las posiciones de dos figuras distantes dentro del Frente Amplio, puede recordarse el balance que el entonces presidente uruguayo José Mujica hacía en 2014, momento en el cual los “progresismos” todavía gobernaban en Argentina y Brasil. Mujica sostenía entonces que el Mercosur debía “ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que

³³ El fin del *fast track* y la victoria demócrata en las elecciones legislativas de 2006 prácticamente enterraron la posibilidad de que EEUU reanudara sus iniciativas de acuerdos de este tipo hacia países sudamericanos.

³⁴ Las mismas resultaron nítidas en el año 2006 ante la propuesta de firmar un Tratado de Libre Comercio bilateral con los EEUU, aunque en el 2019, el Frente Amplio a través de su orgánica aprobó de manera contundente la firma de un TLC con Chile.

deberíamos ser, creo que esto merece una discusión. (...) El Mercosur tiene un problema interno, y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente. (...) Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra pero vamos por otro camino” (Mujica, 2014). Más de dos años después, ya convertido en un octogenario senador, en marzo de 2016, Mujica continuaba insistiendo en que, si bien seguía apostando al Mercosur y a la integración como caminos insoslayables para el desarrollo regional, “ya no es tiempo de decir simplemente que no. Hay que marcar un rumbo propositivo” (Mujica 2016).

En síntesis, la “brecha de implementación” y “el hiato entre el diseño original y la práctica histórica” han sido una constante histórica. Más allá de modalidades y estilos, las actuales posturas del presidente uruguayo Luis Lacalle Pou y de su canciller Francisco Bustillo, representativas de un gobierno mucho más parecido a los del “primer Mercosur” que a los tres que se sucedieron durante la llamada “era progresista” (2005-2020) en Uruguay, no resultan novedosas, tanto con relación a la posición de los gobiernos uruguayos de las últimas décadas como respecto a las posiciones asumidas en forma unilateral por los otros socios, como vimos, ya presentes –aunque con contradicciones y altibajos marcados por lo general mucho más por la coyuntura que por la política o por la ideología– durante el “primer Mercosur”. Tal vez estos recuerdos resulten útiles para pensar y actuar de manera coherente en la coyuntura actual. En la misma dirección, tampoco hay que olvidar que, a pesar de todos los pesares, ningún socio del Mercosur ha optado por el camino del abandono del bloque.

10. Bibliografía

- Bouzas, Roberto (2001), “El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, IDES), vol. 41, nº 162 (2001), pp. 179-200.
- Bouzas, Roberto - Soltz, Hernán (2002), “*Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur*”. Hamburg, Institut Für Iberoamerika – Kunde.
- Bouzas, Roberto (2011), “*Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina*”, en Gerardo Caetano (coord.), “*Mercosur 20 años*”. Montevideo, CEFIR-GIZ-FESUR.
- Benzi, Daniele y Narea, Marco (2018), “El regionalismo latinoamericano, más allá de los “pos”. El fin del ciclo y los fantasmas globales”, en *Nueva Sociedad*. nº 275, Buenos Aires, pp. 106 y 119.
- Briceño Ruiz, José (2016), “Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo, posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina”, en Martha Ardila (ed.), *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

- Caetano, Gerardo (2018), Desigualdad, desarrollo e inserción internacional. Una mirada crítica sobre la “década social” y el “ciclo progresista” en América Latina *Revista Estudios Interdisciplinarios en América Latina y el Caribe (EIAL)*. vol. 29, nº 1. The Sverdrlin Institute for Latin American History and Culture. Tel Aviv University, pp. 60 a 92.
- Caetano, Gerardo – José Sanahuja, José Antonio (coord.) (2019), “Deconstruyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, Montevideo, Universidad de la República.
- Caetano, Gerardo (2019), *Historia mínima de Uruguay*. Montevideo, El Colegio de México, pp. 23 a 37.
- Caetano, Gerardo – Pose, Nicolás (2020), "Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones", en *Relaciones Internacionales*. v. 29, nº 59. Universidad Nacional de la Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 2020, pp. 28 a 51.
- Caetano, Gerardo- Hernández Nilson, Diego (2021), “Treinta años de Mercosur: canon regionalista”, en *Cuadernos Americanos*, México, UNAM. (en prensa)
- Lander, Edgardo, “¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares, en *OSAL*, año 5, nº 15, 9-12/2004.
- Magariños, Gustavo (2005), “*Integración Económica Latinoamericana. Proceso ALALC/ALADI. 1950-2000*”. Tomos I, II y III. Montevideo, BID-ALADI.
- Mujica, José (2014), Declaraciones en “*El Observador*” digital. Montevideo, (con información de AFP), 11/1/2014.
- Mujica, José (2016), Clase inaugural del curso internacional *América Latina: ciudadanía, derechos e igualdad*, coorganizado por CLACSO, la UMET y FLACSO Brasil. Buenos Aires, 17 de marzo de 2016.
- Malamud, Andrés (2016), “El malentendido latinoamericano”, en *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), nº 266, pp. 32-44, pp. 33-34.
- Natanson, José (2017), “La integración es un elefante blanco”, *Le Monde Diplomatique* (París), nº 212.
- Nolte, Detlef (2019), “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo, Universidad de la República), vol. 28, nº 1, pp. 131-156, p. 141.
- Opertti, Didier et allí (1996), “*El Mercosur después de Ouro Preto*”. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, Serie Congresos y Conferencias Nº 11.
- Peña, Félix (2006), “*Tras su reunión en Brasilia, el MERCOSUR parece moverse en tres direcciones. ¿Permitirán generar ganancias de identidad, eficacia y credibilidad?*”. Newsletter, diciembre 2006.
- Peña, Félix (2021), *¿Una propuesta aun inconclusa? La iniciativa para flexibilizar el Mercosur*.

El “primer Mercosur” y la “flexibilización”. Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001) (73 - 99)

“La Nación. Suplemento de Comercio Exterior”. Buenos Aires, Argentina, 13/5/2021.

Sanahuja, José Antonio (2008), “Del “regionalismo abierto” al “regionalismo posliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires, CRIES, pp. 11 a 54

Sanahuja, José Antonio (2013), “Regionalismo “post-liberal” y multilateralismo en Sudamérica”, pp.19 a 72 en Serbin, Martínez y Romanzini Júnior (compiladores), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas y Nuevos Desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. 2012*. Buenos Aires, CRIES.

Serbin, Martínez y Romanzini Júnior (compiladores) (2013), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas y Nuevos Desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. 2012*. Buenos Aires, CRIES. José Antonio Sanahuja, “Regionalismo “post-liberal” y multilateralismo en Sudamérica”, pp.19 a 72.



PENSAMIENTO PROPIO

Nuevas Miradas sobre el futuro de la región: América Latina y el
Caribe en la perspectiva de la juventud

Editores invitados:

Constanza Boettger, Carolina Pedrosa y Lucía Rossi

Colaboradores:

Maria Luisa Bandeira Oliva, Regiane Nitsch Bressan, Mariana
da Gama Janot, Raquel Gontijo, Vitor Honório, Alejandra López
Martínez, Devika Misra, José Monteiro de Barros, Leandro
Ocon, Jonnathan Eduardo Pérez Piña, Natalia Razovich, David
Paulo Succi Junior, Ana Elisa Thomazella Gazzola, Claudia
Vargas Ribas.

53

ENERO-JUNIO 2021 / AÑO 26

Post-neoliberalismo, Post-pandemia Covid-19 y sociedad civil global

Kiyoshi Matsushita

kmt07145@ir.ritsumei.ac.jp

Ritsumeikan University (Kyoto, Japón)

Recibido: 26/05/2021

Aceptado: 19/06/2021

Publicado: 02/07/2021

Resumen: La globalización neoliberal impulsa los procesos sociales, económicos, culturales e ideológicos en todo el mundo en el siglo XXI, lo que precede a la división de cada nación, comunidad, región y el patrón de pensamiento, incluida la construcción de muros, un gran número de refugiados y emigraciones, y muchos conflictos y actividades terroristas.

Según el informe de Oxfam de 2019, se crea un nuevo multimillonario cada dos días y las 26 personas más ricas del mundo poseen tanto como el 50% más pobre. Al aumentar esta polarización y desigualdad, la globalización neoliberal alimentó el problema crónico de la sobreacumulación y la militarización.

Este artículo se centra en el presente de la globalización neoliberal bajo la pandemia del Covid-19. Significa una reconsideración crítica del capitalismo moderno que trae ahora una profunda miseria a la historia de la humanidad, lo que incluye la pobreza, los refugiados, la inmigración, los crímenes transnacionales, el cambio climático y la pandemia. Además, se violan los derechos humanos fundamentales como consecuencia del control supremo del mercado, la competencia y la desregulación por parte de las empresas multinacionales.

Palabras clave: post-neoliberalismo, pandemia post-Covid-19, sociedad civil global, movimientos anticapitalistas, gobernanza democrática de múltiples capas

- ❖ Cómo citar este artículo: Matsushita, K. (2021). Post-Neoliberalismo, Post-Pandemia Covid-19 y Sociedad Civil Global. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 128. <https://doi.org/10.24215/23142766e128>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

Post-neoliberalism, post-Covid-19 pandemic and global civil society

Kiyoshi Matsushita¹

Abstract: The neoliberal globalization drives the social, economic, cultural, and ideological worldwide processes in the 21st century, which takes precedence to the division of each nation, community, region, and the pattern of thinking, including the constructions of walls, huge numbers of refugee and emigrations, and many conflict and terrorist activities.

According to a 2019 Oxfam's report, a new billionaire is created every two days and the world's 26 richest people own as much as the poorest 50 percent. By making this polarization and inequality escalate, neoliberal globalization has fueled the chronic problem of overaccumulation and militarization.

This article focuses on the present of neoliberal globalization under the Covid-19 pandemic. It entails a critical reconsideration of modern capitalism, which now brings deep misery to human history, including poverty, refugees, immigration, transnational crimes, climate change and pandemic. Furthermore, fundamental human rights are violated as a consequence of the utter control of the market, competition, and deregulation by multinational companies.

Key words: post-neoliberalism, post-Covid-19 Pandemic, global civil society, anti-capitalist movements, multilayered democratic governance

1 Doctor en Relaciones Internacionales, Profesor emérito de la Ritsumeikan University, Kyoto, Japón. La traducción del artículo fue realizada por Mâyuko Kawai.

1. Introducción

La pandemia ha puesto en evidencia la inevitable conexión que existe entre el destino de las comunidades sobre nuestro planeta y el de la humanidad en su totalidad. Esta situación es considerada como la crisis más grande desde la Segunda Guerra Mundial. El colapso económico ocasionado por el coronavirus ha evidenciado cuán subordinados estamos todos nosotros a la producción, a las finanzas y al sistema de servicio globalmente integrados y cuán controlados estamos por la clase hegemónica multinacional y los agentes políticos de los estados capitalistas mundiales.

La humanidad sufre varias situaciones difíciles, desde la crisis del sistema ecológico hasta la guerra, pobreza, desigualdad, enfermedad y refugiados, entre otros. Si hay esperanzas de que exista una solución para estos problemas lamentables, ella es enfrentar colectivamente, más allá de las fronteras nacionales, al sistema capitalista mundial y a los poderes que dominan nuestros medios de existencia. El coronavirus también ha expuesto estos problemas.

Ahora bien, ¿las élites y las organizaciones dominantes del sistema mundial actual están llegando a sus límites o están en el proceso de llegar a su fin? Desde la ineptitud del ex presidente norteamericano, Donald Trump, en cuanto a las medidas contra la pandemia y los dispositivos asistenciales en dólares multibillonarios hasta la caída repentina de la economía global, miles de millones de trabajadores en inestabilidad enfrentan amenazas a sus vidas. Se ha visto, además, el colapso del sistema de la seguridad pública por la reducción en gran escala de sus fondos. La pandemia ha revelado la incapacidad de las élites y las organizaciones dominantes de resolver esta crisis de la humanidad.

Cientos de millones de refugiados multinacionales vienen enfrentando el virus sin poder tener acceso a la salud. Las medidas asistenciales contra el virus ignoran a los presos en hacinamiento, a las personas sin hogar y a aquellos en regiones en guerra.

Actualmente bajo estas circunstancias, se encuentra en expansión en cierto espacio de prensa e imprenta un discurso tal como el fin del capitalismo, la crisis de la historia y la crisis de la humanidad. En cuanto al nivel global, por ejemplo, no sólo está empeorando el medioambiente de la vida de las personas (alimentos, violencia y crimen, migración, refugiados, pobreza y hambre, desempleo, etc.), sino también está a punto de caer en la crisis el medioambiente que rodea la humanidad (calentamiento global, contaminación marítima, diversidad de las especies, etc.).

Exclusión e inclusión son las prácticas forzadas, tanto política y económica como socialmente. Esta relación de exclusión e inclusión es política económica, financiera e ideológica y gira alrededor del eje de la división. Por un lado, se publicitan el nacionalismo xenófobo, racismo, particularismo y populismo y, por otro lado, se busca y consigue el rápido desarrollo de tecnologías digitales, especialmente de la renovación de información y tecnología e inteligencia artificial, así como también la integración dirigida por organismos financieros y la integración regional promovida por empresas multinacionales. Las situaciones que rodean el mundo son las consecuencias de la globalización desenfrenada e impulsada por neoliberalismo. Es a raíz de esto que llama atención como tarea urgente la

realización de *Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible* de las Naciones Unidas.

Este artículo tiene como objetivo analizar la forma en que las personas en la era de *Antropoceno* reconocen el presente y cómo lo problematizan, y explorar su posibilidad tanto de enfrentar la globalización neoliberal y el mundo post-Covid-19 como de lograr la solidaridad ciudadana global y democrática y una construcción social que trasciendan las ideas centradas en el estado.

2. La era del Fin del Neoliberalismo

i. Límite de la globalización neoliberal

En sentido comparativamente amplio, el neoliberalismo es conceptualizado como la última fase de la dominación estructural y hegemónica global. Por ejemplo, de acuerdo con Stephen Gill, el neoliberalismo es una nueva era, que sostiene la reestructuración de la relación entre estado nación y organismos transnacionales. Este sistema disciplinario formativo global está relacionado con el desarrollo inevitable de la civilización del mercado y la jerarquía social (Gill, 1995).

Es en esta era que la presente pandemia Covid-19 está amenazando a la humanidad. Esta pandemia, además de ser una crisis sanitaria, es una crisis política, ideológica y educativa. Es también una crisis de diferentes valores democráticos y de la destrucción de la educación y medioambiente, ligada a la crisis de desigualdad en gran escala de riqueza, ingresos y poder. Es decir, es una crisis de la sociedad entera, donde la política en general está instrumentalizada por el neoliberalismo.

Wendy Brown visualiza de la siguiente manera la penetración y crecimiento del discurso neoliberal y observa la crisis de la sociedad entera o del sistema: El neoliberalismo está desmoronando silenciosamente los elementos fundamentales de la democracia. Están incluidos en estos elementos los “términos principios de justicia”, “culturas políticas”, “hábitos de ciudadanía”, “prácticas de dominio” y, sobre todo, “imaginarios democráticos”. Brown resalta su propósito sin ambigüedad, de la siguiente manera:

Mi argumento no sólo es que los mercados y la moneda corrompen y deterioran la democracia, sino también que las instituciones políticas y sus consecuencias son cada vez más dominadas por el capital financiero y empresarial. La democracia está siendo reemplazada por plutocracia - la dominación por y para los adinerados. Además, la razón neoliberal, hoy omnipresente en políticas, lugares de trabajo, jurisprudencia, educación, cultura y en un vasto espacio de actividades cotidianas, está convirtiendo en lo *económico*, la característica, el significado y la operación distintivamente *políticos*, que son los componentes fundamentales de la democracia. Tal vez las instituciones, prácticas y hábitos democráticos liberales no

sobrevivan esta conversión. Tampoco quizás los sueños democráticos radicales (Brown, 2015: 17)².

ii. Expulsión de la seguridad del ser humano

El Sur Global es un concepto correspondiente a la nueva fase del capitalismo neoliberal de la Posguerra Fría con características únicas. Estas características incluyen la expansión sin precedentes de las corporaciones multinacionales, su poder y su cadena de producción global. Las consecuencias de estas políticas son conocidas. Hay concentración extrema de la riqueza a nivel global y nacional, y la brecha es mayor entre el estrato extremadamente rico y la mayoría de la población. La privatización de los bienes comunes – salud, agua, transporte, energía, conocimiento, semillas, etc.– ha agrandado el poder de los sectores privados. Más aún, la realidad reciente que merece atención es el hecho de que los sitios pobres existen tanto en el sur como considerablemente también en el norte. Al mismo tiempo, muchas zonas acaudaladas donde las élites nacionales acumulan la riqueza también existen en el sur. Con la globalización han aparecido diferentes formas de una nueva jerarquía social y desigualdad que se organizan y proliferan más allá de las fronteras nacionales.

iii. Capitalismo global y acumulación excesiva

William Robinson analiza política y estructuralmente la vulnerabilidad de la economía global frente al coronavirus (Robinson, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d). El coronavirus ha puesto en caos a las redes globales de oferta y diseminado el pánico a través del mercado mundial de acciones. La pandemia sigue en expansión, causando grandes daños. Sin embargo, desde el punto de vista más amplio, las consecuencias del virus han revelado la vulnerabilidad de la economía global. Esta vulnerabilidad no se ha recuperado suficientemente desde el colapso financiero de 2008, y ha venido sacudiendo por años y generando nuevas crisis.

La crisis del capitalismo global es tanto política como estructural. Políticamente, este sistema se enfrenta a la crisis de la hegemonía del capitalismo y de la legitimidad del estado. La división social y desigualdad a nivel global no tiene precedentes. En el 2018, el 1% del estrato superior de la humanidad controlaba más de la mitad de la riqueza mundial, mientras que el 80% del estrato inferior se veía obligado a contentarse con el 4.5% de ella. Si bien este tipo de desigualdad global aguda facilita la explosión política, la dificultad del sistema para revertir la desigualdad hace que éste conduzca a una forma violenta de acorralamiento para administrar a la población empobrecida.

Estructuralmente este sistema se encuentra ante la crisis conocida como acumulación excesiva. A medida que se incrementa la desigualdad, el sistema genera una riqueza cada vez mayor que la que la vasta población trabajadora realmente puede consumir. En consecuencia, el mercado global no puede absorber el producto de la economía global. La

² Todas las traducciones son propias.

acumulación excesiva está relacionada con las situaciones en las cuales se acumula el gran capital (utilidad). Sin embargo, este capital se estanca sin poder ser útilmente reinvertido.

Efectivamente, las empresas obtuvieron utilidades récord en la década de 2010, en la cual también disminuyó la inversión empresarial. La reserva corporativa a nivel mundial sobrepasó los 12 billones de dólares en 2017, lo cual es mayor que la reserva de divisas de los principales países del mundo. Las corporaciones multinacionales no pueden, empero, encontrar suficientes oportunidades para reinvertir útilmente esa ganancia. A medida que se acumula este capital que no puede ser invertido, aumenta la gran presión que requiere una salida para disponer del excedente. Para el siglo XXI, la clase capitalista transnacional enfrentará la acumulación del excedente y recurrirá a algunos mecanismos para mantener la acumulación, especialmente la malversación del financiamiento público, el crecimiento impulsado por la deuda, la acumulación militar dirigida por el estado y la especulación financiera en casinos globales, entre otros (Robinson, 2020b).

iv. Neoliberalismo, coronavirus y politización del orden natural

Como señala Naomi Klein, mucho antes de la presente crisis de la pandemia, los promotores del neoliberalismo habían intentado escatimar en servicios, tales como asistencia médica a expensas del estado, agua limpia, buenas escuelas públicas, lugares seguros de trabajo, pensiones y otros programas asistenciales para adultos mayores y personas desfavorecidas. Al mismo tiempo, la misma idea de la esfera pública y el bien público fue atacada por el capitalismo depredador. Como una de sus consecuencias, están arruinadas las infraestructuras básicas, como carreteras, puentes, diques y sistema de agua, que son propiedades públicas de una sociedad (Klein, 2017).

Henry A. Giroux, en su texto “La pandemia Covid-19 está exponiendo la plaga del Neoliberalismo” (*The Covid-19 Pandemic Is Exposing the Plague of Neoliberalism*), presenta una observación perspicaz sobre la relación entre la pandemia Covid-19 y la epidemia del neoliberalismo y advierte la crisis de la sociedad entera causada por el neoliberalismo capitalista (Giroux, 2021). Estamos en el momento en el cual podemos darnos cuenta de que el neoliberalismo es una máquina que produce no sólo la desigualdad a gran escala y el sufrimiento del ser humano, sino también la muerte cruel que avanza un paso más hacia la crisis de la extinción de la humanidad.

La presente pandemia del coronavirus es una crisis estructural profundamente arraigada en los gobiernos neoliberales, que negaron la importancia de la salud pública y el bien público, y que han venido absorbiendo el capital de los sistemas que habían posibilitado dichos servicios públicos.

La pandemia del coronavirus está ligada a fondo con la politización del orden natural a través del ataque destructivo, explayado por la globalización del neoliberalismo, contra el ecosistema. Además, esto no se puede separar de la discriminación racial, el supernationalismo, los sentimientos anti-inmigrantes y los actos intolerantes.

A fin de promover las políticas de despolitización, el neoliberalismo da importancia al rol principal de la educación. Por ejemplo, de acuerdo a los principios educativos centrales del neoliberalismo, la responsabilidad individual es la única forma de tratar los problemas

sociales y, por ende, no es necesario tomar medidas para resolverlos como problemas integrales ni exigirle al poder la toma de la responsabilidad de explicarlos y/o admitir esos problemas causados por la responsabilidad colectiva. El neoliberalismo privatiza e individualiza los problemas sociales como políticas de contención y, de esa manera, intenta acorralar las políticas democráticas verdaderas.

Giroux señala sagazmente el peligro de que el neoliberalismo fermente una crisis cultural por medio de la ideología fascista. Este autor entiende el resultado de ello como crisis de la sociedad en su totalidad. Esta es una era caracterizada por el desprecio a la debilidad, la proliferación de la discriminación racial, el ascenso de la emoción sobre la razón, el colapso de la cultura cívica, y la obsesión por la riqueza y los intereses personales. Bajo estas circunstancias, nos estamos enfrentando no simplemente a una crisis política, sino también educativa. Esta es una política en la cual los mecanismos políticos y culturales se ven instigados por los organismos que hacen perder las fuerzas imaginativas de la verdad, la justicia y la ética.

Para poner fin a esta epidemia, es necesario enfrentarnos con la ideología fascista neoliberal y desarrollar una reflexión amplia que abarca más allá de la sociedad de consumidores y la cultura de privatización. Es indispensable generar movimientos de resistencia por una sociedad más justa e igualitaria.

David Harvey argumenta que lo fundamental es que actualmente los movimientos anticapitalistas son las únicas opciones. La gravedad de la crisis actual ofrece la nueva posibilidad de que las personas comiencen a reflexionar sobre cómo es la sociedad, el mundo y el futuro en el cual les gustaría vivir. Esto no es volver al sistema que identifica la democracia con el capitalismo. La presente crisis tiene raíces políticas y económicas más profundas y demanda una reconstrucción integral de la sociedad (Harvey, 2020). Mientras que Harvey lo enfatiza así, Giroux también concluye que la resistencia al neoliberalismo predatorio es la tarea urgente.

Aún tenemos la oportunidad de reimaginar un mundo en el que el futuro no se asemeja al presente neoliberal predatorio. Este debe ser un mundo que reúna las luchas por justicia, emancipación e igualdad social. Lo que es más urgente de todo es la necesidad de luchar por un mundo que imagina y actúa en base a las promesas utópicas de una justicia y a la sociedad socialista democrática. Frente a la pandemia Covid-19, los asuntos de crítica, entendimiento y resistencia son elevados a una cuestión de vida o muerte. La resistencia es una necesidad extremadamente urgente (Giroux, 2020).

v. Profundización de las divisiones

En los Estados Unidos la desigualdad de ingreso está en aumento. Es importante que se reconozca que tanto los estratos más bajos del ingreso como la reducción de los estratos medios constituyen la base conservadora y racista de la integración y la exclusión del poder político de Trump. Semejante situación se observa también en la zona del euro, en Grecia, España, Portugal y en otros países desarrollados. El deterioro del nivel de la vida

social y económica de los ciudadanos ha puesto a flote los fenómenos políticos como el populismo. La entrada en plena escala del neoliberalismo en la década de los 80, el colapso de la Guerra Fría y la globalización transformaron enormemente la organización social integral previamente existente bajo el keynesianismo y el fordismo. Desde entonces, la globalización ha venido promoviendo el proceso de polarización desigual, y de inclusión e integración selectivas, ligado a la separación y la división del mundo.

Esta división se convierte en caldo de cultivo que genera diversas violencias. Algunos países en desarrollo se encuentran ante la violencia estructural, por ejemplo con el terrorismo, trata de personas, tala ilegal, drogas ilegales, exportación de armas, crimen cibernético y lavado de dinero, entre otros, producida por el neoliberalismo. En este momento de la pandemia, la división tiende a acelerar la exclusión y la expulsión de la era neoliberal.

El término “división” implica varias cosas: discriminación diversa y extensa, explotación y saqueo, diferencias económicas y educacionales, acceso a los derechos ciudadanos y a las necesidades básicas, fronteras y obstáculos, el sistema de castas y apartheid, refugiados e inmigrantes, entre otros. Dicho esto, es necesario prestar atención a que la división lleva consigo un proceso especial de exclusión y marginalización.

Ahora bien, quisiera enfocarme la teoría de la expulsión sostenida por Saskia Sassen (Sassen, 2014). Sassen indica que manejar el concepto de expulsión significa traspasar una de las formas de comprender la patología del capitalismo global, como puede ser el concepto de la desigualdad creciente. En este sentido, la expulsión parece apropiada como un concepto que capta integralmente la patología crítica profunda y severa del capitalismo global. La expulsión, que traspasa la discriminación, está siendo impuesta a las personas como refugiados e inmigrantes forzados, a aquellos en los establecimientos de detención y prisión, a las víctimas de la pandemia y de los crímenes de odio, etc., los cuales examinaré más adelante.

Una cuestión que traza la investigación de Sassen respecto al concepto de la expulsión es si la mezcla de casos que atraviesan las divisiones conocidas de lo urbano versus lo rural, el Norte Global versus el Sur Global, este y oeste, etc., es la manifestación superficial y la figura localizada de dinámicos sistémicos que articulan mucho de lo que ahora aparentan como desconectados (Sassen, 2014: 5).

3. El mundo divergente: policialización de los Estados

i. El fracaso de la marea rosa

La influencia determinante del neoliberalismo en América Latina, que ha penetrado en todos los territorios y sectores, hace que el estudio de la región contemporánea presuponga el análisis de dicha influencia. Casi todos los fenómenos sociales se han venido manifestando por medio de las políticas neoliberales. La vida del pueblo ha sido sacudida por la pobreza, las diferencias, la inmigración, el cártel de la droga y la violencia, los movimientos indígenas y la destrucción de sus comunidades, y la explotación excesiva de sus recursos, entre otros. Es preciso indagar el surgimiento de los gobiernos izquierdistas en el fondo de las circunstancias mencionadas. Al mismo tiempo, hay que averiguar con toda

seriedad las causas de su fracaso (Weyland, Madrid, and Hunter eds., 2010; Sader, 2011).

La continuación arraigada del neoliberalismo en los procesos políticos y sociales dinámicos de América Latina ha traído como resultado la profundización de la privatización de la sociedad entera en forma extrema. Una manifestación concreta de ello es la privatización de los asuntos migratorios, de refugiados y de las cárceles.

ii. Inmigración, refugiados y la privatización de las cárceles

Los pobres, los inmigrantes, los refugiados racialmente oprimidos y aquellos en las sociedades vulnerables son excluidos y se han convertido en objeto de crímenes. Esto es también la acumulación más evidente de la opresión. Este tipo de criminalización activa la opresión legítima del estado, que coacciona la acumulación del capital. De esta manera, el estado ha promovido el capital privado para que ejecute la opresión sobre las personas incriminadas. El encarcelamiento iniciado por los Estados Unidos rápidamente se expandió a todo el mundo. Estados Unidos ha venido exportando el sistema de encarcelamiento a gran escala. En el 2019, se vinculó a dicho país con el sistema penitenciario de, por lo menos, 33 países. Por otro lado, la población penitenciaria a nivel mundial aumentó un 24% entre los años 2000 y 2018.

A inicios del siglo XXI, existían a nivel mundial aproximadamente 200 cárceles privadas y muchas asociaciones público-privadas relacionadas a las cárceles. Esto incluye servicios penitenciarios privados, de protección y de monitoreo que buscan ganancias, como programas privados digitales de monitoreo.

En personas así incriminadas están incluidos millones de inmigrantes y refugiados de todo el mundo. Estos en todas las fases han sido las fuentes de la formación de utilidad para el capital transnacional. En el 2010 hubo 270 cárceles migratorias en los Estados Unidos. Entre el 2010 y el 2018, los egresos federales para la detención saltaron de 1,800 millones a 3,100 millones de dólares. En los Estados Unidos se pronosticaba que la industria de la seguridad de fronteras duplicaría su utilidad de 305 mil millones de dólares en el 2011 a 740 mil millones de dólares en el 2023.

Juan Manuel Sandoval, investigador mexicano, hace el seguimiento de cómo las zonas fronterizas entre los Estados Unidos y México han sido reconstruidas como espacio global para la expansión del capital transnacional. Se observa en este espacio global, la concentración en el lado estadounidense de las industrias militares de alta tecnología, aquellas relacionadas a las aeroespaciales y las bases militares. Se desarrollan allí las influencias civiles y militares que luchan contra “la inmigración, el tráfico de drogas, y el terrorismo a través de una estrategia de guerra de baja intensidad” (Sandoval, 2017).

A medida que aumenta la detención y persecución, las empresas tecnológicas hegemónicas de los Estados Unidos juegan un rol principal también en esta área, involucrándose considerablemente en la guerra contra los inmigrantes. Igualmente han venido cabildeando para que el estado utilice el control social y la tecnología de vigilancia progresista (Robinson, 2020: 96 – 97).

iii. Nueva industria global: empresas contratistas militares y de seguridad

Las guerras, los conflictos, los controles y las opresiones en el mundo expanden y promueven las oportunidades de la acumulación del capital privado a través de la militarización de los gobiernos, es decir, la fusión de la acumulación privada con la militarización estatal. Esto implica fomentar la venta global de armas por parte de las empresas militares, industriales y de seguridad (Robinson, 2020b).

En el momento de la cúspide de las guerras en Irak y Afganistán, el número de empresas militares contratistas privadas en ambos países superó el de los combatientes del gobierno americano. El despliegue a escala mundial de las empresas militares y de seguridad privadas va más allá de los Estados Unidos y no se limita a las principales regiones en conflicto de Medio Oriente, Asia del Sur y África.

P. W. Singer se refirió a la importancia del rol cada vez más principal de las firmas militares privadas (PMFs) en los conflictos militares y las guerras como “la aparición de una nueva industria global” (Singer, 2003). Es el cambio de forma del contrato y la privatización en el siglo XXI que está transformando las reglas convencionales de las políticas internacionales y de la guerra. Su globalización es cada vez mayor tanto en extensión como en actividad. Las PMFs son de diferentes países del mundo, como Rusia, Sudáfrica, Colombia, México, India, los de la Unión Europea y sobre todo Israel.

La clientela de PMFs está constituida por estados, empresas, terratenientes, organizaciones no gubernamentales y hasta cárteles de la droga en Colombia y México. Entre el 2005 y 2010, el Pentágono firmó contratos con aproximadamente 150 empresas de todo el mundo para asistencias y actividades de seguridad en Irak. Para el 2018, las firmas militares privadas emplearon unos 15 millones de personas a nivel mundial. Con el propósito de proteger el capital empresarial, despliegan las influencias: proveen personal para el consejo directivo empresarial y sus familiares, recolectan datos, ejecutan el control y la opresión de los opositores a través de las policías, las organizaciones paramilitares, la represión de las guerrillas y las actividades de vigilancia. Además de ello, administran las cárceles y dirigen las instituciones privadas de detención y de interrogación. Todo ello es precisamente la participación en la guerra total.

Por otro lado, el negocio de la seguridad privada (orden público y vigilancia) es uno de los sectores económicos que ha crecido con mayor rapidez en muchos países, y proyecta su sombra sobre la seguridad del Estado en el mundo. En el 2003, el año en que ocurrió la invasión en Irak, el monto total gastado por la seguridad privada fue 73% mayor que el gastado por los sectores públicos (Robinson, 2020: 79 – 80).

iv. Redes y actividades del complejo carcelario-industrial

El complejo carcelario-industrial es utilizado para mantener el poder del Estado, fortalecer la jerarquía social establecida y describir lo complejo del sistema e instituciones que actúan en colaboración para concentrar la riqueza. Esto incluye, entre otras cosas, la criminalización, la vigilancia, el orden público y custodia, los medios de comunicación, el tribunal de justicia y las cárceles.

Como se ha mencionado antes, la expansión de la privatización de la cárcel es rápida. Desde 1980, la población carcelaria de los Estados Unidos ha incrementado un 355%. Hoy es el país que encarcela más personas que cualquier país del mundo, cuyo número equivale a una cuarta parte de la población encarcelada de todo el mundo. La responsabilidad del sistema de las instituciones carcelarias y de detención de los Estados Unidos está cedida a las firmas privadas que persiguen fines de lucro. La privatización de la cárcel se presenta en diversas formas: los establecimientos poseídos y administrados enteramente por las firmas privadas, aquellos que son propiedad del gobierno y están administradas por las empresas, las instituciones públicas que consignan ciertos servicios (como construcción y alimentos), etc. (Arabella Advisors, 2018).

El complejo carcelario-industrial es una red extensa de miles de empresas públicas y privadas, muchas de las cuales han obtenido utilidades directamente de innumerables personas que fueron detenidas en los Estados Unidos desde 1980 en adelante. Entre las empresas que se benefician del sistema carcelario están los nombres de los administradores de las cárceles privadas, como el Grupo GEO (antiguamente The Wackenhut Corrections Corporation) y Core Civic. Estos administradores ofrecen prisiones privadas, celdas, centros de detención migratorios, programas comunitarios de correccionales, industria de la fianza con fines de lucro y otras instalaciones relacionadas a la detención. Se incluyen también las empresas que ofrecen los bienes y servicios a aquellas que se benefician a través del uso de trabajadores encarcelados.

Adicionalmente a la privatización de cárceles, los centros de detención, los correccionales para menores, los centros de rehabilitación, los programas digitales de vigilancia y los servicios en las cárceles, muchas empresas transnacionales están instalando fábricas dentro de las cárceles (Sassen, 2017: 89 – 97).

Las corporaciones privadas pueden beneficiarse de los trabajos con bajo salario en algunas formas:

- A partir del uso directo de la mano de obra de los prisioneros para trabajos de manufactura y servicios.
- A través de la contratación con otras empresas para comprar productos o servicios hechos por prisioneros.
- Con la inversión en las empresas carcelarias privadas responsables de expandir constantemente el sistema global de corrección (Sassen, 2014: 74).

Muchas empresas, como Chevron, Bank of America, AT&T, Starbucks, Walmart, etc., que se benefician de las labores en las cárceles, lo hacen a través de la segunda de las tres formas mencionadas.

v. El resurgimiento de la hegemonía autoritaria y derechista

La guerra contra la droga conecta la economía oficial del capitalismo global con la informal, que incluye la economía criminalística. El capitalismo siempre tuvo la cara de Jano. El revés de las actividades honestas, legales y legítimas es la economía en negro o subterránea, ilegal e ilegítima. Las dos caras están integradas de manera funcional (Robinson, 2020: 102).

El comercio violento de la droga es, en sí, la forma de acumulación del capital global militarizado. Desde la década de los 90, Estados Unidos ha venido invirtiendo decenas de miles de millones de dólares en la guerra contra la droga de América Latina. Esta inversión ha abierto las oportunidades de acumulación en diversos niveles. En nombre de la guerra contra el tráfico ilícito de drogas, las actividades del ejército y de la policía han provocado la exclusión de los pobres locales, de los indígenas, de los descendientes afroamericanos y de otras comunidades del campo en Colombia, Centro América y México. De tal manera, las tierras fueron saqueadas por terratenientes locales y capitalistas multinacionales. La exclusión de los habitantes como estrategia de la guerra tiene como objetivo “la obstrucción de las actividades colectivas, destrucción de las redes sociales y la amenaza y el control de los ciudadanos. Quitando al pueblo de la tierra, se abren nuevos territorios para la llamada inversión de frontera” (Paley, 2014).

Estas actividades proveen la mano de obra estable para la agroindustria, la minería, y otras actividades extractivas que se han expandido a través de la globalización capitalista, la cual sirve como cortina de humo para suprimir los movimientos sociales. Especialmente es así en el caso de aquellas actividades dirigidas en contra de las protestas en Colombia. A final de cuentas, la enorme cantidad de dinero es convertida en recursos para las empresas multinacionales. Por ejemplo, el gobierno estadounidense asignó, entre 2008 y 2015, 2.500 millones de dólares al Plan México (Robinson, 2020: 103).

Hoy, de esta manera, América Latina está atravesando condiciones peligrosas en las cuales se fusionan la violencia del estado y la violencia privada. En estas regiones avanza la apertura para reprimir las rebeliones políticas y promover los saqueos empresariales, convirtiéndose en el espejo para otras regiones del mundo.

vi. El confinamiento opresivo y la consolidación de la vigilancia

Durante la pandemia, muchas personas se vieron obligadas a confinarse en sus casas, lo cual no fue fácil. El confinamiento opresivo significa para un gran número de personas enfrentarse al hambre. No pueden buscar los víveres y realizar las actividades de sobrevivencia sin sufrir la represión militar o policial. Las personas que ocuparon las calles en busca de asistencia han sido víctimas de balas, bombas lacrimógenas y arresto. Se han reportado casos de la violación de los derechos humanos, represión de opositores, consolidación de la vigilancia y control de los medios de comunicación (Robinson, 2020e).

En Rusia, apenas declarada por el gobierno la falsedad de información sobre el virus, se les exigieron a los medios de comunicación la suspensión de su publicación. Los gobiernos de Turquía, Montenegro y Serbia arrestaron y multaron a las personas que publicaron la información en redes sociales por causar pánico y exponer el orden público al peligro. Para estimar cuánto obedecen los ciudadanos el confinamiento, los gobiernos de Italia, Alemania, China y Austria instalaron un sistema para analizar datos de teléfonos celulares en colaboración con las grandes empresas de alta tecnología. En Filipinas, el presidente autoritario Duterte ordenó disparar a aquellos que incumplan el confinamiento.

En India, el gobierno declaró el estado de emergencia y coactivamente encerró a su población en sus casas. Sin embargo, cientos de millones de trabajadores informales que

pasan hambre si no salen a la calle han sufrido la violencia cruel y afrentosa de las policías. Tales escenas fueron captadas por las cámaras de televisión y redes sociales, tal como han sido difundidas en todo el mundo. Decenas de miles de trabajadores inmigrantes han sido atrapados por el confinamiento en regiones lejanas de sus propios pueblos. La cancelación de los medios de transportes públicos los obligó a marchar cientos de kilómetros para volver a sus casas, resistiendo a la represión del estado.

El gobierno dictatorial de Honduras ordenó el confinamiento a nivel nacional, ejecutado por el ejército y la policía. Fueron suspendidas varias garantías constitucionales, como libertad de expresión, de movimiento y de detenciones arbitrarias. En los primeros días fueron arrestados cientos de personas, entre las cuales estaban los opositores políticos. La prohibición de los mercados callejeros y ambulantes ha llevado consigo cuestiones de importancia vital para la totalidad del pueblo hondureño. El 60% de los hondureños vive en pobreza y el 70% son empleados en sectores informales.

De este modo y por el confinamiento represivo, millones de personas en el Sur Global se han enfrentado al hambre sin poder salir en busca de alimentos ni pedir ayuda. Las situaciones críticas en torno a la expansión del virus agudizaron considerablemente la sociedad de vigilancia discutida por David Lyon (Lyon, 2002) y se podría decir que se convirtieron en conejillo de Indias del capitalismo de vigilancia.

4. Hacia el orden mundial post-Covid-19

i. Ruptura con la ideología neoliberal

El discurso neoliberal se ha vuelto hegemónico y “tiene efectos penetrantes sobre formas de pensar a tal punto que se han incorporado en la manera del sentido común en la cual muchos de nosotros interpretamos, vivimos y entendemos el mundo” (Harvey, 2005: 3). He allí la dificultad de resistir al neoliberalismo y recuperar la vida y la democracia. Igualmente, el neoliberalismo inserta sus influencias en diversos territorios, desde el lugar de la educación, las políticas económicas y financieras, hasta los organismos importantes estatales e internacionales.

Brown enfatiza el poder de penetración de la ideología neoliberal. La construcción insólita de personas y estados del neoliberalismo está vaciando los principios democráticos, erosionando instituciones democráticas y destripando el imaginario democrático de modernidad europea. Se requiere, entonces, “explicar la síntesis y su mecanismo clave” (Brown, 2015: 27 – 28). Lo importante es que ello “configura a seres humanos exhaustivamente como actores de mercado, siempre, solamente y en todas partes como *homo oeconomicus*” (Brown, 2015: 31).

Ahora bien, ¿cómo se manifiesta *la economización* del sujeto por racionalización neoliberal moderna? Brown señala tres características (Brown, 2015: 31). Primero, en contraste con el liberalismo económico clásico, nosotros somos permanentemente *homo oeconomicus* y no podemos ser sino *homo oeconomicus*. Esto es una de las cosas más innovadoras que el neoliberalismo introdujo en los pensamientos políticos y sociales, a la vez que es uno de sus elementos más perturbadores. Aquellos como Adam Smith, David

Ricardo y John Stuart Mill no redujeron el ser político al ser económico.

Segundo, el *homo oeconomicus* neoliberal se manifiesta en la forma de recursos humanos, no de intercambios o intereses, e intenta consolidar sus propias posiciones competitivas y evaluar sus valores. Y, tercero, hoy en día, los recursos humanos y sus zonas de actividad toman cada vez más como modelo concreto no sólo los productores y el capital empresarial, sino también el capital financiero y de inversión.

Brown se expresa de manera interesante sobre la permeabilidad de la racionalidad de gobernanza neoliberal y se pregunta: ¿Cómo los seres humanos llegaron a ser comprendidos como *homo oeconomicus* y más específicamente como “capital humano” en todas las esferas de la vida?

El neoliberalismo ... es frecuentemente activado por medio de técnicas específicas de gobernanza de mejores prácticas y retoques legales, es decir, a través del “poder blando” aprovechando el consenso y el acuerdo más que por medio de la violencia, del comando dictatorial o incluso de plataformas políticas abiertas. El neoliberalismo gobierna como sentido común sofisticado, una realidad principal rehaciendo la institución y el ser humano en todas partes donde se instala, se sitúa y se afirma. ... Pero el neoliberalismo asemeja más a las termitas que al león ... existiendo su modo de razonamiento de manera capilar en los troncos y ramas de lugares de trabajo, escuelas, agencias públicas, el discurso social y político y sobre todo, en el sujeto (Brown, 2015: 35 – 36).

El *homo oeconomicus* en el neoliberalismo es significativamente distinto al del liberalismo económico clásico. El *homo oeconomicus* de Adam Smith, lejos de ser el ser del interés desnudo, presupone todos los elementos fundamentales, como la deliberación, la autonomía del individuo, la contención y la soberanía. El forma del *homo oeconomicus* para Smith, si bien responde ciertamente a los intereses, no es primitiva ni ahistórica. Los intereses se generan en las dependencias mutuas, son activados por el lenguaje y la razón, y producen las relaciones de los beneficios mutuos por medio del intercambio (Brown, 2015: 93).

A fin de cuentas, el neoliberalismo es la racionalidad por la cual el capitalismo traga al ser humano definitivamente. Su propagación “vacía el contenido de democracia liberal y transforma el significado de democracia simplemente, sojuzga los deseos democráticos y pone en riesgo los sueños democráticos” (Brown, 2015: 43 – 44).

ii. La resistencia del Sur Global

El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994 fue el primer movimiento de resistencia de gran escala contra el neoliberalismo. Como es bien sabido, el inicio de la sublevación fue junto a la entrada en vigencia de TLCN (NAFTA). *¡Basta ya!* se convirtió en el lema de diferentes resistencias latinoamericanas. Se desarrollaron así los movimientos campesinos sin tierra en Brasil y los movimientos indígenas en Ecuador y Bolivia.

En muchos países se desplegaron resistencias y protestas contra la privatización y el neoliberalismo. De este modo, el Foro Social Mundial de Porto Alegre se convirtió en un espacio de asamblea y discusión a escala internacional de los nuevos movimientos. Es por eso que hoy en día las comunidades indígenas se enfrentan directamente con el capital transnacional respecto a recursos naturales y están intensificando su resistencia. Las nuevas luchas de los indígenas están en los frentes del desafío al capital transnacional en torno a la compañía petrolera multinacional en Ecuador, los recursos de energía en Colombia, el gas estatal en Bolivia, el petróleo en Venezuela, las minas en Guatemala, etc.

Al mismo tiempo, se extiende a escala global la importancia y la urgencia de luchas para recuperar los bienes comunes, paralelamente a la construcción de la red social de seguridad para el pueblo. Tomemos un ejemplo: El problema del agua es un problema de la protección de la vida directamente ligado a la del pueblo. En estos momentos, aproximadamente 460 millones de personas en todo el mundo viven dependiendo de las firmas privadas de agua. En América Latina, sobre todo, se están desarrollando muchas protestas populares contra la privatización de las empresas de agua y el dominio por parte de aquellas como la Corporación Bechtel. Detrás de esta promoción de la privatización también está la demanda del Banco Mundial como condición para el alivio de la deuda. En el 2003 en Buenos Aires, los ciudadanos cerraron las calles y demandaron la vigilancia ejercida por el Congreso y la cancelación de los contratos de la privatización del agua, a partir de una protesta por el alza del precio del agua para viviendas del 88,2% y contra la provisión del agua no apta para ser bebida. En Cochabamba, Bolivia, los trabajadores, campesinos, indígenas, ambientalistas y activistas de los derechos humanos intensificaron la protesta y organizaron la *Coordinadora para la Defensa del Agua y de la Vida*, contra la privatización del agua. Esto hizo que la Corporación Bechtel fuera obligada a abandonar su proyecto. En octubre del 2004 en Uruguay, las elecciones presidenciales y el referéndum sobre la privatización del agua se llevaron a cabo simultáneamente, donde fue aprobada por el 64,5% la propuesta de enmienda constitucional que incluyó la prohibición de la privatización de recursos del agua como bien común.

El concepto del Sur Global incluye, bajo la globalización neoliberal, a todas las personas, grupos y clases que comparten las experiencias de explotación, alienación y marginalización. Esto es el Sur Global político o de resistencia. El Sur Global de resistencia constituye el entendimiento común de la globalización neoliberal a través del proceso como Foro Social Mundial.

Bajo la globalización neoliberal desenfrenada están surgiendo aceleradamente divisiones acentuadas y desigualdades que atraviesan las fronteras. De esta manera, la gobernanza en el Sur Global se inició con diversas objeciones contra los estados neoliberales. El neoliberalismo no es impulsado a través del retroceso del estado, sino de la reconstitución del poder estatal, y finalmente se profundizó y se expandió aún más por medio de la aparición de la nueva forma del estado: *el estado neoliberal*. Los principales problemas políticos y sociales que enfrentan los estados neoliberales del Sur Global, cuyo proceso de reconstitución agrava la pauperización y la exclusión, han erosionado la base de la obtención del consenso de las clases subordinadas contra la hegemonía del neoliberalismo.

5. Hacia un nuevo proyecto de democratización

i. La ruptura con las ideas centradas en el Estado

La arbitrariedad del neoliberalismo actual ha inspirado controversias en cuanto al límite, fin y ramificación del capitalismo en sí. Quisiera hacer referencia aquí a la obra reciente de Richard Falk en relación con la ramificación hacia el fin del capitalismo. Se trata de *Power Shift: On the New Global Order* (London: Zed Books, 2016).

Su argumento es el siguiente: La mayor parte del marco existente dominante para la acción política transnacional y global continúa estando encajada en pensamientos y hábitos de comportamientos antiguos, fuertemente ligados al horizonte temporal miope, demasiado corto para formar una reacción apropiada a los problemas graves y urgentes de la supremacía del estado soberano territorial y el futuro de la humanidad. Sin embargo, Falk argumenta, como desafío real en la era del Antropoceno, es necesario pasar del “orden mundial centrado en el estado a la comunidad política centrada en el planeta” (Falk, 2016).

El límite y la superación de las ideas centradas en el estado o territorio están también planteados desde el punto de vista del Sur Global (Bullard, 2012). El concepto del Sur Global, que se aparta del análisis centrado en el Estado-nación, constituye el marco teórico efectivo para investigar el estado actual y el paradero de la reconstrucción del mundo global por la transnacionalización del estado y por el capital transnacional como fuerza impulsora del capitalismo global. Al mismo tiempo, esto no significa abandonar el análisis dinámico de los fenómenos a niveles nacionales e interestatales. Más bien, se requiere investigar a nivel nacional las relaciones mutuas cambiantes del Estado – sociedad civil – mercado en conexiones entre lo local / nacional / regional / global.

El concepto del Sur Global extiende el reconocimiento mundial del siglo XXI y reclama la examinación de estrategias de oposición por el Sur Global político y el Sur Global de resistencia, dirigidos a la constitución de la gobernanza estratificada del siglo XXI.

En cuanto a la transformación del orden mundial centrado en el estado, la forma comunitaria política centrada en el planeta está propuesta también desde el enfoque cosmopolita (Held, 1995; 2000). Anthony McGrew considera que “la globalización involucra un cambio de estructura hacia la gobernanza global estratificada” y que la globalización del estado está dando lugar a la reubicación del poder y la autoridad de los gobiernos nacionales (McGrew, 2000: 162).

ii. En consideración de la experiencia latinoamericana

Para analizar los problemas del post-neoliberalismo y proyectar y obtener un panorama de la nueva democratización del siglo XXI, se requiere reconsiderar de manera integral las consecuencias sociales, políticas y económicas de la continua globalización neoliberal.

Del marco de la relación Estado – sociedad civil – economía, es necesario analizar la ubicación y el rol de los movimientos sociales, el elemento principal particularmente importante. Una reflexión en el caso de América Latina en la segunda mitad del siglo XX nos recuerda la explotación subordinada de la región que transformó significativamente sus

estructuras sociales y económicas. Obviamente, ello alteró también la estructura de clases y de la conciencia. Entre sus experiencias cabe mencionarse el surgimiento del nuevo movimiento de trabajadores y del Partido de los Trabajadores, el rol de la Teología de la Liberación en democratización, los sistemas de participación ciudadana representado por Porto Alegre, los experimentos del cambio a nivel regional, particularmente la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la gobernanza regional a nivel del pueblo y la Economía Social y Solidaria.

Lo que no debemos de olvidar es la acumulación en dicho continente de diversos experimentos, como la democracia participativa, democracia deliberativa y democracia de empoderamiento, desarrollados con el nombre de “democratización de la democracia” (Santos ed., 2005). Además, está por realizarse el proyecto de otra transnacionalización como el Foro Social Mundial (Fisher and Ponniah, eds., 2003).

En el proceso de la otra globalización, es necesario crear las condiciones para la reconstitución fundamental y rehacer la liberación social y el cambio político. Uno de estos procesos existe en América Latina. Allí, la politización de los espacios locales y la vida diaria hace que los proyectos opositores de los grupos subordinados se movilicen desde la capa más baja de la sociedad y más allá del Estado-nación. Se deben evaluar activamente estas experiencias con sus respectivas limitaciones.

Brasil jugó un gran rol para el establecimiento y el desarrollo del Foro Social Mundial. Las dificultades que tuvieron estas prácticas y proyectos debido a la resistencia y obstrucción de las clases dominantes transnacionales no les restan el valor de las experiencias.

A la vez, no está de más decir que la globalización neoliberal es la política y el movimiento a escala global, y si superarla es la tarea urgente no sólo de América Latina, sino sobre todo del Sur Global, entonces las experiencias de esta región muestran tanto práctica como teóricamente los problemas y las perspectivas en torno al post-neoliberalismo.

iii. Perspectiva de la construcción de la gobernanza estratificada

Es indiscutible que la construcción de la gobernanza estratificada del Sur Global es una tarea extremadamente difícil. En tal caso, ¿cómo debemos proyectar la nueva democratización en América Latina? Los poderes políticos izquierdistas que comenzaron a expandirse en América Latina en el siglo XXI, si bien obtuvieron temporalmente amplios apoyos del pueblo, se han visto obligados a enfrentar el fracaso y retroceder. En consecuencia, el proyecto hacia el post-neoliberalismo inevitablemente debe ser desarrollado en vastos territorios, lo que incluye las luchas en torno a la hegemonía intelectual y cultural. Asimismo, vale la pena recalcar que esto tendría que desarrollarse dentro del vínculo estratificado de lo local / nacional / regional / global y que es necesario elaborar, desde el punto de vista de la construcción de la subjetividad del pueblo, las relaciones mutuas del estado – sociedad civil – mercado a nivel nacional.

En ese caso serían importantes los siguientes puntos de vista básicos. En primer lugar, debe darse mayor importancia a la reconstrucción democrática de la relación estado – sociedad civil a partir de los puntos de vista y de referencias locales, es decir, del espacio de la vida de los ciudadanos. Si bien el levantamiento zapatista se inició en el espacio local,

entrañaba el significado y el fondo histórico global.

En segundo lugar, lo necesario al proyectar la construcción de la gobernanza estratificada desde la posición de los ciudadanos es reconsiderar al Estado desde el punto de vista de la reestructuración del Estado y no desde la posición del retiro del Estado. El Estado no se ha retirado, sino que juega el rol promotor de participación en el capitalismo global.

En tercer lugar, cabe prestar atención, en cuanto a la reconstrucción democrática de la relación estado – sociedad civil y el proyecto de la gobernanza estratificada, a los efectos mutuos y sinérgicos entre asociaciones, movimientos sociales y la construcción del sistema democrático participativo. Las personas comunes no pueden tratar los problemas globales a partir de los problemas de sus respectivas vidas diarias.

En cuarto lugar, no se puede ignorar que las prácticas del Sur Global están promoviendo la reconsideración de los conceptos existentes. Por ejemplo, los problemas de democratización y su profundización, de las relaciones mutuas más allá de aquellas entre el sistema y movimientos, los debates sobre el antagonismo y la mediación entre el conocimiento y el poder desde el punto de vista de los ciudadanos, los problemas del nuevo rol activo de partidos políticos y la reconsideración del Estado y la sociedad civil dentro de una nueva relación Estado – sociedad civil, etc.

En quinto lugar, los puntos de discusión mencionados arriba están profundamente enredados con la búsqueda de las estrategias de reformas latinoamericanas en la era de la globalización, es decir, con la búsqueda de la nueva relación Estado – sociedad civil en el Sur Global, incluido su continente. Esto implica recuperar para el pueblo la superioridad de la política en la era de la globalización, mover la política para el pueblo y perseguir las estrategias de la reconstrucción del estado. Los siguientes argumentos por Beck se aplican al mundo que se queja del neoliberalismo:

No se puede comprar con dinero la satisfacción y la aprobación política de los ciudadanos. La producción y la reproducción de aprobación y consenso, a no ser que la economía mundial quiera sepultarse a sí misma, requieren el territorio propio como política, cultura, democracia, el Estado, que jamás se subordina a las teorías económicas. Por lo tanto, la estrategia para no renunciar al Estado es intentar re-consolidar la convicción y la experiencia contra la política vencida por el neoliberalismo. Es decir, el éxito no es posible sin políticas (Beck, 2002).

Por último, junto con los reclamos del pueblo y la búsqueda de la reconstrucción democrática de la relación estado – sociedad civil, cabe mencionar el desenvolvimiento complejo del orden global. Un ejemplo de ello se puede ver en el protagonismo global de China, que ha dejado influencias trascendentales en África y América Latina. Allí se revelan desacuerdos y antagonismos entre los intereses del estado y de los ciudadanos, fenómenos de regionalización del nacionalismo más allá de las fronteras y las nuevas facetas de la relación local / nacional / regional / global.

La más importante de estas perspectivas fundamentales es el rol de los movimientos sociales. Es porque son diversas formas de movimientos sociales tanto de los ciudadanos

como de las ONGs, los que surgen del espacio de la vida ciudadana y se encargan de transformar democráticamente la relación Estado – sociedad civil y construir la gobernanza democrática de manera estratificada.

Ensamblar desde el punto de vista del pueblo las relaciones mutuas entre el Estado, la sociedad civil y el mercado a nivel nacional, mencionado arriba, no implica menospreciar la perspectiva global. En la actualidad es indispensable también superar los pensamientos y proyectos de nivel nacional de un país. A saber, está demás decir que es imprescindible la perspectiva del Sur Global de resistencia, que se basa en el reconocimiento de la era del Sur Global.

Amartya Sen comenta sobre la relación entre la libertad y la explotación. Él considera la libertad en sí como el objetivo fundamental y como el medio más efectivo para mantener la vida económica en todas las sociedades. El desarrollo no se mantiene sacrificando la libertad y la libertad no tiene resonancia sin desarrollo. Sen señala que el desarrollo y la democratización no funcionan en espacios sociales diferentes (Sen, 1999). Es decir, el desarrollo, por un lado, no se obtiene sacrificando la democracia, por el otro. El Estado y la sociedad política no deben utilizar los movimientos sociales para la movilización política y la consolidación del estado desarrollista (de post-descolonización). A fin de continuar la democratización y los proyectos de desarrollo, el Estado debe admitir que la sociedad civil funciona en el mismo espacio social. Este espacio integra todas las relaciones sociales y conecta las acciones sociales y, por ende, es necesario la coexistencia del Estado y la sociedad civil además de su desarrollo cooperativo. Esta indicación es el marco de la construcción de la gobernanza democrática, argumentado en el presente artículo.

iv. Desde el espacio local: los comunes como las estrategias democráticas anticapitalistas

La política del espacio, exhortada por Harvey como alternativa de la construcción de la democracia contra el capitalismo o la democracia contra el Estado, es un acercamiento importante.

Los espacios propios efectivamente constituyen sitios centrales para el encuentro de los individuos. Las características comunes y la solidaridad se establecen entre los individuos a través de esos encuentros y se pueden convertir las protestas contra la hegemonía que se oponen al orden dominante en existencias explícitas. Es desde este tipo de espacio que “se puede movilizar a los participantes para el proyecto político”, que supere los intereses parciales, sin que abandone su responsabilidad en los espacios de sus actividades. A lo largo del tiempo, la fuerza sostenible de la conexión social, económica y política en los diversos espacios (desde la vecindad hasta la región y el estado) ofrece “una perspectiva práctica para las actividades políticas” (Harvey, 2009). Ahí Harvey enfoca los bienes comunes.

El cierto encierro es frecuentemente la mejor medida protectora para los bienes comunes valiosos y específicos. Harvey establece primero lo siguiente. Por ejemplo, casi no cabe ninguna duda de que se requieren los organismos del Estado para proteger los bienes comunes, sin dejar que la democracia vulgar basada en los intereses económicos a corto plazo arruine la tierra a través de plantaciones de soja y la administración del pastoreo en

la cuenca del Amazonas. Por lo tanto, “no necesariamente todas las formas de encierro son rechazadas esencialmente como ‘el mal’. En el mundo que se comercializa cruelmente, producir espacios no comercializados y encerrarlos es evidentemente bueno” (Harvey, 2012: 70).

El pensamiento de proteger los bienes comunes con el encierro no siempre funcionará con facilidad, empero, es necesario que sea investigado activamente como una estrategia anticapitalista.

Harvey presenta argumentos también sobre bienes públicos urbanos y comunes. A final de cuentas, la justificación del derecho a la propiedad privada en las teorías liberales se basa en la idea de que esos derechos, siempre y cuando son socialmente integrados a través del sistema del justo intercambio de libre mercado, maximizan los intereses comunes (Harvey, 2012: 75).

Sin embargo, en la práctica el principio medular de hacerlo común es que la relación entre grupos sociales y las facetas comunes en su entorno es colectiva y no es mercantil. A saber, se excluye la lógica del intercambio y la evaluación del mercado. Éste es un punto decisivamente importante, porque es útil para distinguir entre los bienes públicos y los bienes comunes. Mientras que los bienes públicos son interpretados como egresos productivos del Estado, los comunes se crean y se usan en formas y objetivos completamente diferentes (Harvey, 2012: 73).

El neoliberalismo efectivamente apoya tanto la descentralización ejecutiva como la maximización de la autonomía local. Esto, por un lado, libera el espacio donde las fuerzas progresistas pueden promover mucho más fácilmente sus objetivos revolucionarios. Sin embargo, Cochabamba en Bolivia fue tomada en 2007 por las fuerzas reaccionarias (posteriormente expulsadas por la resistencia popular) y se estableció el dominio anti-revolucionario en nombre de la autonomía. Este hecho sugiere lo problemático de los izquierdistas de presentar localismo o autonomía como estrategias abstractas (Harvey, 2012: 82 – 83).

Es por eso que existe la necesidad de establecer el bien común nuevo capaz de resistir al poder capitalista.

El desmantelamiento de los marcos y controles regulatorios que buscaron, independientemente del que fuere, frenar la inclinación por prácticas predatorias de acumulación ha liberado la lógica de *Tras mí, el diluvio* de acumulación y especulación financiera desenfrenadas que ahora se han convertido en una verdadera presa de destrucción creativa, incluido aquello forjado a través de la urbanización capitalista. Este daño sólo puede ser contenido y revertido por la socialización de un nuevo común de la riqueza abierta para todos. ... El reconocimiento político que los comunes pueden ser producidos, protegidos y usados para beneficio social se vuelve un marco para resistir al poder capitalista y repensar las políticas de una transición anti-capitalista (Harvey, 2012: 86 – 87).

Para ello, se requiere un ataque político de doble filo. Es decir, el Estado se ve obli-

gado a proveer cada vez más en forma de bienes públicos para objetivos públicos, junto con la auto-organización de toda la población que posea, utilice y complemente estos bienes de maneras que se extiendan y mejoren las calidades de los comunes no mercantizados reproductivos y ambientales (Harvey, 2012: 87 – 88).

v. Sociedad civil – Estado (espacio político) – mercado (espacio económico)

Los movimientos sociales del siglo XXI comenzaron a enlazar los aspectos de los objetivos del socialismo y el nuevo movimiento enfocado a la organización participativa y a buscar un enfoque que transforme la relación de poder entre el Estado, la economía y la sociedad civil. Además, la amplia participación de la sociedad civil está creando alternativas en espacios locales. Enfocar la resistencia a gran escala en busca de la concesión del Estado como antes ya no parece producir resultados deseables. Por ende, las prácticas creativas de movimientos sociales en el interior de la sociedad civil es uno de los territorios más realistas y efectivos para superar el dominio de mercado y la indiferencia del Estado. Esto implica definitivamente buscar la concesión del estado a través de las nuevas prácticas alternas a nivel local. En este proceso, hubo un nuevo desafío de democracia participativa y su consolidación del rol ciudadano en la toma de decisiones que influyen sus propias vidas. Esta transformación de la objeción al actor estatal, en la atribución de importancia a la alternativa mediante los sistemas de la sociedad civil, es uno de los desarrollos más significativos de los movimientos recientes.

Los presupuestos participativos de Porto Alegre y los planeamientos descentralizados de Kerala fueron casos notables de los movimientos creativos de los sistemas sustitutos. A continuación, voy a tratar la experiencia de Movimientos de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil y la Economía Social y Solidaria.

vi. Movimientos de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST)

Los casos del MST han mostrado la importancia de la construcción organizativa de base con la capacidad colectiva de desafiar la relación del poder político y económico dominante concerniente a la tierra (Voss and Williams, 2009: 18 – 19). El MST se organizó para la lucha colectiva en 1984 y demandaba el uso y la posesión de la tierra no productiva por los mismos trabajadores sin tierra. Su práctica está basada en la pedagogía de Paulo Freire, es decir, en el aprendizaje participativo. El MST ha venido enfocando consistentemente la organización de base. No aparece allí un solo dirigente individual. Al contrario, se reproduce continuamente el liderazgo colectivo. Esto, a través de la obtención amplia de apoyo de la sociedad civil, incluida la clase media, enlaza la lucha de la tierra local con el proceso transformativo local de la relación de poder y con la lucha a gran escala para la construcción de un nuevo mundo. A la vez, no ignora el rol activo que juega el Estado.

Para el momento del cambio de siglo, 350 mil familias (aproximadamente 4 millones de personas) obtuvieron la utilidad de las tierras distribuidas por la ocupación liderada por el MST. En los últimos años, el MST está extendiendo las redes internacionales, construyendo así relaciones importantes con otras organizaciones. Por ejemplo, el MST ha jugado el papel principal en la formación del Foro Social Mundial y se ha desarrollado hasta tal punto que cuenta con fuertes alianzas nacionales e internacionales.

vii. La Economía Social y Solidaria (ESS)

La Economía Social y Solidaria busca principios y elementos estructurales comunes. Sus objetivos son, primero, servir no al simple beneficio financiero, sino a la comunidad y sus miembros. Segundo, ser las empresas de la Economía Social y Solidaria (ESS) independientes del Estado. Tercero, sus reglas y normas de conducta se forman por toma de decisiones democráticas, lo cual implica la necesaria participación de usuarios y trabajadores. Cuarto, priorizar el pueblo y trabajadores antes que el capital en la distribución de ingresos y excedentes. Además, sus actividades se desarrollan sobre la base de participación, empoderamiento y la responsabilidad colectiva e individual (Neamtan, 2002: 2 – 3).

La ESS, en vez de perpetuar la economía de mercado, debe desplegar la economía acompañada por mercado. Es decir, pretende la integración tanto de elementos económicos como sociales.

Por ende, la lucha de la ESS debe emplear los valores de solidaridad e igualdad, y apoyarse extensamente en movimientos sociales. Para ello es necesario que sus actividades reconozcan con claridad las relaciones mutuamente complementarias y cooperativas. En este sentido, la presencia de la ESS en el Foro Social Mundial muestra el avance importante hacia este objetivo (Neamtan, 2002: 14).

La ESS fue uno de los programas básicos de resistencia social y política de los gobiernos y sociedades latinoamericanos a las políticas neoliberales. Fue discutido como construcción del marco político regional que sustituye al desarrollo basado en el mercado.

Los estudios sobre la economía solidaria tienen como objetivo la satisfacción del bien común en base a cierta territorialización. Concretamente se refieren, por ejemplo, a la relación entre el Estado y el mercado, la subjetividad de organizaciones de la sociedad civil, los procesos democráticos no sólo en la economía, sino también en espacios locales y la solidaridad y movimientos internacionales. Sin embargo, si bien la economía solidaria como una forma de gobernanza local puede afirmar suficientemente su sentido realista, sus limitaciones se le suponen como alternativa de globalización neoliberal. Ahora es indispensable que sea ampliamente debatida la posibilidad de reflotar la solidaridad y la integración regionales de América Latina.

Lo importante es construir diversas oportunidades subjetivas de manera estratificada y solidaria, poniendo las miras en el proyecto hegemónico de resistencia a la globalización neoliberal. Para ello tiene que ser construida una alianza que atravesase territorialmente las personas que actúan bajo diferentes y propias condiciones de historia, cultura, localidad, política y economía, y se requiere un mutuo acuerdo establecido en cuanto a objetivos comunes (Harvey, 2010). En tal caso, es imprescindible la profundización de la democracia y la construcción social democrática en nivel nacional, a saber, políticas para el pueblo. Para que la economía solidaria se convierta en sistema alternativo para el mercado, es también indispensable hacer de la política lo propio del pueblo soberano.

viii. Movimientos independientes de las comunidades

Partiendo del espacio local, tanto el MST como la ESS se han extendido más allá de

sus fronteras. Voy a presentar a continuación las experiencias recientes de movimientos independientes de las comunidades en busca de métodos sustitutivos efectivos contra el neoliberalismo en Sudamérica (Cepeda, 2021).

Buen vivir, la palabra de los indígenas de Ecuador, los movimientos de resistencia zapatistas, la Vía Campesina y su soberanía alimentaria, etc., son todas realidades observadas en el Sur Global. La Campaña de Soberanía Alimentaria Sudafricana se dio al grito de *No Puedo Respirar*. Los zapatistas gritaron *¡Basta ya!*, y los campesinos de México, *¡No aguanto más!* Son los gritos generados por la globalización neoliberal desenfrenada y ahora desesperadamente en su contra.

En estas experiencias están incluidos los movimientos de resistencia basados en el pluralismo y formas sustitutivas de la organización social, producción y consumo. El desafío verdadero a la racionalidad neoliberal (Wendy Brown) en Argentina y Bolivia demuestra la amplitud del espacio de resistencia a la globalización y la necesidad de explorar diversos contextos sociales.

Uno de ellos es la resistencia andina en los campos de coca. La población de la región del Chapare en Bolivia no sólo lucha contra el desempleo y libre mercado relacionado a la explotación de los recursos naturales, sino también contra secuelas del Estado, incapaz de satisfacer las necesidades básicas y la guerra contra las drogas.

La coca tiene una raíz histórica y cultural profunda, y es ampliamente consumida. Las políticas neoliberales de los años 80 y 90 quitaron las industrias y empleos de esta región, lo cual hizo de la expansión del cultivo de coca la única forma de ganarse la vida para muchas personas. Los campesinos del cultivo de coca o familias cocaleras de la región del Chapare desarrollaron algunas estrategias para proteger su vida y sus derechos. La más conocida ha sido manifestaciones en gran escala y los actos como bloqueo de rutas principales del transporte. Sin embargo, algunas de estas estrategias llevaron consigo enfrentamientos directos y violentos con la policía y el ejército.

La región del Chapare derriba el Estado y lo apoya, independizando el suministro de servicios sociales y mercancías. Está organizada para mancomunar los recursos de su propia comunidad, los organismos internacionales, del gobierno central y para que los ciudadanos se encarguen de su educación, justicia, servicios médicos y viviendas. De esta manera, las personas participan en la democracia boliviana. Chapare envía periódicamente los candidatos que representan sus intereses en la participación de las elecciones regionales y nacionales.

Este tipo de resistencias cotidianas han tenido éxitos considerables. Desde 1994, los campesinos del Chapare han tenido varios triunfos regionales y estatales tanto en el ejecutivo como en el legislativo. El presidente Evo Morales de Bolivia es originario de una familia cocalera y ha dirigido la unión de productores de coca del Chapare.

Con el incremento de su representación política, los campesinos enmendaron efectivamente la ley de la coca. Actualmente está permitido el cultivo de coca de 1 cato (1,6 km²) por familia. A pesar de que esta enmienda exasperó a los Estados Unidos, Bolivia expulsó a la Administración para el Control de Drogas, que criticaba la legalización de la coca.

Estos actos están socavando directamente el paradigma del neoliberalismo. En su proceso, los campesinos del Chapare han consolidado la solidaridad con las comunidades de aquellas personas en marginalización y allí se han generado las diferencias de opiniones entorno principalmente a los problemas del medioambiente. Sin embargo, la región muestra cómo el ser humano es capaz de vivir en armonía en una sociedad donde se consideran las diversas realidades y las necesidades de los otros.

Ahora bien, quisiera mencionar sobre los Movimientos Multisectoriales de Argentina. Los Movimientos Multisectoriales urbanos de la Argentina contemporánea están constituidos por un grupo diverso que incluye desempleados, trabajadores sindicalizados, estudiantes, inmigrantes, amas de casa, artistas y académicos. Estos movimientos tienen su origen en las protestas de piqueteros tras la crisis económica argentina de 2001. En el transcurso de dicha crisis, la pobreza había incrementado un 50%. Los piqueteros protestaron bloqueando las calles en el centro de la ciudad de Buenos Aires y demandando empleos y salarios.

A medida que fue mejorando el empleo bajo los gobiernos izquierdistas de Néstor Kirchner (2003 – 2007) y Cristina Fernández (2007 – 2015), los piqueteros comenzaron a diversificar sus reclamos, los que incluyeron otras necesidades como la dignidad, la solidaridad, el acceso a servicios sociales y la participación política. La ideología del movimiento estaba basada en el supuesto de que ni el Estado ni el mercado pueden satisfacer estas demandas. Hoy están incluidos en las actividades principales de este movimiento facilitar el acceso a los servicios de salud, al espacio público y la educación para comunidades excluidas de las grandes ciudades como Buenos Aires, La Plata y Rosario.

Así como los productores de la coca en Bolivia, los Movimientos Multisectoriales de Argentina están intentando expandir los mensajes de resistencia a la sociedad cada vez más extensa. Este proceso democrático progresista les posibilita a ambos desarrollar las relaciones de solidaridad consolidada con comunidades constituidas. Enfocando el empoderamiento y acciones, realza la conciencia de los ciudadanos y promueve su concientización respecto a los problemas públicos y exhorta a adoptar posiciones.

A raíz del mejoramiento del empleo en el gobierno de Néstor Kirchner, los opositores demandan ahora la dignidad y la inclusión. Estos movimientos multisectoriales reabrieron el diálogo nacional en Argentina sobre la democracia, el estilo de producción y el consumismo, que son los soportes teóricos del neoliberalismo.

ix. El significado contemporáneo de gobernanza regional

El globalismo implica el desarrollo del mercado mundial y su penetración y dominio cada vez mayor en la economía del pueblo, cuyo proceso hace desvanecer ciertamente la nacionalidad determinada. Esto significa la superioridad del mercado mundial sobre estructuras productivas locales y la difusión acelerada del consumismo del modelo europeo occidental. Por otro lado, los procesos de globalización y regionalización son unidos al interior del proceso en gran escala de la transformación estructural igualmente global. He ahí una nueva posibilidad de regionalismo como forma de lograr cambios donde puede aparecer la voluntad política que frene o invierta el proceso de globalización con el fin de

proteger cierto grado del dominio territorial y la diversidad cultural. En otras palabras, nace la expectativa hacia el rol del “regionalismo como fuerza opositora contra la reestructuración neoliberal” (Hirst and Thompson, 1996). Tal es así que para la realización de la gobernanza global nos vemos obligados a prestar atención al rol realista y latente de la gobernanza regional. Es por eso que hay muchos teóricos que buscan la posibilidad del regionalismo autónomo y resistente, con la esperanza de que los organismos regionales se conviertan en la barrera contra la globalización y la hegemonía de los Estados Unidos.

Según Richard Falk, a partir de un punto de vista idealista sobre la gobernanza regional, el regionalismo se puede utilizar idealmente como medio para “moderar el anarquismo anormal”. Es decir, se considera que, “desde el punto de vista del orden mundial, el rol del regionalismo sirve para generar el nuevo equilibrio político que balancea la protección de los débiles y los beneficios de la humanidad (incluidas las generaciones futuras) ante el dinamismo integral y tecnológico ligado al globalismo” (Falk, 1995).

x. Emergencia de resistencias locales

Los actores como el Estado, el mercado, la sociedad civil y los actores exteriores no actúan autónomamente. Esto no es el problema del regionalismo liderado por el Estado versus el regionalismo liderado por el no-Estado. Al contrario, dichos actores se unen con frecuencia en el conjunto de actores compuestos, las redes y la gobernanza regional.

El mercado, el Estado y la sociedad civil están en las relaciones de efectos mutuos y están en una posición crucial, siendo la composición subregional su forma de reaccionar al desafío de la globalización. El sub-regionalismo es un fenómeno dependiente de las condiciones históricas en una encrucijada de la globalización. Entre las diversas formas de regular la globalización, puede emerger la resistencia como la única opción.

Con el fin de politizar el proceso de la globalización en el sentido del control de la sociedad democrática y ciudadana, se debe suponer la diversidad de influencias políticas y opositoras. Esto implica descubrir “la base sólida para pronosticar el diseño de la estructura política del futuro”. Esta base podría tener la forma de resistencia local y regional. “La resistencia es localizada, regionalizada y globalizada al mismo tiempo que la globalización económica corta transversalmente las fronteras geopolíticas” (Mittelman, 2000: 177). Esta indicación de Mittelman está en el fondo de los movimientos del Foro Social Mundial mencionado previamente.

xi. Gobernanza regional como contra-estrategia

El regionalismo fue principalmente la medida defensiva en los años 80 contra la marginalización económica de muchos países del sur, la reorganización política del período de cambios violentos políticos y económicos por el fin de la Guerra Fría, el miedo económico y la reacción globalizadas; pero también tuvo los movimientos hacia nuevas etapas.

Hoy, bajo la globalización neoliberal se evidencia la cadena compleja, estratificada y negativa desde el nivel global hasta local. Por ende, aumentan las demandas de la necesidad de domesticar la globalización y la construcción estratificadas de la gobernanza democrática. Esto está relacionado tanto con los puntos de vista locales como con la nueva

posibilidad del regionalismo. Es decir, merece la atención el punto de vista del control de la globalización neoliberal desde la posición ciudadana, el punto de vista de encajar la globalización en la sociedad civil y, además, el rol y la posibilidad del regionalismo como la fuerza opositora contra la reestructuración neoliberal. Desde luego y paralelamente, la recomposición democrática del estado tiene la importancia determinante.

James Mittelman propone importantes interrogaciones fundamentales respecto a la posibilidad del regionalismo contemporáneo: ¿El plan de regionalización puede ser desarrollado para frenar la tendencia antisocial del capital transnacional? ¿El regionalismo tiene el potencial para proveer el espacio que crea las nuevas influencias para el futuro de la post-globalización? ¿El regionalismo no es más que un punto transcurrido de la globalización neoliberal o está en camino del orden mundial pluralista donde existen varias organizaciones económicas y sociales que compiten en busca de apoyo del pueblo (Mittelman, 2000)? Es así como Mittelman plantea los problemas.

El regionalismo tiene la posibilidad de superar el nacionalismo intolerante y empujar la conciencia de la sociedad civil hacia la dirección transnacional y finalmente universal. Por esta razón, la verdadera cuestión es qué tipo de influencias se debe desplegar bajo qué condiciones y qué composiciones.

xii. La emergencia del regionalismo liderado por Sudamérica

En el período del cambio del siglo, estaba presente la expectativa de la realización del proyecto Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), bajo la hegemonía de los Estados Unidos. El proyecto tenía la intención de formar la red expansiva de convenios comerciales neoliberales, involucrando al Norte Global y el Sur Global. Sin embargo, el proyecto ALCA en su totalidad se rompió en la Cumbre de las Américas (Mar del Plata) de 2005.

En Sudamérica se había sido instalado el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) en 1991. Al principio, el MERCOSUR era considerado como un proyecto neoliberal. El Tratado de Asunción, que instaló el MERCOSUR, fue esencialmente un convenio comercial sin objetivos sociales de ningún tipo. Fue básicamente una negociación entre los gobiernos dirigidos por los neoliberales sin la participación de los actores sociales. Nacen, sin embargo, dos iniciativas de integración regional que objetaron la integración dirigida por los Estados Unidos. Éstas fueron UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) dirigida por Brasil y ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) dirigida por Venezuela.

xiii. UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)

El origen de UNASUR fue la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) establecida en el Encuentro de Presidentes de América del Sur (Cusco) en el 2004, cuyo nombre fue cambiado a Unión de Naciones Suramericanas en la primera Cumbre Energética Sudamericana del 2007. Si bien UNASUR desafía la hegemonía de los Estados Unidos en esta región, está completamente incorporada en la teoría de la acumulación del capital y del dominio empresarial. UNASUR estaba basada en la política desde arriba, en cuyo fondo está la

estructura del poder de las clases de América Latina. Es por eso que fue un negocio peligroso dirigido por Brasil y recibió advertencias sobre la subordinación futura a la hegemonía regional de Brasil.

Por otra parte, también emergió la integración regional desde abajo. En diciembre del 2006, paralelamente a la segunda Cumbre de la CSN, más de 4.000 representantes se reunieron en la Segunda Cumbre Social por la Integración de los Pueblos. En esta cumbre participaron los sindicatos de los trabajadores, organizaciones campesinas y los activistas de otras organizaciones de base. Fue evidentemente un rechazo al neoliberalismo y al ALCA. Si bien ellos reconocieron la necesidad de desarrollo infraestructural de la región, reclamaron que los proyectos demasiado inclinados al capital internacional y “las propuestas integrales de la infraestructura lejos de las demandas de los pueblos debían ser rechazados” (Kellogg, 2007: 198 – 199).

Contrariamente, el ALBA está fuertemente ligado a los movimientos populares y estaba en el centro de la tendencia izquierdista de muchas políticas de la región. Según Hugo Chávez, el ALBA es “el modelo integral flexible de América Latina en cuya primera línea están los intereses sociales. Las cooperaciones entre los dos países se basan no sólo en los principios de solidaridad, ... sino también en los intercambios de bienes y servicios más beneficiosos para las necesidades económicas y sociales entre ambos países”. Este comercio, de hecho, no sólo se limita al comercio, sino que va más allá, enfocándose en problemas sociales importantes, como las actividades de alfabetización. Como parte del acuerdo del comercio, Cuba ofreció 2.000 becas universitarias anuales a los jóvenes de Venezuela. Además, el país permitió a la Universidad Simón Bolívar utilizar libremente a más de 15.000 especialistas de medicina. Ambos países acordaron también tener cooperación en la salud para un tercer país.

El ALBA llegó al acuerdo en “la consideración de la asimetría política, social, económica, legal de ambos países y en la posibilidad del comercio complementario” de ambos gobiernos a través del intercambio de bienes que esquivan el mercado financiero (Kellogg, 2007: 200 – 201).

xiv. La gobernanza regional por los pueblos

Aún en la era de la globalización, el Estado no puede ser ignorado, al ser el actor que juega continuamente el rol crucial en el proceso de la regionalización. Sin embargo, es indispensable prestar atención a la variedad de actores no estatales. Los actores detrás de los proyectos regionales no sólo son el Estado, sino también los sistemas, organizaciones y movimientos de diversas índoles. El regionalismo de hoy es más extrovertido que introvertido.

La conceptualización del regionalismo contemporáneo se puede considerar más ampliamente que el regionalismo antiguo en los siguientes puntos relacionados. El primero concierne al agente. Los actores de la regionalización se encuentran en el triángulo del Estado, sociedad civil y mercado. Son diversos y van desde las élites hasta los niveles de base, desde los individuos hasta las comunidades y desde los elementos oficiales hasta los no oficiales. Esta categoría incluye innumerables agentes, como ONG, diásporas, sindicatos laborales, medios de comunicación, empresas nacionales y transnacionales, grupos de pre-

sión, poderes políticos, redes, grupos de investigadores, organizaciones internacionales, etc.

El segundo tiene que ver con el vector y la motivación. La integración de los actores no es solamente estimulada por la maximización de la seguridad, sino también por otros aspectos relacionados a la sociedad, el medioambiente, la política o la economía, etc. Y el tercero, con la direccionalidad. Las regiones no son realidades existentes que obedecen a la estructura histórica permanente. Son creadas espontáneamente por los actos del ser humano y las prácticas sociales como consecuencia de la permanente redefinición de los procesos e intereses, y son formadas a partir del proceso mutuo continuo entre sociedades y personas.

A fin de cuentas, los actores, como el Estado, mercado, sociedad civil y actores exteriores, no actúan autónomamente. Ellos se unen en el conjunto de actores compuestos, las redes y en la gobernanza regional. De esta manera, la ausencia de la simple definición con respecto a los organismos y sistemas regionales interestatales oficiales es una de las características del regionalismo contemporáneo (Söderbaum, 2003: 1 – 2).

6. La Construcción de la gobernanza estratificada del siglo XXI: hacia un proyecto de la globalización alternativa

i. La reconstrucción del poder territorial y el sistema democrático

Entre diversos puntos decisivos de la penetración y la profundización del neoliberalismo, merece la atención el hecho de que éste ha venido penetrando a través del discurso neoliberal hasta en el último rincón de la sociedad con el propósito de procurarse y diseminar el desarrollo de la informatización y el consentimiento del pueblo basado en ello. La doctrina y las políticas del neoliberalismo aún ocupan un lugar profundamente dominante en todos los territorios y espacios, incluso en el estilo de pensamiento del pueblo. Está de más decir que esto ocurre igualmente en las empresas, organismos internacionales, sectores de la educación y de los medios de comunicación. Las sociedades y la sociedad civil en las cuales se basa el sistema democrático se han visto contaminados y socavados por dentro. Como fue mencionado anteriormente, el discurso neoliberal se volvió predominante y está infiltrado profundamente en las formas de pensar como sentido común (Harvey, 2005: 11). Así lo reconoce David Harvey.

Respecto al discurso neoliberal, quisiera centrarme en los estudios de Frédéric Lordon, Wendy Brown, y Christian Laval (Lordon, 2010; Brown, 2015; Laval, 2007). Estos autores han estudiado cómo se manifiestan la infiltración y el desenvolvimiento del neoliberalismo no sólo en las oportunidades violentas que aparecen en las estructuras superficiales, sino también cómo sus discursos propios penetran en los troncos y las ramas del sujeto, y en sus venas capilares en formas peculiares, que podrían llamarse el poder blando, a través de las estructuras profundas y del sentido común de la vida diaria social.

En el presente artículo fueron tratados también algunos puntos sobre el desarrollo de la informatización, la infiltración y la profundización del neoliberalismo basado en ello. Estos han sido reflejados en las tendencias reales de la consolidación del control de las fronteras y las sociedades controladas. Por otro lado, he discutido también sobre la situa-

ción actual de la globalización en el Sur Global, en la cual aparece el mercado de las tierras y avanzan el ahucamiento y la reubicación del estado. Los anteriores se conciernen a la lógica capitalista del poder y los posteriores a la lógica territorial del poder, referidos por Harvey.

Harvey indaga la teoría territorial y la teoría capitalista del poder y enfatiza la necesidad de buscar la reforma y la reconstrucción fundamentales del poder territorial. La lógica territorial del poder se refiere a las estrategias políticas, diplomáticas, económicas y militares, desarrolladas por las estructuras del estado en base a los intereses propios.

Por otra parte, la lógica capitalista del poder enfoca la manera en que el poder monetario fluye más allá de las fronteras, atravesando espacios en busca de la acumulación sin fin (Harvey, 2010: 204 – 205).

Mientras que la mayor parte del pensamiento anti-capitalista contemporáneo es escéptico o completamente hostil a cualquier giro hacia el Estado como una forma adecuada de contra-poder a aquel del capital, algunas clases de la organización territorial (como la dispuesta por el movimiento revolucionario zapatista en Chiapas, México) son inevitables en el diseño de un nuevo orden social. La pregunta, por lo tanto, no es si el Estado es una forma válida de organización social en los asuntos humanos, sino qué tipo de organización territorial de poder podría ser apropiada en la transición a alguna otra forma de producción (...) por lo tanto, cualquier transición lejos de la acumulación del capital como la forma dominante de organizar la reproducción de la vida social tiene que anticiparse a una transformación radical y la reconstrucción del poder territorial. Los aparatos institucionales y administrativos nuevos, operativos dentro de algún territorio, necesitarán ser diseñados (Harvey, 2010: 207 – 208).

Esto es uno de los proyectos más importantes para la reconstrucción del Estado neoliberal y la sociedad actual en la dirección democrática, y será el punto de partida de las ideas fundamentales.

ii. La hegemonía neoliberal y los límites de su legitimidad

En el 2018 se sustanciaron cambios políticos decisivos para este continente. En octubre de ese año, el poder político del Partido de los Trabajadores, que había venido gobernando el Brasil por cerca de treinta años, fue tomado por Jair Bolsonaro, un ex militar de la extrema derecha. Por otro lado, Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones presidenciales en México en julio. Los cambios políticos en estos dos países grandes reflejan la vida de sus pueblos de respectivos países en situaciones complejas, causadas por las influencias transnacionales lideradas por el neoliberalismo y los Estados Unidos. En el caso de México, hay que considerar el significado profundo del lema, “¡Basta ya!”, el grito del pueblo extenso. Esto representa, entre otras cosas, la caída y la depreciación económica, la destrucción de la vida por el capital global, las inmigraciones casi forzadas, la propagación de la violencia y la corrupción.

El gobierno de Bolsonaro jugará un rol promotor en la profundización del neoliberalismo

lismo en las regiones americanas, fomentando el conservadurismo. López Obrador, por otro lado, tanteará la posibilidad de una dirección diferente y contraria al gobierno de Bolsonaro. El surgimiento del gobierno de López Obrador en particular, si bien existen los elementos inciertos, merece la atención histórica en el sentido del trato con el neoliberalismo y de proyectar el destino de América Latina.

Lo importante es si la labor del nuevo gobierno de México puede llegar a obtener el liderazgo regional e integral o convertirse en el núcleo más allá del nivel nacional. En otras palabras, es indispensable que tengan las estrategias para construir la gobernanza local, nacional, regional, democrática y estratificada.

Hoy en día, se exigen nuevas teorías. Es una tarea inevitable la solidaridad entre las diversas hegemonías opositoras. Hay amplia bibliografía sobre los movimientos sociales y también existen controversias teóricas. Sin embargo, muchas de ellas son predominantemente elaboradas por los académicos de Europa occidental, las cuales hacen referencia respecto a la mayor parte de la historia y las prácticas de los movimientos sociales. Como señala Gaventa, con algunas excepciones, “no se toma en cuenta la rica historia de los movimientos sociales del Sur Global, ni están escritas a través de los lentes académicos profundamente arraigados en los ambientes del Sur Global” (2010: xii).

La historia del Sur Global y especialmente de América Latina, a lo largo de los cambios sociales y estructurales dinámicos, han experimentado los movimientos creativos, democráticos y complejos. Además, en diferentes sentidos “las dinámicas más profundas y conceptualmente invisibles están atravesando los países y lugares muy diversos. Veo en función una sistematicidad global por más localizados que estén representados” (Sassen, 2014: 209)

Bajo la globalización capitalista, el capital continúa buscando ensanchar las nuevas salidas e intenta agresivamente continuar comercializando los espacios de reproducción social, como la familia, la comunidad y el espacio público. No obstante ello, las bases para expandir, profundizar y justificar el sistema están llegando a sus límites. Ya no es sólo un ideal buscar un desarrollo de las fuerzas promotoras de la hegemonía opositora, que sustituye al capitalismo global a través de la solidaridad de las influencias sociales desde abajo, tales como las luchas laborales entorno a la producción, las luchas comunitarias entorno a la reproducción y las luchas políticas en la sociedad política.

Lo importante de esta clase de solidaridad es el sindicalismo al estilo de los movimientos sociales en los aspectos de la producción, por un lado, y los trabajadores organizados y la comunidad de las clases populares en los aspectos de la reproducción social, por el otro (Robinson, 2014: 235). La clase trabajadora se refiere a los trabajadores marginalizados, lo que incluye a las mujeres, a los trabajadores inmigrantes, a los trabajadores del hogar, a los trabajadores temporales, especiales y aquellos a medio tiempo. “El empoderamiento de la clase trabajadora global involucra a una completamente nueva concepción de la organización laboral y sindicatos; esto involucra a la organización de los trabajadores del sector informal, los desempleados, los trabajadores inmigrantes, los trabajadores de medio tiempo y aquellos contratados, etc.” (Robinson, 2014: 235). Por ende, desafiar el capitalismo global necesita una nueva forma creativa de organización.

Es primordial construir estratificada y solidariamente las diferentes oportunidades subjetivas con miras al proyecto por la hegemonía opositora contra la globalización neoliberal. Para ello, deben construirse alianzas que atraviesen los territorios, entre las personas que trabajan en condiciones diferentes y propias de la historia, cultura, localidad, política y economía; son necesario también acuerdos establecidos sobre los objetivos comunes.

iii. Las estrategias de resistencia a la globalización neoliberal del siglo XXI

Las estrategias de resistencia a la globalización neoliberal del siglo XXI requieren estudios sobre las relaciones cambiantes entre el Estado, la sociedad civil y el mercado a nivel nacional, dentro de la relación consolidada de lo local / nacional / regional / global. En otras palabras, es necesario buscar diversos proyectos que incrusten el Estado en la sociedad civil, construir el regionalismo basado en el pueblo y buscar a largo plazo en el nivel global el mecanismo de la toma de decisiones por consenso fundado en la igualdad y la diversidad. Podrían unirse a las estrategias de resistencia del siglo XXI los movimientos como el Foro Social Mundial (Ver la Carta de Principios de FSM; Fisher and Ponniah, eds., 2003) que reconoce la complejidad de los procesos históricos, económicos, culturales y políticos (desiguales y consolidados) de la represión y la marginalización y que a la vez desarrolla los métodos operativos innovadores de resistencia; y también aquellos esfuerzos teóricos que proponen el sistema democrático cosmopolita (Held, 2002).

Merece ser mencionado aquí el punto de vista de la construcción de la gobernanza estratificada. La promoción de la *reforma* neoliberal es un proceso acompañado por elementos nacionales y globales. Como fue enfatizado por muchos teóricos, el orden mundial neoliberal predominante no se puede cambiar sólo en el nivel local y nacional. Es decir, la lucha efectiva para la transformación social global necesita la unión de los movimientos diversos y estratificados desde la resistencia local hasta la coordinación transnacional. En este sentido, cabe decir que lo que indica Robert Cox es persuasivo.

Dicho de otro modo, la salida del callejón creado por la desregulación económica y la despolitización se encuentra en la re-regulación y la re-politización que correspondan a los cambios estructurales globales. Esto no puede ocurrir de golpe en un solo país. Cox señala que la separación y el aislamiento basados en un solo país sería la destrucción de sí mismo (Cox, 1994: 110). Por consiguiente, es indiscutible que lo ideal es que se produzca a través de las resistencias y los movimientos locales con base en la sociedad civil, la solidaridad y la coordinación de la gobernanza estratificada, que abarca desde lo local hasta lo global.

7. Conclusión: aprendizaje desde el Sur Global

La globalización neoliberal ha penetrado en las regiones de todo el mundo no sólo transformando el Estado, sino también dando un golpe directo a la vida de las personas. Sus influencias se manifestaron en la crisis a escala planetaria y en toda clase de diferencias y divisiones. En resumen, es la destrucción de la seguridad del ser humano en sus territorios económicos y sociales. Hoy están cobrando fuerzas los movimientos ciudadanos de objeción, que se dirigen desde el Sur Global al post-neoliberalismo. Por otro lado, la

democracia es cada vez más de nombre, los espacios públicos se reducen y el mundo se inclina hacia el autoritarismo y totalitarismo.

La tendencia global obviamente ha involucrado a los países de Asia también y lo mismo sucede allí en cuanto a la introducción de las políticas neoliberales. En Japón se intensifica la tendencia nacionalista o el nacionalismo intolerante. Los espacios públicos para sus ciudadanos se están estrechando cada vez más bajo los gobiernos conservadores, que han durado mucho tiempo. Además de ello, la Constitución de Japón está quedando de nombre. En el fondo de estas situaciones están la particularidad del neoliberalismo japonés y sus consecuencias.

Quisiera, por último, resumir algunos puntos importantes. Primero, el crecimiento económico de Japón como el sistema del estado desarrollista dependía del dominio empresarial y los movimientos sindicales según principios empresariales, el sistema subcontratista y del sistema político fiscal con la priorización empresarial por el partido gubernamental a largo plazo = el Partido Democrático Liberal.

Segundo, con excepción de las municipalidades, existe una debilidad de los movimientos, pensamientos y proyectos en la sociedad contra el neoliberalismo. Los movimientos sindicales están incorporados en las empresas y no pudieron solidarizarse con los movimientos ciudadanos y oponerse a las políticas neoliberales.

Tercero, las políticas patrocinadoras por el Partido Democrático Liberal, la solidaridad entre los órganos burocráticos complementarios, las fuerzas conservadoras y la ausencia de la alternación de los poderes políticos, entre otras cosas, garantizaron efectivamente la acumulación del capital por el neoliberalismo.

Cuarto, hay que mencionar también sobre el rol y la posición del Japón en su relación con Asia, especialmente con China, Corea del Sur y Corea del Norte. Ante estos países, el gobierno japonés ha continuado formando consenso con el pueblo a partir de la instigación de la xenofobia y el nacionalismo intolerante.

Actualmente la situación política de Asia es extremadamente fluida. La sociedad civil en el proceso de formación en Hong Kong, Taiwán, Tailandia y Myanmar en los últimos años está, en la presente etapa, frente a frente con los sistemas autoritarios, incluida China; por lo cual, la tarea es construir una solidaridad de la sociedad civil que supere las limitaciones de la soberanía nacional, es decir, construir la sociedad civil en el nivel regional. Es de mucha envergadura cómo el Japón y los ciudadanos japoneses pueden vincularse con estas tareas.

Al mismo tiempo, hoy en día es evidente el límite de la hegemonía neoliberal y su legitimidad. La crisis del siglo XXI está agravándose cada vez más por la profundización de la globalización neoliberal. El conjunto de problemas a los que se enfrenta la humanidad es la crisis que amenaza la seguridad del ser humano, que incluye el medio ambiente planetario, la crisis del ecosistema y las epidemias devastadoras, como la del coronavirus.

La gran mayoría de la humanidad no se beneficia del neoliberalismo. El proyecto para el post-neoliberalismo debe ser desarrollado en los vastos territorios a partir de la integración de las luchas en torno a la hegemonía intelectual y cultural. Ello implica, en vista

de que el orden centrado en el Estado está llegando a sus límites, la búsqueda de la construcción de la gobernanza estratificada a través de los espacios locales y las luchas por los bienes comunes. Esto exigirá la construcción de la democracia y el espacio público transregionales para una justicia global.

8. Bibliografía

- Arabella Advisors (2018) *Understanding and Confronting the Prison-Industrial Complex: An Overview for Philanthropists*, October 2018.
(<https://www.arabellaadvisors.com/wp-content/uploads/2018/>)
- Alvarez, Sonia E. (1993) "'Deeping' Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil", in Fisher, R. and Kling, J., (eds.), *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City*, London, SAGE Publications.
- Avritzer, Leonardo (2002) *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press.
- (2009) *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington, D. C. Woodrow Wilson Centre Press.
- Avritzer, Leonardo (2005) "Modes of Democratic Deliberation: Participatory Budgeting in Brazil", in Santos, Boaventura de Sousa, (ed.), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, London, Verso.
- (2006) "New public spheres in Brazil." *International Journal of Urban Regional Research*, vol. 30, no. 3, pp. 623-37.
- Brown, Wendy (2015) *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, Zone Books.
- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller, and Marcelo K. Silva (2011). *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Stanford University Press.
- Beck, Ulrich (2002) *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter: Neue weltpolitische Ökonomie*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main (in Japanese version).
- Bullard, Nicola (2012) "Global South", Helmut K. Anheier and Mark Juergensmeyer (eds.) *Encyclopedia of Global Studies*, Sage, pp.724-727.
- Cameron, Maxwell A. and Kenneth E. Sharpe (eds.) (2010). *Latin America's Left Turns: Politics, Policies & Trajectories of Change*, Lynne Rienner Publishers.
- Cepeda Carolina (2016) "How to hate neoliberalism but love each other: a Latin American grassroots guide", *The Conversation*, December 5.
- Cornwall A. and Gaventa, J. (2000). "From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation Social Policy", *IDS Bulletin*, 31(4), 50-62.
- Cox, Robert W. (1994) "The Crisis in World Order and the Challenge to International Organization", in *Cooperation and Conflict*, 29 (2).

- Cruz, José Miguel and Brian Fonseca (2021) "How Transnational Crime Is Mutating in the Age of COVID-19 in Latin America", *Americas Quarterly*, JANUARY 26.
- Cypher, James (2014) "Energy Privatized: The Ultimate Neoliberal Triumph," *NACLA*, June, 11.
- Cypher, James and James Dietz (2009) *The process of economic development*, 3rd ed. London, Routledge.
- Cypher, J.M. & Delgado-Wise, R. (2010) *Mexico's economic dilemma: The developmental failure of neoliberalism*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Davis, Mike (2020) *The Coronavirus Crisis Is a Monster Fueled by Capitalism - In These Times*, March 24, 2020 (<https://inthesetimes.com/article/coronavirus-crisis>.)
- De la Torre, Carlos (2010). *Populist Seduction in Latin America*, Center for International Studies, Ohio University.
- Falk, Richard (1995) *On Humane Governance: Toward a New Global Politics*, The World Models Project Report of the Global Civilization Initiative, Pennsylvania State University Press.
- (2016) *Power Shift: On the New Global Order*, London, Zed Books.
- Fisher, William F. and Ponniah, Thomas, eds. (2003), *Another World is Possible: Popular Alternative to Globalization at the World Social Forum*, London and New York, Zed Books.
- Flores- Macías, Gustavo A. (2012). *After Neoliberalism?: The Left and Economic Reforms in Latin America*, Oxford University Press.
- Gaventa, John (2010) "Foreward", in Thompson, Lisa and Chris Tapscott (eds.). *Citizenship and Social Movements: Perspective from Global South*, Zed Books.
- Gill, Stephen (1995), "Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism", *Millennium: Journal of International Studies* 24.3, pp.399-423.
- [Giroux, Henry A. \(2021\) "The COVID-19 Pandemic Is Exposing the Plague of Neoliberalism", *Truthout*. \(<https://truthout.org/articles/the-covid-19-pandemic-is-exposing-the-plague-of-neoliberalism/>: 2021/03/15.](https://truthout.org/articles/the-covid-19-pandemic-is-exposing-the-plague-of-neoliberalism/)
- Gret, Marion and Sintomer (2005). *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy*, London and New York, Zed Books.
- Grugel Jean and Pía Riggirozzi (eds.) (2009) .*Governance After Neoliberalism in Latin America*, Palgrave Macmillan.
- Harvey, David (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford. Oxford University Press. — (2009) *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*, Columbia University Press.
- (2010) *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Profile Books.
- (2012) *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso.
- (2014) *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*, Profile Books.

— (2016) *Neoliberalism Is a Political Project : AN INTERVIEW WITH*

07.23.2016 (ABOUT THE INTERVIEWER : Bjarke Skærlund Risager is a PhD

fellow in the Department of Philosophy and History of Ideas at Aarhus University.)

(<https://www.jacobinmag.com/2016/07/david-harvey-neoliberalism-capitalism-labor-crisis-resistance/>) (2021/03/15)

— (2020) *Anti-Capitalist Politics in the Time of COVID-19*, 2020/03/20 ·

(<https://jacobinmag.com/2020/03/david-harvey-coronavirus>)

Held, David (1995) *Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press.

— (2000) *A globalizing world?: Culture, economics, politics*, The Open University.

Heller, Patrick (2001) "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre", *Politics and Society*, 29 (1).

Herkenrath, Mark (ed.) (2007) *The Regional and Local Shaping of World Society*, *The World Society Foundation*, Zurich (A series edited by World Society Foundation, World Society Studies, Volume II, Zurich).

— — — (2007b) *Civil Society: Local and Regional Responses to Global Challenges*, (A series edited by World Society Foundation, World Society Studies, Volume I, Zurich).

Hirst, Paul and Thompson, Grahame (1996), *Globalization in Question, the International Economy and the Possibilities of Governance*, Polity Press.

Huber, Evelyne and John D. Stephens (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, The University of Chicago Press.

Kellogg, Paul 2007, "Regional Integration in Latin America: Dawn of an Alternative to Neoliberalism", *New Political Science*, Volume 29, Number 2, June.

Klein, Naomi (2017) *No Is Not Enough: Resisting Trump's Shock Politics and Winning the World We Need*, Haymarket Books.

Laval, Christian (2007) *L'Homme économique — Essai sur les racines du néolibéralisme*, Gallimard.

Llorente, Bernarda (2020) "Boaventura de Sousa Santos: ¿ Cuáles son las tres salidas a la COVID-19 ?" *Cubadebate*, 2020/12/07 .

(www.cubadebate.cu/especiales/2020/12/07/boaventura-de)

Lordon, Frédéric (2010) *Capitalisme, désir et servitude: Marx et Apinosa*, La Fabrique éditions

Lyon, David (2001) *Surveillance Society: Monitoring Every Life*, Open University Press.

McGrew, Anthony (2000) "Power shift from national government to global governance?", in David Held(2000) *A globalizing world?: Culture, economics, politics*, The Open University.

- Mittelman, James H. (2000). *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*. Princeton: Princeton University Press.
- Neamtan, Nancy (2002). "The Social and Solidarity Economy: Towards an 'Alternative' Globalisation", Paper prepared for the symposium *Citizenship and Globalization: Exploring Participation and Democracy in a Global Context*, June 14-16, 2002.
- Roberts, Michael (2019) "The top 1% own 45% of all global personal wealth; 10% own 82%; the bottom 50% own less than 1%", *ALAI*, 25/10/2019, (<https://www.alainet.org/en/articulo/202869>)
- Robinson, William I. (2004) *A Theory of Global Capitalism*, Johns Hopkins University Press.
- (2013) "New Global Capitalism and the War on Immigrations", *Truthout*, September 13, 2013.
- (2014). *Global Capitalism and the Crisis of Humanity*, Cambridge University Press.
- (2017) "Trumpism and the New Economy", *América Latina en movimiento*, 28/07/2017, (<https://www.alainet.org/es/node/187154>.)
- (2018) "Global Capitalism, Migrant Labor, and the struggle for Social Justice", in *INTO THE TEMPEST; ESSAY ON THE NEW GLOBAL CAPITALISM*, Haymarket Books, Chicago, Illinois, pp.123-141.
- (2020a) *The Global Police State*, Pluto Press.
- (2020b) "Beyond the Economic Chaos of Coronavirus Is a Global War Economy", *Truthout*, March 23.
- (2020c) "GLOBAL CAPITALIST CRISIS DEADLIER THAN CORONAVIRUS (PART I)", *ARENA ONLINE*, 14 APR 2020, (<https://arena.org.au/global-capitalist-crisis-deadlier-than-coronavirus-part-i/>.)
- (2020d) "GLOBAL CAPITALIST CRISIS DEADLIER THAN CORONAVIRUS (PART II)", *ARENA ONLINE*, 21 APR 2020, (<https://arena.org.au/global-capitalist-crisis-deadlier-than-coronavirus-part-ii/>.)
- (2020e) "GLOBAL CAPITALIST CRISIS DEADLIER THAN CORONAVIRUS (PART III)" *ARENA ONLINE*, 28 APR 2020, (<https://arena.org.au/global-capitalist-crisis-deadlier-than-coronavirus-part-iii/>.)
- Sader, Emir (2011). *The New Model: Paths of the Latin American Left*, London, Verso Books.
- Sandoval, Juan Manuel (2017) *La Frontera Mexico Estados Unidos*, National Institute of Anthropology and History, Mexico City.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy." *Politics and Society*, vol. 4, pp. 461-510.
- Santos, Boaventura de Sousa (ed.) (2005). *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, London, Verso.

- (2006). *The Rise of the Global Left: The World Social Forum and Beyond*, Zed Books.
- Sassen, Saskia (2014) *Expulsion: Brutality and Complexity in the Global Economy*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*, New York: Oxford University Press.
- Singer, Peter W. (2003) *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press.
- Söderbaum, Fredrik (2003), "Introduction: Theories of New Regionalism", in Söderbaum, Fredrik and Shaw, Timothy M. (eds.), *Theories of New Regionalism*, Palgrave.
- Tavares, Rodrigo and Schulz, Michael (2006) "Measuring the Impact of Regional Organisations on Peace Building" in De Lombaerde, Philippe (ed.), *Assessment and Measurement of Regional Integration*, London: Routledge.
- Thompson, Lisa and Chris Tapscott (eds.) (2010) *Citizenship and Social Movements: Perspectives from the Global South*, Zed Books.
- Weyland, Kurt, Raul L. Madrid, and Wendy Hunter eds. (2010) *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge University Press.

Integración y desarrollo.

Peregrinaciones euro-latinoamericanas en los orígenes

Lorenza Sebesta

lorenzasebesta@yahoo.it

Centro Europeo d'Eccellenza Jean Monnet, Università di Trento (Italia)

Recibido: 25/05/2021

Aceptado: 28/06/2021

Publicado: 09/07/2021

Resumen: El artículo trata de bosquejar la riqueza del pensamiento sobre integración en los tiempos de formación de las primeras organizaciones regionales en Europa y América Latina, a lo largo de los años 1950 y 1960. Para hacer esto, se concentra en las experiencias, aptitudes y visiones de tres intelectuales europeos que tomaron parte en el debate sobre integración en las dos márgenes del océano atlántico. Mientras que los primeros dos, Pierre Uri y Ernst Haas, tuvieron un interés circunscripto por América Latina y su integración, y nunca profundizaron su conocimiento de los países que la conforman; Albert Hirschman desarrolló una profunda empatía hacia toda la región. Sus distintas posiciones en el tema de la integración, de los prerrequisitos económicos y políticos necesarios para alcanzarla y de su relación con la modernización nos ofrecen una prueba persuasiva de la irreductibilidad de los estudios sobre integración a algunas teorías abstractas.

Palabras clave: Integración, Desarrollo, Europa, América Latina

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Sebesta, L. (2021). Integración y desarrollo. Peregrinaciones euro-latinoamericanas en los orígenes. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 129. <https://doi.org/10.24215/23142766e129>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

Integration and development. The origins of Euro-Latin American pilgrimages¹

Lorenza Sebesta²

Abstract: The article tries to sketch the richness of thinking about integration at the time of the birth of both the European and Latin American regional organizations in the 1950s and 1960s. It does so by offering some insights into the experiences, attitudes, and visions of three paradigmatic European intellectuals who were involved in the debate on integration on both sides of the Atlantic Ocean. While the first two, Pierre Uri and Ernst B. Haas, never went beyond a cursory experience and knowledge about Latin America, the third, Albert Hirschman, developed a profound empathy with the whole region. Their different positions on the question of integration, on its economic and political prerequisites and its connection to modernization, offer us convincing evidence of the irreducibility of integration studies to some abstract theories.

Keywords: integration, development, Europe, Latin America

¹ Agradezco a **Luciana Gil** por una lectura atenta, formal y sustancial, del texto, que no me exige de la plena responsabilidad de sus contenidos.

² Historiadora, profesora Jean Monnet ad personam en historia de la integración europea. Profesora de postgrado en varios centros académicos argentinos, como la UBA y el IRI.

Siempre hay buenas razones para recordar el pasado y tratar de extraer de este vasto *mare magnum* elementos útiles para enfrentar algún desafío actual. Con los años, se aprende que la importancia no reside solo en lo que se recuerda sino también en compañía de quien se lo hace, ya que son las perspectivas elaboradas por cada uno para entender y encauzar los acontecimientos que les imponen cierto sentido al pasado.

La importancia de este filtro es particularmente evidente en el caso del relato de hechos lejanos de la vida real, de sus quehaceres cotidianos y de sus pasiones. Un ejemplo típico son los procesos de integración, latinoamericanos y europeos, de los cuales este año se celebran muchos aniversarios: reducidos a estadísticas, datos, fechas, tratados, leyes, fallos e instituciones, ellos se vuelven no solo aburridos, sino incomprensibles.

Los compañeros que elegí para mi viaje son tres intelectuales que, aun con papeles distintos, fueron testigos comprometidos de los primeros vagidos de la integración europea y latinoamericana, en un arco temporal que se extiende entre los años cuarenta y sesenta del siglo XX. Se trata de Pierre Uri (1911-1992), Ernst B. Haas (1924-2003) y Albert Hirschman (1915-2012), tres personajes fuera de lo común por su inteligencia y trayectoria de vida –y que representan, al mismo tiempo, tres categorías diferentes de intelectual.

Uri vio en la integración un valioso recurso (aunque no una “condición suficiente”) para que América Latina alcanzara una prosperidad económica equilibrada y cierta autonomía en el sistema internacional; sugirió aprovechar las experiencias europeas en este ámbito y adaptar sus recetas a las diferentes condiciones latinoamericanas.³ Haas utilizó América Latina y su experiencia integracionista temprana como “laboratorio en vivo” para comprobar la viabilidad de algunas “generalizaciones empíricas” elaboradas en su estudio sobre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).⁴ Hirschman se ocupó en primera persona de la planificación económica en Colombia y, a partir de esta experiencia, maduró un interés profundo para las conmociones económicas y políticas de aquel y otros países latinoamericanos, hacia cuyo desarrollo apuntaron sus originales recetas, basadas en intuiciones penetrantes y análisis empíricos puntuales. A pesar de haber sido, en años anteriores, un partidario de la integración de Europa, que sostuvo con su dialéctica brillante frente a aquellos funcionarios estadounidenses que temían su transformación en un bloque comercial, nunca pensó en la posibilidad de implantar una dinámica similar en América Latina. Consideró, más bien, los llamados a la integración del continente, al igual que la planificación, “como impulsos ideológicos complementarios al desarrollo industrial” –es decir, sin una consistencia propia.⁵

El fin que me propongo en este trabajo es poner en evidencia sus diferentes aptitu-

³ Pierre Uri, *Développement sans dépendence*, Paris, Calmann-Lévy, 1974, p. 234.

⁴ Ernst B. Haas, "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", en *International Organization*, vol. 24, n. 4, Autumn 1970, pp. 607-46, esp. p. 608.

⁵ Albert Hirschman, "La svolta autoritaria in America Latina e le sue possibili spiegazioni economiche", en Luca Meldolesi (ed.), *Albert Hirschman. Tre continenti. Economia politica e sviluppo della democrazia in Europa, Stati Uniti e America Latina*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1990, pp. 105-138, esp. p. 131.

des en el momento de desplazar su atención desde Europa hacia América Latina, en busca de elementos de comparación y comprensión, y cómo estas influyeron en la capacidad de descifrar la realidad latinoamericana e sugerir pautas de acción, fueran en el ámbito de la integración o del desarrollo.

1. Uri, Haas, Hirschman: tres formaciones, prioridades y estilos de acercamiento intelectuales

Mientras que Uri y Hirschman tuvieron una formación económica (asentada, en el caso de Uri, en una educación filosófica clásica), Haas fue politólogo.

Los primeros dos compartieron la idea de que los mecanismos de mercado son importantes para fomentar el crecimiento económico, pero inadecuados para conseguir prosperidad económica, justicia social y autonomía. Cada uno, sin embargo, tenía una visión diferente de cómo alcanzar dichos ambiciosos objetivos. En particular, Uri se había afianzado profesionalmente a la sombra del fundador del Plan de Modernización francés, Jean Monnet, cuyo sólido pragmatismo había asimilado a lo largo de sus frecuentes trabajos en común. Albergaba, como tantos economistas de la época, una fe intachable en la industrialización como motor del crecimiento y en la planificación, como estrategia privilegiada para adelantarla tanto en las economías en vías de reconstrucción como aquellas europeas, así como también en aquellas en vías de desarrollo, como las latinoamericanas. En el caso francés, se trataba de avanzar a marchas forzadas, por medio de la eliminación de los cuellos de botella (primariamente energía, acero y cemento) y la predisposición de planes plurianuales que, sobre la base de los datos fiables de una compatibilidad nacional que Uri mismo contribuyó a introducir en el país y con el uso de modelos *input-output*, lograran encaminar todo el aparato productivo nacional hacia objetivos cuantificables de crecimiento económico y social (en términos de porcentaje de crecimiento del producto per cápita, ante todo).

Hirschman, por otro lado, estaba convencido de que las variaciones en los *inputs* convencionales (trabajo, capital y tierra) no podrían provocar, por sí solos, cambios en el *output* en los países desarrollados así como en los demás; por lo tanto, era escéptico sobre los beneficios de los planes económicos estandarizados, deducidos de constructos abstractos y elaborados con la ayuda de modelos matemáticos con validez supuestamente universal. Prefería los proyectos circunscriptos, que tomaran en cuenta las dimensiones políticas y culturales de toda acción reformadora.⁶

Por otro lado, Hirschman, después de investigar la expansión del poder de Hitler en Europa central y oriental, se convenció del papel crucial que tuvieron las características estructurales de las relaciones económicas internacionales en su éxito. Más allá de la importancia del uso de dispositivos puntuales, tales como los tratados bilaterales de comercio y los con-

⁶ A. Hirschman, "Ideologies of Economic Development in Latin America", en Id. (ed.), *Latin American Issues. Essays and Comments*, New York, The Twentieth Century Fund, 1961, pp.3-42, esp. pp. 40-41.

troles de cambio, Hitler “no había pervertido las aparentemente inocuas relaciones comerciales”, sino que “había meramente capitalizado una de sus potencialidades o efectos secundarios”, o sea la imposición de relaciones de poder y la institucionalización de desequilibrios entre grandes y pequeños, pobres y ricos, países industriales y agrícolas.⁷

Este temprano hallazgo intelectual le permitió a Hirschman sintonizarse con las teorías de la dependencia⁸ y, quizás, lo alejó también de cualquier fácil entusiasmo hacia la integración de países cuyo arraigo democrático estaba lejos de ser asentado.

Es preciso remarcar que, en lo que se refiere a la integración europea, ambos pensaban que su objetivo estratégico sería no tanto la expansión económica, sino el trascender los conflictos del pasado, con particular énfasis en aquel entre Francia y Alemania. Se trataba de un cometido de enorme alcance, que no tenía paralelo en un continente, aquel latinoamericano, que, aun albergando animosidades de larga data, no había experimentado el grado de violencia y degradado que caracterizó las conmociones europeas bajo la batuta de las dictaduras nazifascistas.

Las preocupaciones de Haas al acercarse al fenómeno de la integración fueron más bien académicas, aun no exentas de consideraciones éticas, vinculadas a su misma biografía. A pesar de su proclamada neutralidad respecto a si la integración era algo malo o bueno o si tendría que tomar rasgos federales o intergubernamentales, Haas no cesó de interesarse, a lo largo de su vida, por toda práctica política que permitiera crear comunidades más allá del estado nacional. Al explicar esta predisposición en una preciosa entrevista concedida un año antes de su fallecimiento, Haas hizo mención a sus experiencias juveniles en Alemania, su tierra natal, entre el ascenso de Hitler en 1933 y la fuga de su familia a los Estados Unidos en 1938. Las violencias y humillaciones sufridas por el simple hecho de ser hebreo lo convencieron de la importancia de investigar las condiciones bajo las cuales los Estados “desparecen, se desintegran, se debilitan o, en cualquier modo, cambian”.⁹

Sin embargo, Haas, como lo exhibió en su última (y monumental) obra, *Nationalism, Liberalism and Progress*, estaba lejos de querer la desaparición de toda forma de nacionalismo. Por el contrario, indicaba en el nacionalismo de tipo liberal un elemento crucial de la

⁷ La Europa nazista fue concebida y, en parte, organizada a lo largo de la Segunda Guerra Mundial en una serie de círculos concéntricos, cuyo núcleo central era representado por el Reich alemán y los territorios formalmente incorporados en ello; en este *Lebensraum*, cuya amplitud cambió según el éxito de las operaciones militares, se puso en marcha una planificación a nivel continental basada en la especialización productiva de cada zona.

⁸ Hirschman, provocadoramente, consideraba que estas sus viejas intuiciones habían de algún modo anticipado la teoría de la dependencia; A. Hirschman, “Beyond asymmetry: critical notes on myself as a young man and on some other old friends”, en Id., *Essays in Trespassing. Economics to politics and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 27-33, esp. 27-28. El libro al cual se refiere el texto es A. Hirschman, *Power and the Structure of Foreign Policy*, Berkeley and Los Angeles, California University Press, 1945.

⁹ *Conversations with History, Science and Progress in International Relations*, Interview made by Harry Kreisler to Ernst Haas, the Institute for International Relations, the University of California at Berkeley, February 2002; disponible en <https://uctv.tv/shows/Science-and-Progress-in-International-Relations-with-Ernst-Haas-Conversations-with-History-6223>.

modernidad, capaz de organizar y dar sentido a sociedades cambiantes y heterogéneas. Estaba profundamente interesado en comprender su auge y ocaso, y valoraba toda tentativa de crear un ambiente propicio a su recuperación bajo formas institucionales más adherentes a la nueva realidad –fuera la integración o, tal vez, el cosmopolitismo multilateral.¹⁰

En el momento de apuntar su interés por la integración europea en cuanto fenómeno “extra ordinario” de la historia europea y de las relaciones internacionales en general, Haas trató de extraer de lo que había ocurrido en los primeros años de actividad de la CECA algunas pautas de explicación universales. Sobre estas bases, en 1958, publicó una obra fundacional de los estudios sobre la integración, *The Uniting of Europe*, en la cual pretendió establecer los prerrequisitos y mecanismos que llevarían a un conjunto de Estados a utilizar el mercado común y la interdependencia económica como medios para promover la integración política con relativa “combinación, fusión y mezcla” voluntaria de algunas actividades y el consecuente extravío de los atributos factuales de la soberanía, acompañado por la adquisición paralela de nuevas “técnicas para resolver los conflictos” entre estados.¹¹

Uri y Haas se acercaron a la realidad de la integración latinoamericana a pedido de sus colegas latinoamericanos. En el caso de Uri, se trató de un empeño limitado en términos de tiempo y de elaboración intelectual, que dio pie, en 1958, a un informe para la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sin embargo, a partir de aquel primer contacto con los temas del desarrollo en América Latina, Uri redactó, con algunos colegas, un estudio sobre la política monetaria en el continente, para extender después su interés a otros países “sub-desarrollados”, al centro de novedosos movimientos de rescate a nivel internacional en los primeros años setenta.¹² En dicho contexto, según su testimonio, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) le encargó “inventar soluciones monetarias o comerciales en todos los continentes” e intercambió informes y correspondencia con la Comisión Económica para África y aquella para Asia y Lejano Oriente de la ONU.¹³

Haas, a pedido del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), que estaba llevando a cabo la traducción y publicación de su obra sobre la CECA, escribió en 1966 un largo prefacio para ella. Allí aprovechó para sintetizar los resultados de un

¹⁰ John Gerard Ruggie, Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, and Philippe Schmitter. "Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas", en *Annual Review of Political Science*, vo. 8, n. 1, 2005, pp. 271-96, esp. p. 290.

¹¹ Esta definición de integración política, una de las más claras propuesta por Haas, es en realidad posterior a la obra citada; se encuentra en E. Haas, “The Study of Regional Integration...”, cit., p. 610.

¹² Pierre Uri, with Nicholas Kaldor, Richard Ruggles, and Robert Triffin, *A Monetary Policy for Latin America*, New York, Frederick Praeger, 1968; el interés de Uri para el tema del desarrollo es al origen de su texto de 1974, *Développement sans dépendence*, cit.

¹³ Historical Archives of the European Union (HAEU), Firenze, Oral history project, EUI interviews collection, Interview made by Richard Griffith to Pierre Uri, INT 003, 9-11 de enero de 1989, p. 62. Los mismos HAEU albergan los papeles privados de Uri, donde se documenta su colaboración con las tres comisiones de la ONU; el inventario se puede descargar en <https://archives.eui.eu/en/fonds/189669?item=PU>.

estudio hecho algunos años antes sobre las precoces instancias integrativas latinoamericanas, en el cual había utilizado algunas variables extraídas de su investigación sobre la CECA. Aunque regresara muchas veces anecdóticamente sobre aquel cometido, Haas dejó de ocuparse de América Latina y de su integración, un tema al cual se volcó el asistente que lo había ayudado en aquel temprano estudio, Philippe Schmitter.

Para Hirschman, al revés, se trató de un compromiso de más largo alcance, que empezó con la invitación por parte del gobierno de Colombia para asesorar las labores de su novedosa planificación y se prolongó, como veremos, a lo largo de su vida. Hirschman, un cosmopolita por necesidad y aptitud, se acercó a América Latina con empatía y con la aplicación de un verdadero *scholar* al mismo tiempo: estudió y trató de entender no solamente las dinámicas políticas, económicas y sociales que caracterizaban algunos de sus países, sino la historia de las ideas utilizadas por sus colegas “lugareños” para interpretarlas, con particular atención puesta en las ideas sobre desarrollo. Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui fueron sus puntos de referencias más queridos, sin olvidar, entre sus contemporáneos, a Celso Furtado, figura icónica del desarrollismo, con el cual entamó lazos de amistad y de estima intelectual y al cual dedicó su segundo libro sobre América Latina, *Journeys towards progress*.

2. Pierre Uri: pragmatismo con imaginación al servicio de Europa

Pierre Uri fue una mezcla de funcionario weberiano y pensador cartesiano, enriquecida, en el tiempo, por algunas características antinómicas propias de los colaboradores de Jean Monnet: pragmatismo e imaginación, de un lado, y lealtad y autonomía, por el otro. Más que tener, como en la definición clásica de Weber, una habilidad especial “para ejecutar cuidadosamente la orden de las autoridades superiores, exactamente como si la orden estuviera de acuerdo con sus propias convicciones”¹⁴, Uri sintonizó verdaderamente con las ideas de Monnet, sin dejar de utilizar, cuando era necesario, su aguda dialéctica para criticarlas.

En las cruciales negociaciones económicas en las cuales se encontró involucrado a nivel francés y europeo supo ganar el respeto y, muchas veces, la confianza de sus interlocutores con su dialéctica, con el rigor de la lógica de sus argumentos y con el conocimiento certero de los aspectos técnicos de cada cuestión. Estas virtudes se revelarían cruciales en el momento de contrastar la alta polarización ideológica de la arena política de aquel entonces.

Personalmente, Uri nunca escondió sus simpatías políticas y trabajó *ad honorem* para el sindicato de izquierda CGT (*Confédération Générale du Travail*) hasta 1947, cuando se produjo su escisión, con la salida de los “reformistas de derecha”.¹⁵ Los sindicatos, así

¹⁴ Max Weber, “La política como profesión [1919]”, en Id., *El sabio y la política*, Córdoba, Encuentro Grupo Editor, 2008, pp. 75-169, es p. 107.

¹⁵ Para la CGT unitaria escribió, entre otros, un plan para la reforma fiscal; véase HAEU, Oral history project, Jean Monnet, Statesman of Interdependence, Interview made by François Duchêne to Pierre Uri, INT 529, 22/4/1988, pp. 2-4.

como las agrupaciones gremiales de los productores, siempre fueron actores importantes en las negociaciones que llevaron a la redacción y a la ejecución del Plan de Modernización, así como de la CECA, y Uri fue un interlocutor estimado y escuchado por ambos.

Además de formular claramente sus ideas, tenía el don de poner orden en aquellas expresadas confusamente por otros y lograba hacerlo en tiempo récord y con recursos técnicos limitados. ¡Recordemos que todos los textos tenían que ser dictados a secretarios/as, que trabajaban con papel carbón y sin el auxilio de las fotocopiadoras para la difusión de los documentos que, muchas veces, necesitaban ser traducidos antes de discutidos!

Su rigor expositivo y su dialéctica habían sido afianzados en las buenas escuelas que tuvo la suerte de frecuentar, entre las cuales estaban el prestigioso liceo Henry IV de París y la *École Normale Supérieure*, antes de convertirse en profesor de filosofía a los 21 años y, pocos años después, retomar sus estudios para especializarse en economía en Princeton.¹⁶

Desde 1947 hasta 1958, al ocuparse de contabilidad nacional, del Plan de Modernización francés, del carbón y acero europeos y, posteriormente, de las perspectivas de unión aduanera y mercado común europeo, entamó una verdadera simbiosis con Monnet, cuyo deseos no solo supo interpretar (en lo que se refiere al Plan de Modernización francés o a la CECA), sino canalizar en soluciones inicialmente no previstas por él; esto ocurrió, por ejemplo, en el caso del Mercado Común, inicialmente rechazado por Monnet, más favorable a darle prioridad a Euratom.¹⁷ Monnet, por su parte, fue político en el sentido griego de la palabra, ya que siempre pensó en el *hacer* (lo que él pensaba fuese el bien de la *polis*) más bien que en el *ser*; no casualmente, nunca tuvo un cargo político o figuró en un partido.¹⁸ Esta característica le valió el respeto de sus amigos y enemigos.

Jean Monnet siempre tuvo palabras elogiosas respecto a su inteligencia e imaginación, utilizadas para encontrar soluciones originales a temas de gran complejidad y, así como otros protagonistas de las negociaciones europeas, no dudó en identificar en los aportes de Uri elementos decisivos a la hora de resolver los muchos escollos que se plantearon.¹⁹

Uri no era fanático de la integración en sí y, aun menos, de los proyectos de uniones aduaneras que habían surgido al salir Europa de la guerra (por ejemplo, entre Francia e

¹⁶ Véase la introducción al inventario de sus papeles privados, en el sitio web de los HAEU.

¹⁷ "(...) mon ralliement à l'idée de Marché commun, idées qui me paraissait un peu fou, doit beaucoup aux explications que me donna Uri (...)" ; Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, pp. 472-73 (el libro ha sido traducido como *Memorias*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Europeos -Universidad San Pablo- y Ediciones Encuentro, 2010). Más que considerar la energía atómica como un sector industrial más, Monnet, como muchos en aquel tiempo, veía en ella el núcleo de una nueva revolución industrial que dejaría atrás el carbón como fuente energética.

¹⁸ Como él mismo reconoce al final de sus memorias y como el prologuista de la traducción en castellano, José María Gil-Robles Gil-Delgado, remarca en sus palabras; *Ibidem*, p. 6.

¹⁹ J. Monnet, *op. cit.*, p. 309. También Robert Marjolin, figura central en las negociaciones del tratado de Roma, habló de su "imaginación constructiva": Robert Marjolin, *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Paris, Robert Laffont, 1986, p. 296.

Italia o entre Bélgica, Holanda y Países Bajos).²⁰ Las comunidades europeas tendrían que representar, en su visión, un primer paso hacia la pacificación de Europa, más que la encarnación de un afán integracionista radicado en principios abstractos, ya fueran políticos, de corte federalista, o más bien económicos, de corte liberal.

De acá surgió su propensión para la puesta en común de los recursos de Francia y Alemania en dos áreas que no solo eran las bases de la industrialización de aquel tiempo, sino que representaban “*le nerf de la guerre*”, carbón y acero. Con vistas al futuro, la institucionalización de esta puesta en común tendría que brindar a Alemania la seguridad de salir de su estatus de paria, al verse reconocido por Francia un estatus paritario a nivel institucional, y a Francia la garantía de poder acceder y parcialmente controlar un recurso crucial para su propio desarrollo económico. Cuando François Duchêne, el más agudo biógrafo de Jean Monnet, interrogó a Uri sobre el peso de las urgencias francesas en temas de carbón en la decisión de crear la CECA, Uri no negó su existencia, ya que Francia, para seguir adelante con sus planes de modernización, necesitaba más carbón (especialmente carbón coque) de cuanto disponía internamente. Pero lo definió como un elemento más entre los tantos que contribuyeron a su origen. Lo importante, en las circunstancias trágicas de la posguerra, repetía Uri, era “*faire oeuvre de paix*”.²¹

Uri, quien había no solo participado de la escritura del tratado de la CECA, sino de su gestión, era consciente de que el funcionamiento del mercado (en el ámbito del carbón, así como del mineral de hierro y de los aceros especiales), no solo requería un sinnúmero de intervenciones estatales, bajo forma de controles cambiarios, tarifarios, subvenciones en caso de crisis, etc., sino un tipo de intervención diferente para cada tipo de industria, según sus fragilidades económicas, sociales y políticas. Uri hablaba de “*un marché bien organisé*”, que tuviera en cuenta los equilibrios regionales y los problemas sociales al momento de considerar cualquier regla de la competencia.²² Una cosa era pensar en el carbón, cuyas oferta y demanda eran inelásticas, cuya producción requería abundante mano de obra, cuya posibilidad de avance tecnológico era limitada y que sufría la competencia de países afuera de la CECA; otra cosa era pensar en el sector de los aceros especiales, donde la calidad contaba más que el precio y cuyo sistema productivo podía sostener los *stop and go* de la coyuntura económica (mientras que los pozos de carbón, inactivos, se inundan y sufren otras consecuencias muchas veces letales). Estas fueron consideraciones que le permitieron apreciar, aun con algunos límites, la complejidad de la condición de los países latinoamericanos en el momento de concebir su propia integración.

La CECA terminó siendo, en la visión de Uri, un *ballon d'essai* para extraer lecciones para toda integración posterior. De hecho, uno de los documentos que más influyó sobre el “informe Spaak”, base de las negociaciones europeas que condujeron a la firma de los tratados de Roma (Comunidad Económica Europea y Euratom), en marzo de 1957, fue un

²⁰ Interview made by François Duchêne to Pierre Uri, p. 60.

²¹ Interview made by François Duchêne to Pierre Uri, p. 29.

²² Ibidem, p. 30 e p 61.

memorándum escrito por el mismo Uri, titulado “*Un memorandum sur les leçons a tirer de la CECA por un Marché Commun general*”.²³

A lo largo de los trabajos técnicos y diplomáticos del grupo Spaak entre 1955 y 1956, la influencia de Uri fue crucial para alcanzar la formula final de la coexistencia de dos tratados separados, uno abocado a una integración económica general y el otro focalizado en la energía atómica civil. Más importante aún, sus redacciones sucesivas consiguieron compatibilizar dos visiones inicialmente enfrentadas de la integración: una más política, de inspiración francesa, con ambiciones en materia de política social, de reequilibrio regional, de construcción de bases comunes de desarrollo en el sector de los transportes y de la energía y la otra más liberal, patrocinada por Willem Beyen, que compartía con otro colega el ministerio de los Asuntos Exteriores de los Países Bajos²⁴, y por los responsables económicos del gobierno alemán. Spaak reconoce en sus memorias que el informe final fue “una obra suya [de Pierre Uri] en gran parte”.²⁵

Spaak destaca también el hecho de que Uri no fuera un hombre de buen carácter –lo que era un eufemismo para decir que, “consciente de su inteligencia (...), no era un modelo de diplomacia en las relaciones humanas”, lo que sí era Spaak, con el cual se complementó con mucha eficacia en el momento de manejar las turbulentas conversaciones entre representantes gubernamentales y expertos que llevaría al informe final.

Al contrario de lo que cuenta una *vulgata* difundida en los manuales, no existía, si no a nivel retórico, una oposición entre integración vertical y horizontal: Uri no cultivaba la idea de seguir fomentando una integración sectorial, como aquella llevada a cabo por la CECA, ampliándola a otros sectores. Como se desprende de la lectura de su memorándum inicial y como lo explica en la larga entrevista concedida a Duchêne a la cual ya hicimos mención, Uri estaba convencido de que “(...) *il ne s’agissait pas de passer d’un secteur a un autre, de prendre le textile, puis prendre l’industrie mécanique, (j’avais l’idée) que nous commencions sur des produits de base, mais que ça serait un Marché Commun qui serait l’étape suivante.*” Justificaba esta actitud con un sencillo razonamiento económico, tomado de Ricardo: en caso de tener pocos sectores en común, la comunidad correría el riesgo de albergar a un país con ventajas competitivas en todos ellos, lo que comportaría, simplificando un poco, un superávit perenne para él y, por ende, una perenne apreciación de su moneda que, a largo plazo, no sería una circunstancia favorable ni por el país mismo (que

²³ Ibidem, p. 68; el texto del documento se encuentra disponible en HAEU, Fond Pierre Uri, PU-53, “Note sur l’intégration économique générale d’après l’expérience de la Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier”, Bruxelles, 27 juillet 1955, document n.65. Para su versión electrónica, <https://archives.eui.eu/en/fonds/189792?item=PU-53>.

²⁴ Este original arreglo es prueba del grado de fragmentación política del gobierno holandés en aquel entonces –lo que brindó a Beyen, figura excepcional de banquero cosmopolita, un amplio espacio de poder personal en las negociaciones.

²⁵ Paul-Henri Spaak, *Combats inachévés*, tomo II, Paris, Fayard, 1969, p. 64 [trad. al castellano: *Combates sin acabar*, Madrid, Espasa-Calpe, 1973]. Confirman esta declaración las memorias de Monnet; J.Monnet, op. cit., p. 495.

pagaría más cara sus importaciones), ni, sobre todo, para la comunidad en su conjunto.²⁶

Así que cuando Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la CEPAL, le pidió a Uri, hacia el finales de 1957, formular algunas sugerencias para la propuesta de mercado regional latinoamericano que estaba ingresando en su etapa de concreción final, el funcionario francés estaba en condición de aportar no solo su conocimiento técnico sobre el tema, sino sus experiencias prácticas.²⁷ Su informe, que se encuentra en el largo listado de documentos de referencia para la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre el Mercado Regional Latinoamericano (Santiago, 3-11 de febrero de 1958), fue sin duda útil a los padres fundadores del Tratado de Montevideo, aun sin tener la centralidad que el mismo Uri le atribuyó posteriormente.²⁸

Uri empezaba su informe con un escueto pero crucial listado de las diferencias entre Europa y América Latina en términos de relaciones comerciales y desarrollo industrial. En primer lugar, Uri contraponía la estructura del comercio internacional latinoamericano, volcado “hacia fuera”, con bajo intercambio interno y con vocación primaria²⁹, con aquella europea, caracterizada por importantes flujos comerciales internos de carácter industrial, que habían sido desmantelados por la crisis de los años treinta y, más aun, por la guerra.

Mientras que para Europa se trataba entonces de reconstruir, aun con las necesarias modernizaciones, una dinámica positiva existente en el pasado, para América Latina el intento era más bien aquel de superar una situación preexistente en términos de flujos comerciales y estructura productiva que, a la luz de las nuevas doctrinas cepalinas, se consideraba prejudicial al desarrollo ulterior de la región y al bienestar de todos sus habitantes.

La segunda diferencia a la cual hacía referencia Uri era “el grado de desarrollo, me-

²⁶ Interview made by François Duchêne to Pierre Uri, pp. 104-105; otras instancias del mismo concepto se encuentran en la p. 93.

²⁷ Es él mismo quién revela, aun elusivamente, este detalle, al escribir que “Raúl Prebisch appela comme consultant l’un de ceux qui avaient contribué à la mise sur pied successive des Communautés européennes”; véase P. Uri, op. cit., p. 233. Una rápida mirada a los archivos de la CEPAL despeja cualquier duda, ya que allá se encuentra, en versión digitalizada, un documento escrito por él, “restricted for internal use only”, fechado 20 de enero 1958, que tiene como título “Sugestiones sobre el mercado regional latinoamericano”; el documento se encuentra disponible en versión digitalizada en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/18303>. Idéntico documento, en inglés y francés, junto con un informe sobre la sesión del Grupo de Trabajo sobre el Mercado Regional Latinoamericano donde fue discutido, se encuentra entre los papeles privados de Pierre Uri en los HAEU.

²⁸ P.Uri, op. cit., pp. 233-234. Uri siempre mostró cierta debilidad (difundida entre muchos otros testimonios de todo evento histórico) por atribuirse la paternidad de los sucesos evocados. A su favor hay que decir que, en ámbito europeo, como hemos visto, esta propensión resulta justificada por su comprobada influencia en sendas circunstancias.

²⁹ Las exportaciones de productos primarios, en las cuales se habían especializado los países latinoamericanos (y de las cuales dependían para conseguir fondos con que pagar las importaciones necesarias para alimentar su producción) estaban sujetas a una gran inestabilidad. Uri aludía, aun sin mencionarla directamente, a la inestabilidad debida a las fluctuaciones de los precios a nivel mundial y a la reducida demanda en esos sectores por parte de los países industrializados a partir de la Segunda Guerra Mundial.

dido según el ingreso real por habitante”, lo que reflejaba el hecho de que “mientras en Europa (sobre todo en los seis países de la CEE) ya existen todos los tipos de producción, en América Latina el proceso de industrialización y desarrollo (estaba) todavía en ciernes”.

El tercer elemento de contraste tenía que ver con “las diferencias entre los países y también entre las regiones de un mismo país, muchos más acentuadas que las observadas en la Comunidad de los Seis”.

Uri destacaba también la presencia de obstáculos de tipo estructural (falta de infraestructuras comunes a nivel de comunicación y energía) y financiero (falta de capital) a la puesta en marcha de una vía europea para Latinoamérica.³⁰ En estas condiciones, las tentativas de industrialización que podrían llevarse a cabo corrían el riesgo de concentrarse en actividades con baja productividad y sin posibilidad de alcanzar los beneficios de las economías de escala, beneficios atractivos en el caso de la producción de bienes de capital (mecánicas y químicas ante todo), pero no en otras. Aunque la puesta en marcha de un mercado común en estos ámbitos podría parecer la llave maestra para el desarrollo de la región, lo habría sido no más que para aquellos países capaces de crear dichas industrias (pocos y por lo general grandes), profundizando, en lugar de disminuir, en el mediano plazo, las diferencias entre ellos y los demás.

Este es uno de los ejemplos del modo de proceder intelectual de Uri, siempre atento, en base a las experiencias europeas, a percibir los potenciales efectos negativos reales de una medida de integración abstracta. Es por eso que, a la hora de apuntar a un método para encarar la integración latinoamericana, Uri sugería no formalizar una solución definitiva desde el principio, sino proceder “con gradualidad”, en base a las primeras experiencias, hacia la forma de integración más sintonizada a las exigencias de cada actor. Se trataba de crear un “sistema bastante amplio y flexible” para elegir, cuando la situación lo requiriera, “entre un amplio mercado regional o áreas específicas de desarrollo, (entre) el juego de las fuerzas de mercado o la programación de las inversiones, (entre) la liberalización completa o aquella de un solo tipo de producto.”³¹ Claro está, por ejemplo, que, en caso de no existir industrias en un dado sector, la liberalización del mercado tendría que dejar espacio a la programación de las inversiones y así sucesivamente. En el momento de apuntar a acciones concretas, el documento padecía de los continuos desafíos que la condición real de América Latina le imponía a toda tentativa de aplicarle el cuerpo de análisis económico europeo, fuera en el ámbito aduanero (políticas en tema de aranceles y otras medidas para llevar a cabo una unión aduanera), monetario (sistemas de cambio y pagos) y político (reglas de competencia y armonización, política de inversión e instituciones).

No tengo registro de las reacciones de los lectores del informe, pero un simple examen de algunos de los documentos ya producidos en ámbito latinoamericanos, revela el

³⁰ Esta debilidad, aguda en la Europa de la posguerra, había sido en parte resuelta en aquel continente gracias al plan Marshall, al cual Uri no hacía mención.

³¹ La traducción ha sido revisada por la autora, en base al original, ya que la versión castellana deja que desear en algunos pasajes.

estado avanzado de la reflexión teórica y del conocimiento empírico de CEPAL en los ámbitos tratados por Uri, que habían encontrado una temprana expresión en la “Economic Survey of Latin America 1949” de la CEPAL, “adquiriendo consistencia en sus trabajos posteriores”.³²

La razón de este avance radicaba en las urgencias relevadas por CEPAL desde su Manifiesto de 1950, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, cuyo incipit merece ser recordado: “La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente. En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. No tenía allí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo, sin embargo. Dos guerras en el curso de una generación, y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de la América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial.”³³

Dada estas premisas, en caso de que los Estados latinoamericanos estuvieran dispuestos a abandonar la senda de las relaciones comerciales pasadas para avanzar hacia la industrialización, la integración podría constituir uno de los medios para alcanzar el objetivo. “El parcelamiento de los mercados, con la ineficacia que entraña, constituye otro de los límites del crecimiento de la industria, límite que, en este caso, podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades, estarían en condiciones de realizarlo con recíprocas ventajas.”³⁴

³² Noticias extraídas de “Bases para la formación del mercado regional latinoamericano, Informe de la primera reunión de Grupo de Trabajo”, Santiago, 11 de febrero de 1958. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18306/S5800426_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. La documentación básica sobre el origen del Tratado de Montevideo, incluida en las “Bases...”, introducida por un largo informe de la Secretaría Ejecutiva de CEPAL, se encuentra en Naciones Unidas, *El Mercado Común latinoamericano*, México D.F., 1959. El listado de los documentos discutidos en la primera reunión del grupo de trabajo, donde se menciona el informe de Uri, está en la p. 30.

³³ Prebisch continuaba, con un guiño a Keynes, “La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. En materia económica, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado. Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.”

³⁴ Una versión electrónica del documento, sin fecha, se encuentra en https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40010/prebisch_desarrollo_problemas.pdf. El documento fue reproducido en *Desarrollo Económico*, vol. 26, n.103, octubre-diciembre 1986, pp. 479-502, con una nota editorial que explicaba, entre otras cosas, que el trabajo había aparecido por primera vez en 1950 en inglés; *Ibidem*, p. 479.

Pasaron diez años antes de que la idea de integración adquiriera protagonismo. Tal como lo relevan las “Bases para la formación del mercado regional latinoamericano”, o sea el informe de la primera reunión de Grupo de Trabajo sobre el Mercado Regional Latinoamericano de la CEPAL, la integración europea tuvo un papel importante en este cambio, pero no como modelo, sino más bien como origen de un renovado impulso. Tal como se expresaba en el texto, “(...) el concepto del mercado regional latinoamericano ha venido formándose gradualmente de tiempo atrás y consideramos un privilegio haber podido ahora darle un nuevo impulso con la formulación de las bases esenciales sobre las que a nuestro juicio debiera descansar. El establecimiento del mercado común europeo ha venido a hacer más perentoria la exigencia del mercado regional latinoamericano: primero, porque demuestra cómo una idea que hace algunos años pudo considerarse utópica se abre camino con celeridad cuando el prestigio de esclarecidos estadistas sabe apoyarla y concretarla con fuerte convicción; y, segundo, porque el mercado común europeo, por innegables que sean sus ventajas para los seis países que lo forman, y por beneficiosas que puedan ser sus repercusiones indirectas para América Latina, traerá además algunos efectos desfavorables, principalmente por las medidas preferenciales que establece para los territorios de ultramar. Por mucho que una acción concertada de nuestros países pueda atenuar esos efectos, no sería dable suponer que lleguen a evitarse totalmente. Más aún, el mercado común europeo va a dar impulso considerable a la revolución tecnológica que ya se viene operando en su agricultura, así como en su producción de materias primas sintéticas; y todo ello tendrá consecuencias adversas para los países productores de América Latina.”³⁵

La Comunidad Europea despertó entonces una sincera admiración, por el hecho de oponer a la fatalidad de la repetición de la historia trágica de Europa una utopía innovadora y un más contingente temor por el prejuicio que podría derivar para América Latina de las preferencias acordadas, en el texto de la CEE, a las colonias europeas, productoras de alimentos cultivados también en las áreas tropicales del continente. Pero la teoría y los mecanismos de su propia integración serían de cuño local. El papel jugado por CEPAL en los comienzos de la integración latinoamericana no encuentra un paralelo en Europa, donde no existió un *think tank* de similar envergadura intelectual y donde economistas aislados acompañaron a funcionarios y políticos, verdaderos protagonistas de esta etapa.

3. Ernst Haas: la “angustia de la pre-teorización”³⁶

Algunos años más tarde, a pedido de Gustavo Lagos, el director del INTAL, Ernst Haas, como ya vimos, tuvo la oportunidad de prologar la traducción en español de su libro sobre la CECA y avanzar algunas consideraciones sobre si se podrían utilizar los instrumentos de comprensión de la situación europea allí desarrollados para sugerir predicciones

³⁵ “Bases para la formación del mercado regional latinoamericano, Informe de la primera reunión de Grupo de Trabajo”, cit., p. 23.

³⁶ E. B. Haas, "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", cit..

sobre la probabilidad de éxito del proceso de integración latinoamericano.³⁷

Haas era el indicado para hacer eso, ya que algunos años antes, con la ayuda de un joven Philippe Schmitter, había tratado de convalidar sus proposiciones básicas relativas a la formación y consolidación de nuevas comunidades políticas mediante la observación de América Latina y de su incipiente integración.³⁸ Merece ser citado el simpático testimonio del mismo Schmitter (aunque se esconda bajo la tercera persona) sobre las circunstancias de este originario encargo: "After arriving [at the University of California in Berkeley] without the proverbial cent and having started by taking Haas' nationalism course, EBH [Ernst B. Haas] quite unexpectedly offered Schmitter a job as his research assistant. This had nothing to do with Schmitter's substantive qualifications (which were nil), but with the fact that EBH had learned somewhere that Schmitter spoke Spanish. EBH had the strange idea of trying to apply neofunctionalism to the recently formed Central American Common Market (CACM) and the Latin American Free Trade Area (LAFTA), which Schmitter did not even know existed!"³⁹

La comparación que pretendía hacer Haas era audaz en más de un aspecto. Por un lado, desafiaba la compartimentalización del ámbito académico estadounidense en *area studies*, o sea, áreas de especialización sobre base geográfica y no temática; por el otro, se anticipaba por algunas décadas al nacimiento de la disciplina del Regionalismo Comparado.⁴⁰

³⁷ Se trata del largo prólogo contenido en E. B. Haas, *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires, INTAL, 1966. Para el original, Id., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Notre Dame, Notre Dame Press, 1958. El prólogo fue publicado en una versión inglés, con algunas variaciones, como Id., "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 5, n. 4, 1967, pp. 315-43.

³⁸ La investigación fue llevada adelante con el apoyo financiero de la Rockefeller Foundation y del Institute of International Studies of the University of California (Berkeley), donde Haas trabajó toda su vida, después de recibir su doctorado en Columbia University; E. B. Haas and P. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America", en *International Organization*, vol. 18, n. 4, 1964, pp. 705-737, esp. 705.

³⁹ Peter M. Haas, John Gerard Ruggie, Philippe Schmitter, Antje Wiener, "New Introduction", en E.B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Wivenhoe Park, Colchester, ECPR Press, 2008 (1 ed. 1964), pp. 1-16, esp. pp.1-2. Este episodio se encuentra citado también en Andrés Malamud, "Latin American Regionalism and EU Studies", en *Journal of European Integration*, vol. 32, n. 6, November 2010, pp. 637-57, esp. 637.

⁴⁰ Aunque este último se limitaría en gran parte a observaciones descriptivas (al contrario del intento analítico presente en los análisis de Haas) y ampliaría su esfera de estudio a una serie de instancias de regionalismo, cooperación regional y organizaciones regionales que Haas excluía de sus análisis, por no tratarse, según él, de integración; véase E. B. Haas, "The Study of Regional Integration:", cit., p. 610. La precocidad del comparatismo de Haas es reconocida por Walter Mattli, aunque el autor se concentre más en sus debilidades que en sus fortalezas; Walter Mattli, "Ernst Haas's Evolving Thinking on Comparative Regional Integration: of Virtues and Infelicities", en *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n. 2, April 2005, pp. 327-48. Para algunas pertinentes observaciones sobre el Regionalismo Comparado, Daniela Perrotta, "El campo de estudios de la Integración Regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina", en *Relaciones Internacionales* (Universidad Autónoma de Madrid), n. 38, junio-septiembre 2018, pp. 9-39, esp. pp. 17-18.

Más importante aún, su estudio sobre la CECA desafiaba el *common knowledge* de la disciplina de Relaciones Internacionales, dominada en sus inicios por el Realismo.⁴¹ En particular, la integración ofrecía una refutación empírica de uno de sus más famosos postulados, según el cual las dinámicas competitivas violentas entre Estados se repiten inexorablemente a lo largo de la Historia, sin dejar espacio alguno para cambios que no sean peligrosos o inútiles. Esta visión, como es sabido, opera una estilización del sistema internacional en una suerte de estado de naturaleza *à la Hobbes*, donde, en razón de la limitación de recursos (tales como tierra y agua en los tiempos de Hobbes, donde no había asomado todavía el capitalismo y sus dinámicas expansivas), lo que gana uno lo pierde el otro y donde los Estados actúan como personas codiciosas y miedosas al mismo tiempo, siempre en búsqueda de prevalecer en algo sobre sus vecinos (ventajas comparativas), pero, al mismo tiempo, temerosos de que los otros quieran hacer lo mismo con ellos. Como lo recalcó, años más tarde, uno de los más brillantes discípulos de Haas, si los líderes políticos hubieran actuado en base a esto tipo de análisis, se habrían focalizado en activar estrategias para imponer su poder sobre Alemania, negándole todo reconocimiento de un estatus paritario, y “nunca habrían puesto en marcha lo que ha resultado en una de las iniciativas más significativas en la historia del moderno sistema de los Estados”.⁴²

Haas, al contrario que sus colegas, concedía al hombre la posibilidad de cambiar el curso de la Historia por medio del proceso de “aprendizaje social”, basado en su naturaleza reflexiva y su capacidad de consensuar caminos de cambios.⁴³ La integración europea representaba para él la realización más notable de ese aprendizaje en el ámbito de las relaciones internacionales. Lo que se propuso hacer Haas fue, entonces, entender por qué, a pesar de todo lo expuesto por la teoría dominante, seis Estados habían decidido y logrado compartir, al menos en parte, su soberanía y revelar los prerrequisitos para que otros pudieran replicar exitosamente esta experiencia.

El politólogo amaba repetir que “el interés nacional no crece en los arboles”.⁴⁴ En otras palabras, en el momento de preguntarse el porqué de la conducta de un gobierno, no consideraba útil reducirlo a una “caja negra”, misteriosamente provista de una racionalidad apta para calcular sus intereses objetivos y, en base a ellos, guiar su actuación. Cada gobierno, acorde a su visión, estaba conformado por un conjunto de intereses concretos, expresados por grupos, sectores productivos, organizaciones, representantes de intereses, partidos políticos e individuos que actuaban en el marco común de una serie de ideas e instituciones, que se comunicaba entre sí y negociaba la persecución de sus intereses internamente y más allá de las fronteras nacionales. Si, en el curso de dichas actividades, algunos de estos grupos o individuos cesaban de identificarse enteramente a sí mismos y a su futuro bienestar con su gobierno nacional y desplazaban sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo sistema supranacional, se pondría en marcha un pro-

⁴¹ Insisten en este punto J.G. Ruggie, P.J. Katzenstein, R.O. Keohane, and P. Schmitter, art. cit., pp. 274-275.

⁴² *Ibide*274.

⁴³ *Ibidem*, p. 275.

⁴⁴ P. M. Haas, J. G. Ruggie, P. Schmitter, A. Wiener, “New Introduction”, cit., p.9.

ceso de integración política. La prueba de su existencia sería la predisposición de los actores a enfrentar sus eventuales crisis sin secesiones o revueltas, sino con soluciones negociadas a nivel del nuevo sistema, aun si estas comportaran el fortalecimiento de sus instituciones centrales.⁴⁵

El interés de Haas en la integración latinoamericana era entonces “científico”:⁴⁶ en particular, quería verificar si las variables desarrolladas en su estudio sobre la CECA le permitirían explicar y, entonces, predecir, según el método riguroso de las ciencias exactas⁴⁷, la aparición y la fortuna de otras instancias de integración. A diferencia de las ciencias exactas, sin embargo, las variables de Haas no eran extraídas de una teoría, sino de “generalizaciones empíricas” o sea derivadas (inducidas) de la observación de las dinámicas que habían caracterizado los primeros años de actividad de la CECA.⁴⁸ El pasaje entre observaciones empíricas y variables, claro está, no se podía cumplir sin adherir a un modelo de funcionamiento de la sociedad que, en el caso de Haas, se inspiraba en algunos elementos del funcionalismo estadounidense, tal como el carácter industrial de la economía, el pluralismo del sistema político y la naturaleza utilitaria de las relaciones sociales vigentes.⁴⁹ Esta estilización, inspirada en lo que algunos suponían ser el funcionamiento de la sociedad norteamericana, no estaba exenta de críticas, no solo por su distanciamiento de la realidad de los mismos Estados Unidos, sino por su intento prescriptivo, que salió a relucir con particular énfasis en la fase histórica sucesiva a la revolución cubana de 1959. En aquel entonces, esta visión formó las bases de aquellas “recetas” para el crecimiento que pretendían indicar a los países “de la mitad sureña del mundo” (*southern half of the world*)⁵⁰ modelos de modernización alternativos al socialismo real y a todas las gamas posibles de su adaptación a las realidades latinoamericanas.⁵¹

⁴⁵ E.B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, cit., p.16. Según un *habitus* propio del autor, Haas revisaría notablemente esta definición, hasta llegar a refutar su validez en 1970; E.Haas, “The Study of Regional Integration...”, cit., p. 610, nota 5.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 613.

⁴⁷ Que definiría, en uno de sus ensayos, con las siguientes palabras: “If a certain number of variables are present in sufficient strength, then integration in area X will occur”; *Ibidem*, p. 610.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 609. Ciertos indicios de arrepentimiento para tratar de sacar de la experiencia europea generalizaciones de carácter universal se encuentra en *Ibidem*, p. 622.

⁴⁹ Interesantes observaciones sobre este punto se encuentran en Ben Rosamond, “The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B.Haas”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n.2, pp. 237-254.

⁵⁰ Como púdicamente los definió Walter Rostow en su famoso texto de 1961; Walter Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, London, Cambridge University Press, 1961, p.126.

⁵¹ “The argument of this book” reconocía Rostow en las páginas finales de su manifiesto, “has thus far assumed that it is useful, as well as roughly accurate, to regard the process of development now going forward in Asia, the Middle East, Africa and Latin America as analogous to the stages of preconditions and take-off of other societies, in the late eighteenth, nineteenth and twentieth centuries.”; *Ibidem*, p.139. El perspicaz autor se preguntaba retóricamente si este procedimiento sería “correcto”, pero no perdía mucho tiempo en sentenciar que sí, ya que, al final, “las elecciones políticas” incumbían a los países –y lo que les estaba brindando él eran solamente sabias sugerencias.

Haas reformuló algunas veces las “condiciones previas” (*background conditions*), descubiertas a lo largo de su investigación sobre la CECA. En particular, en su estudio comparativo llegó a diferenciarlas según las fases del proceso de integración.⁵² Más modesto, en el mencionado prólogo, Haas hizo mención a un escueto listado “homogeneidades estructurales” cruciales (que primarían, a su parecer, sobre todo tipo de unidad lingüística, cultural y religiosa), o sea: 1. una sociedad pluralista (a nivel de ocasiones de participación política, afiliación a grupos para hacerlo, partidos políticos y movilidad social); 2. cierta comunión en la visión del futuro de los principales grupos dirigentes, definida en términos de semejanza funcional de los gobiernos en cuanto a, por ejemplo, el papel de las fuerzas armadas o de los sindicatos; y 3. la burocratización de las tomas de decisión.⁵³

En resumidas cuentas, Haas estaba convencido de que, en Europa, “el impulso fundamental [hacia la integración] provino de los objetivos económicos convergentes, imbricados en la vida burocrática, pluralista y industrial de la Europa moderna”. Quienes hicieron avanzar el movimiento continuaba “fueron el técnico economista, el planificador, el industrial innovador y el sindicalista, no el político, el erudito, el poeta o el escritor”.⁵⁴

A pesar de la ausencia o escasa presencia de dichas precondiciones, los gobiernos podrían alcanzar resultados valiosos en caso de disponer de “equivalentes funcionales”, o sea elementos que pudieran “realizar para la integración regional (latinoamericana) las funciones desempeñadas en Europa por las burocracias nacionales, los grupos pragmáticos de intereses, el gobierno parlamentario y la tecnocracia supranacional”.⁵⁵

En sucesivas reelaboraciones teóricas, Haas abandonó la idea de los equivalentes funcionales y prefirió mencionar, más modestamente, tres características que ayudarían al proceso integrativo, a pesar de la presencia o no de la citada homogeneidad estructural. Esas se referían a la existencia, primero, de actores con motivaciones instrumentales (*versus* pasión ideológica); en segundo lugar, de elites adaptables en sus estrategias según lo sugirieran sus funciones y sus propios intereses; y, por último, de un *decision-making* in-

⁵² Además de las “background conditions” (que se referían a las diferencias en tamaño de las economías que se iban a integrar, al grado de intercambio existente entre ellas, al carácter del pluralismo de sus sociedades y a la complementariedad entre sus elites nacionales), se nombran “conditions at the time of the economic union” (las finalidades de los gobiernos y los poderes de la unión) y las “process conditions” (el estilo de decisión política, el nivel de intercambios y la adaptabilidad de los gobiernos). El total de los puntajes en cada sector daría la “chance of automatic politization”; E. B. Haas and P. C. Schmitter, art. cit., p. 720.

⁵³ E. Haas, “Prólogo”, en Id., *Partidos políticos y grupos de presión...*, cit., pp.14-15. Hay cierta diferencia entre la primera enumeración de las variables utilizadas por Haas y sus subsecuentes reelaboraciones para el caso de América Latina. Para una evaluación rápida de estas diferencias, véase E. B. Haas, “Preface [1958]”, en E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, cit., p. xxxv y E. B. Haas y P. Schmitter. “Economics and Differential Patterns...”, pp. 711-712 .

⁵⁴ E. Haas, “Prólogo”, en Id., *Partidos políticos y grupos de presión...*, cit., p. 17.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 9. En otro típico ejemplo de autocrítica, Haas llegó a definir los equivalentes funcionales de “animales mitológicos” (*mythical animals*); véase E. Haas, “The Study of Regional Integration...”, cit, p. 631, nota 28.

cremental prevalente respecto al *grand design*.⁵⁶

Sobre la base de la constatación de la escasa presencia de estas características, y, a pesar de que Rostow, en su manifiesto, hubiera puesto a México y Argentina entre los países que habían completado el *take-off* y a Brazil y Venezuela en el camino de hacerlo; Haas, hasta el final de su vida, se demostró pesimista sobre el futuro de la integración latinoamericana.⁵⁷

El prólogo a la traducción de su *Uniting of Europe* ofrece también otros motivos de interés, ya que contiene una alusión crítica al concepto que lo había hecho famoso, el de *spill over* (derrame), según el cual la profundización del proceso de integración, dada la existencia de las precondiciones enumeradas, adquiriría cierta automaticidad. Haas se encontró escribiendo en el medio de “la crisis de la silla vacía”, durante la cual los representantes del gobierno francés se abstuvieron de los trabajos de las instituciones comunitarias, obstaculizando su funcionamiento. Haas, contra sus mismas tempranas intuiciones, interpretó la crisis como prueba de que la presencia de un líder carismático con tendencias nacionalistas lograría contrastar con eficacia los mecanismos de *spill-over* sobre el cual se basaba su optimismo originario y que “los procesos incrementales, debido a que reposan sobre intereses pragmáticos, están siempre sometidos a posibles inversiones”.⁵⁸

Este inesperado interés de Haas por los líderes y por la alta política lo llevó a una importante puntualización en lo que respecta al papel de CEPAL. Sin desconocer la importancia del papel intelectual de Prebisch en ampliar el espectro de los intereses de CEPAL a la integración regional para perseguir con más eficacia “sus proyectos originales y preferidos, o sea la industrialización y la independencia económica de Europa y de los Estados Unidos”⁵⁹, Haas, en el prólogo muchas veces mencionado, hizo hincapié en la importancia de crear vinculaciones entre “técnicos” y líderes políticos. Al lamentar esta ausencia en América Latina, Haas no identificaba su causa, como lo había hecho Prebisch anteriormente, en la tendencia a preferir recetas de proveniencia extranjera⁶⁰, sino en la naturaleza misma de la labor de CEPAL, “política e ideológica, más que funcional e incremental”.⁶¹

Es preciso subrayar a esta altura que, cualquiera sea la interpretación de las dramáti-

⁵⁶ Ibidem, p. 627.

⁵⁷ Conversations with History, Science and Progress in International Relations, Interview made by Harry Kreisler to Ernst Haas, cit.; para Rostow, W. Rostow, op. cit., p. 127.

⁵⁸ E. Haas, “Prólogo”, en Id., *Partidos políticos y grupos de presión...*, cit., p. 25.

⁵⁹ E. Haas and P. Schmitter, “Economics and Differential Patterns...”, cit., p. 734.

⁶⁰ “Now the task is to promote public discussion and, above all, to gain the ear of political and trade-union leaders. What has to be done is to overcome the ideological poverty that prevails in our countries in this field, the traditional propensity to introduce from abroad nostrums that are largely alien to the real requirements of Latin America's situation”; R. Prebisch, *Toward a Dynamic Development Policy for Latin America*, New York, United Nations, 1963, p. 14. Texto completo en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14892/110_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁶¹ E. Haas, “Prólogo”, en Ibidem, *Partidos políticos y grupos de presión...*, cit., p. 32.

cas circunstancias que acompañaron la llegada al poder del general de Gaulle en 1958, el régimen que surgió en Francia se mantuvo en el álveo de las tradiciones republicanas francesas, aun bajo un nuevo sesgo presidencialista. Por el contrario, los cambios de régimen que caracterizaron a muchos de los estados partes de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) a partir del golpe contra el gobierno democrático de João Goulart en Brasil en 1964 (o sea, antes de que el ALALC pudiera dar sus primeros frutos) marcaron rupturas dramáticas del orden democráticos de dichos países. Al parecer, estas “condiciones previas” escaparon a la mirada de Haas, quien, aun experimentando en su propia piel el régimen dictatorial de Hitler, no pensó quizás posible su reaparición, bajo otras formas y circunstancias, en las latitudes latinoamericanas.

4. Hirschman: un espíritu libre y comprometido

A este problema fue siempre sensible, al revés, Hirschman, quizás por vivir, durante su primera estadía latinoamericana, las graves conmociones de Colombia conocidas como La Violencia, sucedidas por el golpe militar de Gustavo Rojas Pinilla en 1953.⁶²

No hay que olvidar, además, que Hirschman, a partir de la guerra civil española, en la cual participó como voluntario del lado republicano, había tomado parte en sendas actividades de resistencia y lucha contra los regímenes nazifascistas y sus aberrantes políticas persecutorias. En lo que se refiere al tema específico de la integración, su investigación sobre los intentos hitlerianos de “integrar” Europa lo había alertado sobre el peligro de que esta, bajo la batuta de dictadores, pudiera transformarse en instrumento de dominación.

Su empeño político, sin embargo, no se tradujo en una militancia partidaria, sino en un afán individual hacia la búsqueda de soluciones para distintos problemas políticos sobre la base de herramientas de comprensión desarrollados gracias a una aguda capacidad de empatizar con la realidad, más que gracias a teorías.⁶³ En su opinión, este sería “el ideal micro fundamento de una sociedad firmemente anclada en la democracia.”⁶⁴

Específicamente, nunca pensó, como sí lo hizo Haas, que “la predicción [fuera] una forma apropiada de evaluación para juzgar la utilidad de una análisis de ciencia social”: en su opinión, el solo hecho de que este análisis nos brindara una mejor comprensión de un proceso social, aunque no lograra añadirle predictibilidad al proceso mismo, lo justificaría.⁶⁵

⁶² Para una aguda reflexión sobre los vínculos entre determinantes económicos y políticos del autoritarismo latinoamericano, véase A. Hirschman, “The turn to authoritarianism in Latin America and the search for its economic determinants”, en Id., *Essays in Trespassing. Economics to politics and beyond*, cit., pp.98-135.

⁶³ A. Hirschman, “Trespassing: Places and Ideas in the Course of a Life”, en Id., *Crossing Boundaries. Selected Writings*, New York, Zone Books, 2001, pp. 45-110, esp., p. 87.

⁶⁴ A. Hirschman, “Laurea honoris causa al prof. Albert O.Hirschman”, en Id., *Albert Hirschman. Tre continenti...*, cit., pp. xxv-xxxí, esp. p. xxxi.

⁶⁵ A. Hirschman, “Three uses of political economy in analyzing European integration”, en Id., *Essays in Trespassing*, cit., pp. 266-284, esp. p. 270.

Sobre estas bases metodológicas, Hirschman empezó a ocuparse de América Latina, identificando en el desarrollo su desafío primordial. Llegó a Colombia con su familia en 1952 y trabajó dos años en calidad de asesor del *Consejo Nacional de Planificación* y dos más como consultor privado. El Consejo había nacido por sugerencia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que había instalado en el país una misión bajo el mando del estadounidense Lauchlin Currie, conocido personaje de las viejas administraciones Roosevelt. El BIRF, que recomendó a Hirschman como posible consultor del Consejo, era autor de una fórmula trídica para adelantar el desarrollo de los países receptores de su ayuda: nuevas leyes, instituciones perfectas y planificación de largo plazo.⁶⁶

A lo largo de su estadía, sobre la base de consideraciones teóricas y de experiencias personales, Hirschman maduró un sólido rechazo hacia todo tipo de solución global *one size fits all* para los problemas que acuciaban a Colombia y a los demás países latinoamericanos. Pensaba, más bien, que el desarrollo pudiera derivar de la puesta en marcha de ciertas secuencias, desencadenadas por iniciativas o inversiones puntuales en sectores idóneos para promover una amplia gama de producciones cercanas (*backward and forward linkages*). Creía también en la necesidad de tomar en cuenta los rasgos culturales de una sociedad al momento de promover la adopción de todo avance tecnológico, tanto en temas de adopción de nuevas maquinarias como de organización del trabajo.⁶⁷

Después de su regreso a los Estados Unidos en 1956, no abandonó su interés por América Latina, que abonó con visitas e investigaciones –atraído, al mismo tiempo, por las experiencias de ayuda al desarrollo en Asia y África. Como él mismo bromea en uno de sus escritos, su compromiso con América Latina duró dieciocho años y tres libros⁶⁸, a los cuales

⁶⁶ A. Hirschman, “Trespassing: Places and Ideas in the Course of a Life”, en Id., *Crossing Boundries. Selected Writings*, cit., p. 81. He preferido utilizar esta versión en lugar de aquella publicada en español en 1999 porque contiene la traducción del texto original (publicado en italiano en 1994) hecha por el mismo Hirschman, que aprovechó la ocasión para editar abundantemente el original y añadir particularidades interesantes; *Ibidem*, p.7. Para una comparación entre los dos, véase A.O.Hirschman, *A través de las fronteras. Los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999. El primer, exquisito, ensayo sobre su experiencia colombiana, “Economics and Investment Planning: Reflections Based on Experiences in Colombia”, originariamente escrito en 1954, se encuentra en A.Hirschman, *A Bias for Hope. Essays on Development and Latin America*, New Haven and London, Yale University Press, 1971, pp. 41-62.

⁶⁷ A. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale, Yale University Press, 1958; véase también Id., “Ideologies of Economic Development in Latin America”, cit., pp.40-42.

⁶⁸ A.Hirschman, “Preface”, en Id., *A Bias for Hope...*, cit., pp. ix-x, esp. p. ix. Véase también Id., *Trespassing...*, cit., pp. 81-86. Los tres libros son A.Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, cit.; Id., *Journeys Towards Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, New York, The Twentieth Century Fund, 1963; Id., *Development Projects Observed*, Washington, Brookings Institution Press, 2015 (ed. orig. 1967). El material empírico de este último, dedicado a once proyectos del Banco Mundial en los cuales había colaborado, cubría una área geográfica mucho más extensa. Un libro de 1981 reúne algunos ensayos sobre temas tratados en su primer y segundo texto, revisitados a la luz de las investigaciones en otros ámbitos hechas en el curso de los años que lo separan de ellos (principalmente *Passions and Interests and Exit, Voice and Loyalty*); Id., *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, cit. Existe una copiosa bibliografía sobre el empeño intelectual de Hirschman en América Latina; entre ellos, Claudia Sanna, “Albert Hirschman sobre América Latina: teoría y política del desarrollo económico”, en *Puente@Europa*, vol. XI, n.1, junio de 2013, pp. 24-30; para una biblio-

hay que añadir una colección de ensayos breves sobre la región, publicada en 1970 con el hermoso título de *A Bias for Hope*, y una serie de textos incluidos en una recopilación de 1981 sobre las relaciones entre economía y política, *Essays in Trespassing*. Todo indica que América Latina fue una de las pasiones de su vida.

En esta región, Hirschman aportó su experiencia previa como jefe de la sección Europa Occidental de la División Investigación y Estadística del *Federal Reserve Bank* (FRB). De este lugar privilegiado, el autor había asistido a los países europeos en su tarea de reconstrucción, llevada a cabo en un contexto de estrecha cooperación entre ellos y de respaldo financiero estadounidense (por medio del Plan Marshall). De hecho, se ensimismó con Europa y su temprano proceso de integración económica al punto de apartarse de las posiciones de la FRB, preocupada de que la *European Payments Union* (EPU), puesta en marcha por los europeos para reactivar su comercio en presencia de escasez de dólares, llevara a la constitución de un bloque regional contrario a la visión librecambista de algunos sectores de la administración estadounidense. Hirschman, por el contrario, concebía la reactivación del intercambio de los países europeos como premisa necesaria para adelantar la convertibilidad de sus monedas y paso previo a la constitución de una unión aduanera que mejorara la división del trabajo a nivel regional e incrementara así la competitividad de su sistema productivo. Solo así se podría prefigurar una apertura de Europa a una competencia internacional subordinada al avance social de sus pueblos y no el contrario.

El éxito de la integración europea, escribía Hirschman en 1950, se tendría que reflejar en la revitalización del espíritu emprendedor y “de la sociedad europea-occidental” en toda su complejidad, más que en los beneficios puntuales del aumento de tamaño de algunas de sus industrias⁶⁹: Hirschman, como vimos, siempre fue partidario de una Europa unida antes que de la integración como medida de política económica.⁷⁰

Hirschman pensaba que, al contrario de lo ocurrido en Europa, el Mercado Común latinoamericano no había sido pensado para “mejorar la eficiencia económica, la organización y la política” a nivel continental, o sea, por ejemplo, para mejorar el nivel de la productividad de las industrias ya existentes gracias a la competencia continental ni para ponerle un límite a “las políticas económicas nacionales desacertadas”. Era más bien una medida para “conjurar la desaceleración del crecimiento económico en América Latina”, frente a los límites de la política de sustitución de importaciones.⁷¹ Hirschman no estaba

grafía de los escritos de Hirschman traducidos al castellano (actualizada a 2012), véase, Sin Autor, “Bibliografía de Albert O. Hirschman en castellano”, en *Ibidem*, pp. 31-32.,

⁶⁹ A. Hirschman, “Approcci al multilateralismo e integrazione europea”, en L. Meldolesi (ed.), *Albert Hirschman. Tre continenti...*, cit., pp. 19-34, esp. pp. 33-34.

⁷⁰ L. Meldolesi, “Una passione per il possibile”, en L. Meldolesi (ed.), *Albert Hirschman. Tre continenti...*, cit., pp. ix-xxi, esp. pp. xiv-xv. Sus figuras de referencia en este ámbito fueron Eugenio Colorni, esposo de su hermana Ursula, y Altiero Spinelli, quien se había convertido en su marido después del fallecimiento de Colorni en manos alemanas pocos días antes de la liberación de Roma; sobre sus vínculos con Spinelli, véase Piero Graglia, “Altiero Spinelli y Albert O. Hirschman entre Europa y América”, en *Puente@Europa*, vol. XI, n.1, junio de 2013, pp. 19-23.

⁷¹ A. Hirschman, “Ideologies of Economic Development in Latin America”, cit., p.20.

convencido de que agrandar el mercado fuese necesariamente una buena receta para la región, ya que las economías de escala serían medios útiles de modernización en pocos ámbitos de producciones básicas e intermedias y no en otros esenciales para el desarrollo de algunos países latinoamericanos, como las maquinarias y los equipamientos.⁷²

Hirschman, además, tenía cierta alergia por las teorías que trataran de argumentar la validez de la integración y prever la probabilidad de su éxito con la ayuda de criterios puramente económicos, y nunca se cansó de indagar en los componentes políticos de toda actividad económica. Este tipo de estrategia intelectual lo llevó a resultados contra intuitivos de gran utilidad para la comprensión de algunos fenómenos asociados a los procesos de integración. Fue así, por ejemplo, que logró persuasivamente criticar la utilidad de la teoría de las uniones aduaneras de Jacob Viner, que suponía la posibilidad de evaluar con anticipación su “bondad” en términos de creación (*versus* desvío) del comercio. Según Hirschman, el hecho de que una unión llevara a la creación de comercio (*trade-creating effect*) no garantizaba ni su puesta en marcha ni su éxito: lo que parecía ventajoso en términos económicos (la creación de comercio) podría revelarse negativo en términos políticos, ya que los supuestos beneficios ocurrirían en el futuro (nada de tangible, entonces) y serían repartidos entre muchas empresas y todos los consumidores. Por el contrario, el hecho de desviar el comercio, o sea aumentar el mercado para los productos internos más caros frente a aquellos (menos costosos) de otros países, crearía ineficiencias económicas pero, al mismo tiempo, ventajas inesperadas para los grupos, reducidos y resueltos, que podrían aprovechar de esta oportunidad. Estos grupos, por ende, serían llevados a convertirse en empresarios políticos de dicha integración –como lo hicieron, por ejemplo, los productores de cereales y carne en Europa.⁷³

Por otro lado, algunas de sus intuiciones, desarrolladas para entender otros ámbitos de acción humana, les sirvieron a los estudiosos de integración para adelantar interpretaciones revolucionarias de su proceso. Por ejemplo, las ideas expuestas en su magistral libro *Voice, Exit and Loyalty* fueron utilizadas por el original jurista Joseph Weiler para explicar la paradoja europea de tener un sistema jurídico supranacional y un sistema político intergubernamental.⁷⁴ En particular, Weiler interpretó la acción diplomática de Charles de Gaulle y sus pedidos de “más voz” en las instituciones europeas a lo largo de “la crisis de la silla vacía” como la reacción de alguien “leal” políticamente a las Comunidades Europeas, al verse excluidas las vías de escape legales a raíz del activismo federalista del Tribunal (basta pensar en el principio de la primacía del derecho comunitario). El compromiso de Luxemburgo, brindándole a cada gobierno la posibilidad de bloquear cualquier decisión tomada por mayoría invocando intereses nacionales vitales⁷⁵, vendría entonces a equili-

⁷² A. Hirschman, “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, en Id., *A Bias for Hope...*, cit., pp. 85-123, esp. pp. 103-104.

⁷³ A. Hirschman, “Three uses of political economy...”, cit., pp. 271-272.

⁷⁴ Joseph Weiler, “The Transformation of Europe”, en *The Yale Law Journal*, vol. 100, n. 8, 1991, pp. 2403-83.

⁷⁵ “when (...) very important interests of one or more partners are at stake” en el texto original; véase la nota 4 en <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d1cfaf4d-8b5c-4334-ac1d->

brar del lado político lo que los Estados habían perdido desde un punto de vista jurídico. Mostraría, al contrario de lo que pensaba Haas, la lealtad de Gaulle a la integración, más que su disgusto, ya que, al prevalecer este último, de Gaulle habría sencillamente abandonado las Comunidades.

De acuerdo con Hirschman, no había sido de Gaulle quien frenaba la profundización del proceso de integración, sino el simple hecho de que, “en el contexto de auge económico europeo, ininterrumpido y rápido, las presiones hacia la armonización de las políticas económicas no eran tan imperiosas como podría haber parecido *a priori*. Se había creído que estas presiones resultarían de un más alto nivel de competencia debido a la liberalización arancelaria y de la consecuente situación precaria de muchas firmas y sectores en ámbito nacional. Pero esto valdría para una economía estacionaria en la cual los efectos de la creación de comercio a partir de una unión aduanera llevarían a una dolorosa reasignación de recursos. Pero en un ambiente de crecimiento generalizado, muy pocas firmas se percibirían, o más bien serían, realmente amenazadas y, por lo tanto, no estarían interesadas en pasos ulteriores hacia la equiparación de las condiciones de la competencia.”⁷⁶

5. Conclusiones

La riqueza de los temas de reflexión despertados de una lectura, aun sintética, de estos autores no deja espacio para una conclusión unitaria. Pero, compartiendo la preocupación de Hirschman por el recurrente desliz hacia el autoritarismo en las tierras latinoamericanas y partiendo de la observación de Uri (y otros) de que la América Latina de los años cincuenta y sesenta no tenía solo que reconstruir, sino revolucionar, su sistema de producción y relaciones de poder vinculadas a su inserción internacional, no cabe duda de que el camino hacia la integración tendría márgenes muy estrechos.

Cuando Haas decidió explorar si sus generalizaciones empíricas valían para América Latina, tenía un convencimiento: pensaba que la propensión de las sociedades modernas hacia la integración sería mayor que en las demás. Había una especie de premisa implícita en su formulación: que los países, para aspirar a la integración, tendrían, ante todo, que modernizarse según las líneas del funcionalismo estadounidenses. Analizar América Latina no le sirvió para cambiar su convencimiento. Ni le sirvió para alertarlo sobre lo que considero la más importante debilidad de su modelo: su carácter estático. Si ciertos rasgos de modernidad social y política eran, tal como argumentaba Haas, la premisa necesaria de la integración, no hay duda de que, inversamente, la integración fue también, para Europa, un elemento crucial de la modernización de sus países.⁷⁷

Entonces, si es verdad que América Latina no estaba conformada por sociedades

0438f4a0d617/a9aaa0cd-4401-45ba-867f-50e4e04cf272.

⁷⁶ A.Hirschman, “Three uses of political economy in analyzing European integration”, cit., p. 274.

⁷⁷ Sobre la relación entre integración y modernización, me permito señalar Natalie Doyle and Lorenza Sebesta (eds.), *Regional Integration and Modernity: Cross-Atlantic Perspectives*, Lanham, Lexington, 2014.

modernas en el sentido del funcionalista norteamericano (personalmente, pienso que ni Europa lo estaba), quizás la integración podría haberle brindado un espacio para elaborar su propia vía hacia el desarrollo. En esto estaban metidos los gobiernos reformistas moderados en el momento de la conformación de la primera integración —en Argentina, Brasil y Chile, solo por nombrar algunos. El tema es que esta modernización no saldría de los libros, sino de las negociaciones y peleas entre clases sociales, entre partidos políticos, entre representaciones gremiales y patronales, entre civiles y militares, entre multinacionales e industrias nacionales, en fin, entre actores con diferentes grados de arraigo interno y externo a cada país. En la mirada de sus padres fundadores, la integración latinoamericana tendría que encauzar esta dinámica en sentido progresista. Los cambios políticos que caracterizaron el contexto de los años sesenta, con el trasfondo de las esperanzas y ansiedades despertadas por la revolución cubana, frenaron esta posible transformación y, con ella, la integración tal cual había sido pensada por CEPAL.

6. Bibliografía

- Doyle, Natalie and Lorenza Sebesta (eds.), *Regional Integration and Modernity: Cross-Atlantic Perspectives*, Lanham, Lexington, 2014.
- Graglia, Piero, "Altiero Spinelli y Albert O. Hirschman entre Europa y América", en *Puente@Europa*, vol. XI, n.1, junio de 2013, pp. 19-23.
- Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Notre Dame, Notre Dame Press, 1958.
- Haas, E. B. and Philippe Schmitter. "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America", en *International Organization*, vol. 18, n. 4, 1964, pp. 705-37.
- Haas, E. B., "Prólogo", en Id., *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires, INTAL, 1966 (ed. orig. 1958), pp. 7-43.
- Haas, E.B., "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 5, n. 4, 1967, pp. 315-43.
- Haas, E. B., "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", en *International Organization*, vol. 24, n. 4, 1970, pp. 607-46.
- Haas, Peter, John Gerard Ruggie, Philippe Schmitter, Antje Wiener, "New Introduction", en Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Wivenhoe Park, Colchester, ECPR Press, 2008 (I ed. 1964), pp. 1-16.
- Hirschman, Albert, *Development Projects Observed*, Washington, Brookings Institution Press, 2015 (ed. orig. 1967).
- Hirschman, A., "Trespassing: Places and Ideas in the Course of a Life", en Id., *Crossing Boundaries. Selected Writings*, New York, Zone Books, 2001, pp. 45-110.
- Hirschman, A., "Laurea honoris causa al prof. Albert O. Hirschman", en Luca Meldolesi (ed.), *Albert Hirschman. Tre continenti. Economia politica e sviluppo della*

democrazia in Europa, Stati Uniti e America Latina, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1990, pp. xxv-xxx.

- Hirschman, A., "Approcci al multilateralismo e integrazione europea", en L. Meldolesi (ed.), *Albert Hirschman. Tre continenti. Economia politica e sviluppo della democrazia in Europa, Stati Uniti e America Latina*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1990, pp. 19-34.
- Hirschman, A., "La svolta autoritaria in America Latina e le sue possibili spiegazioni economiche", en L. Meldolesi (ed.), *Albert Hirschman. Tre continenti. Economia politica e sviluppo della democrazia in Europa, Stati Uniti e America Latina*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1990, pp. 105-138.
- Hirschman, A. "Beyond asymmetry: critical notes o myself as a young man and on some other old friends", en Id., *Essays in Trespassing. Economics to politics and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp. 27-33.
- Hirschman, A., "Economics and Investment Planning: Reflections Based on Experiences in Colombia", en Id., *A Bias for Hope. Essays on Development and Latin America*, New Haven and London, Yale University Press, 1971, pp. 41-62.
- Hirschman, A., "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", en Id., *A Bias for Hope. Essays on Development and Latin America*, New Haven and London, Yale University Press, 1971, pp. 85-123.
- Hirschman, A., *Journeys Towards Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. New York, The Twentieth Century Fund, 1963.
- Hirschman, A. (ed.), *Latin American Issues. Essays and Comments*, New York, The Twentieth Century Fund, 1961.
- Hirschman, A., "Ideologies of Economic Development in Latin America", en Id. (ed.), *Latin American Issues. Essays and Comments*, New York, The Twentieth Century Fund, 1961, pp.3-42.
- Hirschman, A., *The Strategy of Economic Development*, Yale, Yale University Press, 1958.
- Hirschman, A., *Power and the Structure of Foreign Policy*, Berkeley and Los Angeles, California University Press, 1945.
- Malamud, Andrés, "Latin American Regionalism and EU Studies", en *Journal of European Integration*, vol. 32, n. 6, November 2010, pp. 637-57.
- Marjolin, Robert, *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Paris, Robert Laffont, 1986.
- Meldolesi, Luca, "Una passione per il possibile", en L. Meldolesi (ed.), *Albert Hirschman. Tre continenti. Economia politica e sviluppo della democrazia in Europa, Stati Uniti e America Latina*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1990, pp. ix-xxi.
- Meldolesi, L. (ed.), *Albert Hirschman. Tre continenti. Economia politica e sviluppo della democrazia in Europa, Stati Uniti e America Latina*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1990.
- Rosamond, Ben, "The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the

- Neofunctionalism of Ernst B. Haas", en *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n.2, pp. 237-254.
- Rostow, Walter, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, London, Cambridge University Press, 1961.
- Mattli, Walter, "Ernst Haas's Evolving Thinking on Comparative Regional Integration: of Virtues and Infelicities", en *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n. 2, April 2005, pp. 327-48.
- Monnet, Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.
- Perrotta, Daniela, "El campo de estudios de la Integración Regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina", en *Relaciones Internacionales* (Universidad Autónoma de Madrid), n. 38, junio-septiembre 2018, pp. 9-39.
- Prebisch, Raúl, *Toward a Dynamic Development Policy for Latin America*, New York, United Nations, 1963.
- Rostow, Walter, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, London, Cambridge University Press, 1961.
- Ruggie, John Gerard, Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, and P. Schmitter. "Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas", en *Annual Review of Political Science*, vo. 8, n. 1, 2005, pp. 271-96.
- Spaak, Paul-Henri, *Combats inachévés*, Paris, Fayard, 1969.
- Uri, Pierre, *Développement sans dépendence*, Paris, Calmann-Lévy, 1974.
- Uri, P. with Nicholas Kaldor, Richard Ruggles, and Robert Triffin, *A Monetary Policy for Latin America*, New York, Frederick Praeger, 1968.
- Weber, Max, "La política como profesión [1919]", en Id., *El sabio y la política*, Córdoba, Encuentro Grupo Editor, 2008, pp. 75-169.
- Weiler, Joseph, "The Transformation of Europe", en *The Yale Law Journal*, vol. 100, n. 8, 1991, pp. 2403-83.

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

www.fal.itam.mx



Contenido gratuito y noticias en

f Foreign Affairs Latinoamérica

t @ForeignAffairsL



Militares e bolsonarismo: um caso da transição falhada e democracia inacabada

Karl Schurster

karl.schurster@gmail.com

Universidade de Pernambuco (Brasil)

Francisco Carlos Teixeira Da Silva

chicotempo@uol.com.br

Universidade Federal de Juiz de Fora (Brasil)

Recibido: 01/06/2021

Aceptado: 08/07/2021

Publicado: 15/07/2021

Resumo: Este texto procura analisar o conceito de transição falhada e democracia inacabada no passado recente do Brasil. As formas de como a percebemos a “abertura política”, ou “transição democrática” brasileira e como essas análises construíram um “senso comum” de que o processo foi um “pacto” entre o então regime militar e os representantes da oposição construindo a tese da “conciliação” que não abarca os outros e complexos elementos envolvidos no processo de transição, são nosso foco. Defenderemos a ideia de que o risco a democracia no Brasil vem da simbiose entre os setores mais duros das Forças Armadas, com adesão de parcela significativa da sociedade construindo uma linguagem e ação política brutal, fruto da nossa democracia inacabada.

Palavras-chave: Militares, Bolsonaro, Democracia, Transição.

- ❖ Cómo citar este artículo: Schurster, K. y Teixeira Da Silva, F. C. (2021). Militares e bolsonarismo: um caso da transição falhada e democracia inacabada. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 130. <https://doi.org/10.24215/23142766e130>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

Military and Bolsonaroism: a case of failed transition and unfinished democracy

Karl Schurster¹, Francisco Carlos Teixeira Da Silva²

Abstract: This paper seeks to analyze the concept of failed transition and unfinished democracy in Brazil's recent past. Our focus here includes the different ways in which we perceive Brazilian "political opening" or "democratic transition" and how these analyses constructed a "common sense" that the process was a "pact" between the then military regime and representatives of the opposition, constructing the thesis of "conciliation" that does not embrace the other complex elements involved in the transition process. We will support the idea that the risk posed to democracy in Brazil comes from the symbiosis between the most hardened sectors of the Armed Forces, with the adhesion of a significant portion of society, building a brutal political language and action, fruit of our unfinished democracy.

Keywords: Military, Bolsonaro, Democracy, Transition.

¹ Pós-Doutor em História pela Universidade Livre de Berlim. Doutor em História Comparada pela UFRJ com estágio na Universidade Livre de Berlim. Investigador Visitante na Universidade do Porto. Professor Livre Docente em História da Universidade de Pernambuco.

² Pós-Doutor em História pela Universidade de Berlim e pela Universidade Técnica de Berlim. Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense. Professor Titular de História Moderna e Contemporânea da UFRJ e professor emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Atualmente é professor na Universidade Federal de Juiz de Fora.

Militares y Bolsonarismo: un caso de transición fallida y democracia inacabada

Karl Schurster, Francisco Carlos Teixeira Da Silva

Resumen: Este trabajo pretende analizar el concepto de transición fallida y democracia inacabada en el pasado reciente de Brasil. Nuestra atención se centra en las formas de percibir la "apertura política" o la "transición democrática" brasileña y cómo estos análisis construyeron un "sentido común" de que el proceso fue un "pacto" entre el entonces régimen militar y los representantes de la oposición, a partir de la construcción de la tesis de la "conciliación" que no abarca los demás elementos complejos involucrados en el proceso de transición. Defenderemos la idea de que el riesgo para la democracia en Brasil proviene de la simbiosis entre los sectores más duros de las Fuerzas Armadas, con la adhesión de una parte significativa de la sociedad que construye un lenguaje y una acción política brutal, fruto de nuestra democracia inacabada.

Palabras clave: Militar, Bolsonaro, Democracia, Transición.

1. Introdução

“Nós perdemos a guerra”. Essas foram as primeiras palavras de Horst Möller (2012), parafraseando o comissário do povo Friedrich Ebert, na abertura da Assembleia Nacional em fevereiro de 1919. Em verdade, o povo alemão não estava efetivamente preparado para admitir o fato: a derrota. Há um paralelo possível entre esse sentimento do passado recente alemão com a história do presente brasileiro. As eleições de 2018, no Brasil, marcariam aquilo que o Imperador Guilherme II afirmou em 1914: “Não reconheço mais partidos, só reconheço alemães!” (Möller, s.d). O retorno a um tipo de nacionalismo que alguns intitulam de “populismo de direita” em conjunto com as práticas de deslegitimação das instituições do mainstream esvaziando a arena do político pela exacerbação de uma retórica fascizante marcariam os primeiros anos do governo Jair Bolsonaro. Nos últimos dois anos o governo se ocupou, quase que exclusivamente, a combater as causas que “supostamente ameaçariam a sua existência”. Nesse caso, o passado imaginado, do que foi o governo “comunista do Partido dos Trabalhadores”. Com isso, tornou-se cada vez mais evidente a necessidade de discussão sobre como manter a democracia sob condições tão desfavoráveis. Essa discussão, apresentada por Gandhi (2008), Levitsky & Way (2010) e Costa Pinto (2021), demonstram como os novos regimes autoritários se vestem de democracias, mas em verdade devem ser definidos como “regimes híbridos” ou “autoritarismos competitivos”. Por mais que possuam várias características do agir político democrático, como eleições, a existência de múltiplos partidos ou mesmo não implementação de uma censura rígida, constroem novas formas de repressão a cidadania e de controle da sociedade civil. Primeiro pela linguagem autorizadora, depois pela ação catártica, quase sempre violenta.

Ocorreu em grande parcela da população brasileira a esperança de que a eleição de Bolsonaro instaurasse um “novo modelo político”, fora dos jogos e acordos do sistema, e com isso os problemas da sociedade seriam resolvidos de forma rápida e efetiva. O que não foi entendido, nem pelas elites políticas e sociais, tampouco por grande parcela da população massivamente pobre no Brasil é que Bolsonaro jamais esteve em condições de proporcionar aquilo que se esperava dele. Por isso, as promessas radicais de uma “revolução conservadora” tentando desfazer o sistema “por dentro” foi uma retórica muito mais pretenciosa e ilusória do que realista. O que esse texto pretende abordar, num sentido específico, é como um processo de transição falhada, de uma sociedade em processo de transformação, constituiu uma “democracia inacabada” e com isso abriu margem para o surgimento e manutenção de figuras políticas como Bolsonaro e, também, a permanência de grupos militares dentro da arena política.

A eleição de Jair Bolsonaro para a presidência da República em 2018 – malgrado uma série de elementos questionáveis – desde um amontoado de fakenews até a inelegibilidade do ex-presidente Lula da Silva – a bordo de 57.797.847 de votos interrompia uma sucessão de eleições presidenciais em que a Centro-Esquerda elegia seus candidatos (Vargas, Juscelino, Jânio Quadros, Jango – um hiato com a Ditadura Civil-Militar entre 1964-1985 – e novamente com FHC, Lula e Dilma). Não só a chapa Bolsonaro-Mourão, este um general da reserva conhecido por declarações antirrepublicanas, mostravam-se fora do “arco constitucional” da Nova República, como ainda abertamente elogiavam a Ditadura Civil-Militar e prometiam um governo formado por militares. Os principais e mais graves mo-

mentos do regime autoritário eram negados – supressão das liberdades, sequestros, torturas – ou mesmo considerados “necessários”, em virtude do momento de “guerra” que o país passava.

Tal retorno ao passado, ensejou, por sua vez, um forte movimento de retorno ao tema por parte de pesquisadores. Historiadores, cientistas sociais, politólogos e, mesmo jornalistas, começaram um intenso processo de “revisão” dos anos de 1964-1985 como forma de resposta a “idealização”, por parte da Ultradireita, da ditadura no Brasil. Muito especialmente, a imposição do Ato Institucional Número 5, o conhecido “AI-5”, e suas terríveis consequências, começaram um novo ciclo de debates e estudos.

No entanto, um período, e temática, ficaram menos evidente neste debate: a forma assumida pela transição democrática brasileira. Denominada de “Abertura” (do regime militar) e dirigida desde cima, pelos próprios militares, e que aos poucos toma fôlego e se espalha para as ruas com massivos movimentos populares como os movimentos pela “Anistia Geral” (1975-1979) e o movimento pelas “Diretas Já” (1983-1984), empurram o regime para o seu final. Embora os “bolsões” de resistência extremistas, no interior do próprio regime, continuassem a reagir contra a “Abertura”. O Projeto de Abertura Política nunca foi aceito, unanimemente, pelos militares, ensejando uma brutal luta política nos quartéis e em seus porões.

Essa reação incluiu o Golpe de Estado falhado de 1977 de Silvío Frota, que tinha como ajudante de Gabinete o então capitão Augusto Heleno, atual general ministro-chefe do GSI do Governo Bolsonaro. O projeto formulado por Geisel-Golbery, mesmo sendo autoritário e limitado, era considerado por setores “linha dura” por demais favorável aos “comunistas”. Para combatê-lo, patrocinou-se uma onda de Terrorismo de Estado por todo o país, em especial entre janeiro e agosto de 1980, tendo como alvos o governador Leonel Brizola, a convenção do PMDB, bancas de jornais em vários estados (para coibir a venda de jornais de Oposição). São atingidas, com vítimas, inclusive letais, as sedes dos jornais “Em Tempo”, “Hora do Povo”, “Tribuna Operária” e “Tribuna da Imprensa”, a “Casa do Jornalista”, em Belo Horizonte, o Teatro Tuca, em São Paulo, no Colégio Social (ferindo cerca de dez estudantes), em Salvador, a Ordem dos Advogados do Brasil/OAB, o Riocentro, onde se realiza um espetáculo de música popular e a Câmara dos Vereadores. Tais práticas terroristas, com funcionários civis e militares agindo como terroristas, jamais foram apuradas ou punidas.

A análise, bastante comum, que a transição democrática brasileira foi um “pacto” entre o regime militar e os representantes moderados da oposição – o que é uma explicação recorrente na história do Brasil sobre as “conciliações” – não abarca, entretanto, os elementos de violência e de participação popular envolvidos no processo de transição. Daí a importância de “revisar” tais processos e projetar, à luz da fragilidade atual da Nova República, implantada com a Constituição de 1988, o sentido e forma da transição e o papel dos militares nesse processo.

2. Transições

A “questão” das transições democráticas na América Latina foi tratada por inúmeros

historiadores, cientistas políticos e sociólogos, gerando uma vasta literatura especializada. O caso do Brasil, a chamada “Abertura” política, foi um processo especial dirigido diretamente pelo grupo no poder, os militares (o Projeto Geisel-Golbery), e marcado por sua longuíssima duração – 1979-1988 -, gerando fortes problemas teóricos e metodológicos, além das consequências políticas duradouras, recolocadas hoje na Nova República. Desde logo alguns especialistas sobre o tema devem ser destacados: Guillermo O’Donnell (1991) ao propor, em comparação com outros países latino-americanos, um modelo clássico de “transições”, que terá forte impacto em estudos posteriores. Suas análises viriam desafiar o diagnóstico “fatalista” de Samuel Huntington – dentre os quais *The Modest Meaning of Democracy*-, onde “ondas” de autoritarismo sucessivas se alternariam, na América Latina, com “aberturas” democráticas, num continente não “vocado” à democracia (Huntington, 1989). Em tal debate, sobre a difícil “vocaçãõ” democrática latino-americana, o autor lança sua tese sobre as “ondas” de democracia e autoritarismo na América Latina, onde a temática iguala-se em “fatalismo” a outros temas como a eliminação da corrupção, da pobreza ou a injustiça social, constituindo-se em mais uma das diversas teses da vulnerabilidade inerente dos latino-americanos em face da diversa “vocaçãõ” dos povos anglo-saxões ao desenvolvimento pleno. Muitas vezes relacionada com a “herança histórica” do “iberismo”, e com a existência, então, das longas ditaduras franquistas e salazaristas, tais teses mostram-se fatalistas, deterministas e historicistas, não levando em conta os desenvolvimentos recentes e a história específica de cada povo. Correndo por fora do “modelismo” dominante nas ciências políticas, Denkwart Rüstow (1970: pp. 337-363) - em *Transitions to democracy: Toward a dynamic model*, de 1970, procura trazer o conflito social para dentro do debate e, muito especialmente, o papel das elites políticas e sua vocaçãõ, ou a ausência de vocaçãõ e interesse, para com a democracia.

O livro de Alfred Stepan (1975) – *The Military in Politics* – de 1971, publicado no Brasil em 1975, em pleno Regime Militar, trouxe uma verdadeira renovação nos estudos militares no Brasil. Não se trata, no entanto, de um “inovador” como muitos querem, em desconhecimento da literatura histórica já existente no Brasil. O historiador brasileiro Carlos Fico esclareceu, recentemente, a trajetória do trabalho de Stepan. As relações civis-militares, no Brasil, já haviam sido estabelecidas como campo de estudo pelo ensaio seminal *O que foi o Tenentismo?*, de Virgílio Santa Rosa (1963), publicado em 1963, em plena ebulição política, no exato momento em que se discutia o papel dos militares nos destinos da Nação. O próprio ensaio constituía-se em uma atualização de uma obra maior do mesmo autor, de 1933, escrito no imediato pós-Revolução de 1930, denominada “O Sentido do Tenentismo” (Rosa, 1976), onde o fenômeno das revoltas militares dos anos de 1920 desembocava no “primeiro movimento saneador” e revolucionário da República. A obra de Santa Rosa incluía, no entanto, a defesa da Reforma Agrária e o combate ao latifúndio como temáticas de época, radicalizando e fastando-se da experiência getulista. Tal trabalho, deve ser incluído no grande conjunto renovador – a grande vaga do chamado “Redescobrimto do Brasil” com Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Nelson Werneck Sodré e outros - que indagava a natureza e significado das instituições brasileiras e o que fazia o Brasil ser diferente e original, em suma, ser “brasileiro”.

A obra de Santa Rosa terá forte impacto nos estudiosos brasileiros, em especial na “Escola Sociológica da USP”, com Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, Boris

Fausto e Francisco Weffort. Os estudiosos brasileiros, depois de 1964, apesar das dificuldades impostas pela censura política, acompanharam com afinco o debate, em especial em núcleos com o CEBRAB, pioneiro nos estudos sobre a modernização brasileira e em cursos da Universidade Federal Fluminense. Francisco Weffort (1990) foi um estudioso constante no campo, responsável por um amplo seminário, na USP, sobre o tema da “Transição” no Brasil. Já Lucília de Almeida Neves e Vera Cardoso (1985), publicaram uma detalhada análise sobre a trajetória de Tancredo Neves, onde lançavam luzes sobre todo o processo de “Abertura” política no Brasil em 1985.

Uma nova geração de pesquisadores, aprofundou o debate sobre o tema “Militares”, “Regime Militar” e “Transição”, com destaque para Carlos Fico, Daniel Aarão Reis Filho e João Roberto Martins Filho, que conseguiram aportar contribuições significativas, incluindo a questão da periodização do regime militar e a análise dos diversos grupos no interior das FFAA, como veremos em seguida. Coube a Anthony Pereira uma singular contribuição ao analisar o papel da Constituição e dos constituintes de 1988 na configuração da Nova República, por ele significativamente denominada de “democracia feia” – um debate que enfrentaremos. Desde logo, na contramão da euforia, com o fim do Regime Militar, que Aarão Reis sublinhou o caráter “civil-militar”, destacando a presença de amplos segmentos empresariais e das classes medias no regime de 1964.

3. Nova República: a democracia feia

Anthony Pereira, por sua vez, destacou na transição e na nova democracia depois de 1988, a ambiguidade e a insuficiência das garantias dos Direitos Civis. A ausência de uma real reforma das instituições republicanas, e em especial das polícias e da Justiça, que teria deixado o cidadão brasileiro – em especial o pobre, mestiço, preto, a mulher - cada vez mais distante dos mesmos Direitos Civis proclamados pela própria Constituição de 1988. Esta, cada vez mais emergia como um documento declaratório. Por outro lado, a maciça presença de constituintes liberais-conservadores – 500 contra 59, eleitos em 1986 e responsáveis pela Constituição de 1988 – abriu caminho para a inserção de institutos que somente nos anos seguintes mostrar-se-iam plenamente em suas consequências, entre eles o hoje famoso Artigo 142. Seriam artigos de garantias de autonomia e poder aos militares, que se retirariam do poder muito distantes de uma derrota, como no caso da Argentina, Portugal ou Grécia. Citava-se, na ocasião, claramente, os “Pactos de Moncloa” e uma longa e ordenada retirada do poder, como no caso do franquismo espanhol ou dos militares no Chile (SANTOS, 2017). Na verdade, os militares, na Nova República, guardariam, via o Artigo 142, um largo poder de intervenção na vida pública. No governo Bolsonaro tal artigo seria frequentemente citado como a esdrúxula fórmula de “Intervenção Militar Constitucional”. Daí, na contramão de Ulisses Guimarães, que denominou a Constituição de “cidadã”, Pereira denomina a democracia da Nova República de “feia”.

A persistência do patrimonialismo – marca das oligarquias que se manteve nas ditaduras modernizantes militares, em aliança às custas das populações rurais e camponesas e via manutenção da estrutura agrária oligárquica - e a negação do acesso popular aos serviços e bens públicos foi, por sua vez, o destaque de Adam Przeworski (1985) para o conceito de “democracia de baixa intensidade”. As transições democráticas não souberam

superar tais estruturas, herança histórica latino-americana, muitas vezes tratadas como natureza do “iberismo colonial”, mesmo quando lá se vão duzentos anos de independência nacional. Assim, devemos considerar, ao largo de qualquer fatalismo histórico, a persistência do patrimonialismo no âmbito de alianças e conciliações políticas como parte fundamental da análise do colapso/descrédito/corrosão/decepção das democracias no continente. Duas vias abrem-se para esse processo de “falhamento” histórico das democracias sucessoras:

1. No caso das ditaduras militares, registrada a diversidade dos grupos militares (Martins Filho, 1995), e seus laços com a sociedade civil, como destacou originalmente Santa Rosa;
2. Há um “núcleo duro” com um projeto de poder que vinha amadurecendo desde o início dos anos de 1950. A presença e ação de tal grupo explicita a sucessão de pronunciamentos, manifestos e tentativas de putsch desde a primeira derrota da UDN para o varguismo até 1977.

A imposição por Geisel do seu projeto de “Abertura” – que acaba sendo derrotado, por sua vez, “nas ruas”, sendo ampliado do ponto de vista das liberdades e das conquistas sociais pela Constituição de 1988, gera, por sua vez, um poderoso grupo de recalcitrante no interior das Forças Armadas. Conseguiram impor aos constituintes o Artigo 142, e outros dispositivos e, no entanto, nunca consideraram a Nova República como a forma definitiva de Estado no Brasil.

Alijados do poder com a derrota do, então, ministro-general Silvío Frota, em 1977, formaram um grupo coeso, reacionário, *embedeb* nas instituições republicanas – FFAA, polícias, escolas e academias militares na contramão da tradição “castelista” e civilista existente nas FFAA – que se lançará sistematicamente na conquista do Estado e fará uma aliança histórica com o empuxo fascista vindo de baixo, do conjunto da sociedade. Moldados por uma constante de cursos de MBAs, ministrados por fundações privadas contratadas pelo DeCEX – Departamento de Cultura e Educação do Exército – com uma formação ultraliberal e crítica a qualquer papel do Estado na economia, desenvolveriam uma visão privatista, anti-desenvolvimentista e antinacionalista no uso dos recursos naturais do país. Verão nos partidos desenvolvimentistas, e em especial no PT, uma terrível ameaça “bolivariana”, contra a qual devem estar permanentemente mobilizados. Em vários pontos, em especial no programa econômico, “moderados” e “duros” se encontram.

4. Entre Moderados e “Duros”

O que diferencia “duros” e “moderados” não é a tática – por exemplo, o recurso à tortura, a censura, ou a supressão dos Direitos Cívicos e, sim, seus projetos de longo prazo para a República. Tais setores “duros” no interior das FFAA jamais aceitaram a “Abertura” como proposta no Projeto Golbery-Geisel, e sempre reagiram com dureza ao setor castelista (Idem). Conspiraram em 1977, no “quase-golpe” contra Geisel, voltaram a conspirar em 1979 – contra a sucessão via João Figueiredo e contra o Decreto da Anistia, de 1979, considerado “brando” com os “subversivos” e reagiram de novo violentamente nos anos de 1980 e 1981 com o Terrorismo, explodindo dezenas de bombas por todo o país, inclusive nos episódios da

OAB, da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro e do Rio Centro, conforme detalhado por Elio Gaspari (2003). No “núcleo duro”, desde 1964, já havia, *in potentia*, fortes elementos fascistas. O convívio complexo, mais forte no Governo Médici (1969-1974) de militares reacionários com elementos fascistas oriundos da sociedade civil e, então, em declínio até seu expurgo em 1977, não representou, no entanto, sua eliminação.

Da mesma forma, o reacionarismo da sociedade brasileira, seu egoísmo social, já convivia, com elementos fascistas, desde os anos de 1920, expressos no Integralismo e, hoje, no Neointegralismo e nas suas expressões religiosas (Dotta, 2012). A modernização autoritária e a crise econômica, com a ascensão de novos grupos sociais, potencializaram a possibilidade fascista. O encontro, depois de 2013, se fez irresistível, e se materializou nas faixas e cartazes como “Intervenção Militar Já”.

Alguns regimes, de longa duração, como a ditadura de Franco na Espanha, oscilaram no tempo e na sua forma, conforme o equilíbrio interno de forças e as conjunturas internacionais, entre uma ditadura militar, um regime fascista e uma modalidade própria de fascismo clerical – Fábio Py (2020) chamará de “cristofascismo” e Ernst Nolte (1963) de “clericofascismo”. Neste sentido, não caberia estabelecer condições do tipo *aut alterum*, uma análise eliminando a outra, mas da conjugação no tempo e nas condições específicas das diversas formas/fases de ditadura e fascismo – em movimento constante.

A “Transição” brasileira foi, de forma clássica, caracterizada como negociada com as forças herdeiras da ditadura. Dada uma certa contemporaneidade, o “Caso Espanhol” de *Transición*, como descrito por Juliá Santos, foi exemplar. Na Espanha, hoje sabemos, as negociações deram-se diretamente entre Felipe Gonzalez, em 1976, do PSOE/Partido Socialista Operário Espanhol e o “Servicio Central de Documentación” (Seced), o serviço secreto criado ainda na época de Francisco Franco, em 1972, para o controle político do país durante o “tardofranquismo”, os dois atores centrais da transição espanhola³. Então se estabeleceram os “limites” supostos ou aceitáveis da transição democrática. Para o grande público, os chamados “Pactos de la Moncloa”, de 1977, reunindo Adolfo Suarez (UCD), Felipe Gonzalez (PSOE) Santiago Carrillo (PCE), e demais líderes, seriam a face visível, e aberta, de negociações ocultas entre apenas dois atores básicos. O paralelo foi seguido no Brasil, em especial após a morte de Tancredo Neves, quando o general Ivan de Souza Mendes (1922-2010), chefe do SNI/Serviço Nacional de Informações entre 1985 e 1990, desenvolveu todos os esforços possíveis para evitar a extinção do órgão, que ele chefiava, pelo presidente Collor e foi o responsável pelo sumiço da documentação até então produzida; o general Leônidas Pires Gonçalves (1921-2015), Ministro do Exército indicado por Tancredo Neves e mantido no Governo Sarney; e o General Otávio Medeiros (1922-2005), um íntimo do presidente João Figueiredo, então Comandante da Amazônia e chefe do SNI entre 1978 e 1985, quando se deu o atentado ao Riocentro e outros contra movimentos e personalidades da Oposição – os anos fundamentais da “Abertura” política no Brasil - tornam-se os fiadores do frágil Governo de José Sarney, na condução dos mo-

3 El País. El día que ‘Isidoro’ sedujo a los espías de Suárez, 22/09/2029. In: https://elpais.com/politica/2019/09/19/actualidad/1568907106_294742.html, consultado em 20/04/2021.

mentos mais tensos da Transição. Note-se bem, todos atos de se deram após a publicação da Anistia de 1979 e, portanto, não estavam cobertos por sua jurisdição.

Esses três militares foram os homens que moldaram a “Abertura” política desde 1978 no Brasil, estabeleceram limites, ritmo e as condições, incluindo o “golpe” da posse de Sarney no impedimento de Tancredo Neves - tornando-se o General Leônidas Pires Gonçalves, nas palavras do próprio Tancredo Neves, o “jurista do Sarney”.

No caso do Brasil e Chile coube aos próprios membros do Regime Militar no Poder - Geisel/Figueroa e Augusto Pinochet - estabelecer os limites e ritmo da abertura do regime. A dinâmica social e política, a intensidade da organização da sociedade civil, tiveram, no entanto, importante papel em contra-arrestar tais “limites” e alterar o “ritmo” impostos pelas forças da conservação. Em especial os movimentos populares nas ruas, as greves e a mobilização sindical ampliaram a “Abertura” para além dos seus estreitos limites iniciais. Mas, em seu conjunto – como comprovam, no Brasil, o Decreto da Anistia de 1979 e a derrota do Movimento “Diretas Já” - deu-se a “captura” das transições pelos objetivos dos setores conservadores das FFAA em ambos os países. A eleição, indireta e por um colégio eleitoral nos moldes da ditadura, de Tancredo Neves e de José Sarney, em 1985, e a tragédia subsequente – a morte do presidente eleito -, artes do destino, levando um antigo líder da ditadura e seus conselheiros militares a dirigir a Transição/Abertura, sublinhariam os seus limites. Somar-se-ia a isso um Congresso Nacional, também constituinte (1987/88), onde a oposição teria cerca de 10% de assentos (o governo contava com 509 votos contra 50 da oposição). Essa nova realidade política – uma maioria conservadora no Congresso Nacional - imporia sua vontade: o “Centrão” – uma aglomeração suprapartidária majoritária de “Centro” até a Extrema-Direita. Ao mesmo tempo, no cenário internacional, o “Socialismo realmente existente” ruía: desde 1979/1980 o “Sindicato Autônomo Solidariedade”, na Polônia desafiava o regime comunista e abria graves brechas nos países comunistas; a “gerontocracia” soviética decaía com rapidez; Hungria e Tchecoslováquia faziam reformas liberalizantes e a oposição na República Democrática Alemã era cada vez mais forte, culminando em 1989 com a derrubada do odioso “Muro” em Berlim. Em 1991, tudo vinha a baixo. O “Monolito” desabava. Em tais condições a oposição de Esquerda no Brasil estava profundamente despreparada para a “Abertura” e um projeto social para o país, sem um discurso alternativo para apresentar como alternativa a uma ofensiva neoliberal.

O debate clássico na literatura aponta que tais “Transições tuteladas” desembocam, em geral, em “Regimes Tutelados”, normalmente com garantias formais de Direitos de “primeiro grau” – como garantidas na Constituição de 1988 – voto, reunião e expressão – mas, jamais aos direitos amplos e incluídos de participação real do “demos” ao acesso aos serviços e aos bens sociais, perpetuando a situação de desigualdade e de injustiça social. Da mesma forma, a paralisia da “democratização” frente as instituições como as polícias e a Justiça, marcadas pela violência massiva, em especial contra jovens negros e pardos, mulheres e minorias, característica dos velhos regimes ditatoriais e oligárquicos, redundaria na brutal sequência de massacres contra grupos sociais subalternos (Alves, 2020). Garantia-se, assim, a reprodução, perpetuação, da “democracia feia”, como sublinha Anthony Pereira. Tal contradição entre a afirmação “declaratória” entre “direitos ge-

rais” e as garantias reais, fundamentais, para exercê-los, os efeitos da Transição pactuada incidiriam em várias instituições da República, e seu *habitus*, redundando na banalização da violência que se institucionalizaria, em especial nas polícias militares e suas congêneres, tais como a polícia civil, as guardas penitenciárias, corpo de bombeiros, guardas de vigilância um processo rápido de milicização de instituições do Estado (Paes Manso, 2018).

A democratização advinda com a “Abertura” não seria acompanhada pela diminuição, sequer pela mitigação, da violência contra os grupos sociais subalternos rurais ou das periferias urbanas das grandes cidades⁴.

5. Transições e seus modelos: a inovação brasileira.

O debate acima esboçado sobre mudança e padrão de Transição possui um denso *corpus* teórico estabelecendo o campo dos estudos da “Transitologia”. Coube a Dankwart A. Rustow (1924-1996) dedicar-se a compreensão dos regimes autoritários, sua crise e transição à democracia de forma sistemática. O otimismo de Rustow acerca de uma *Habituation* dos diversos grupos políticos, incluindo as elites/corporações antes detentoras do poder e, fundamental, do crescente declínio do autoritarismo na América Latina, infelizmente – aliás como previsto por Prezeworski – não ocorreu. Não só as elites do poder não se “habituarão” com o novo jogo democrático, como ainda se se tornaram nostálgicas de uma falsa “idade do ouro”, idealizada, das ditaduras. O elogio ao passado e sua idealização como um “tempo perdido” torna-se um reforço, comum, nos processos de fascistização. Nas crises institucionais, tais utopias regressivas, são oferecidas como alternativas, num processo de aproximações sucessivas e de radicalização acumulativa, no qual o Negacionismo Histórico desempenha um papel central na novilingua apresentada pelos fascistas.

Os bolsões de “radicais” no interior das Forças Armadas desempenharam, neste processo, um papel central. Forneceram uma constante fonte de “memórias imaginadas” sobre os tempos da Ditadura em comparação da corrupção e do “desalabro, por vezes da ausência de patriotismo, da Nova República. Em várias oportunidades desafiaram, com sucesso, o Poder Civil, como no “Caso Viegas”, em 2004, levando a demissão do Ministro da Defesa e constrangendo o governo nos casos referentes as narrativas sobre os desaparecidos e os torturados. O enfrentamento com a Comissão Nacional da Verdade/CNV, no governo Dilma não foi a causa de ruptura, mas o clímax e pretexto de tais enfrentamentos.

Trata-se de um enfrentamento de narrativas e de memórias imaginadas e da reconstrução da atualidade de 1964, e suas ferramentas, como os Atos Institucionais, idealizados como respostas fáceis para situações complexas a partir da Crise de 2013. Para a Ultradi-reita, trata-se não só de chegar ao poder – o que conseguiu em 2018 com Bolsonaro o –

⁴ Comissão Pastoral da Terra/CPT. Massacres no Campo. In: <https://www.cptnacional.org.br/noticias/acervo/massacres-no-campo>. Consultado em 22/04/2021 e Pesquisas e Práticas Psicossociais. O extermínio de jovens negros pobres no Brasil: práticas biopolíticas em questão. In: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082017000100012, Pesquisa. prá. psicossociais vol.12 no.1 São João del-Rei jan./março 2017, consultado em 22/04/2021.

mas, de destruir as próprias bases da Nova República como instituídas na Constituição de 1988, apontando o AI-5 como modelo básico da “República” ideal.

6. A República do AI-5

O Golpe de 1964 foi original no cenário nas relações dos militares com a República no Brasil. Fugia ao “padrão” das muitas intervenções militares sob como a sucessão de “pronunciamentos”, golpes, rebeliões, imposições e ultimatos que se seguiram a Proclamação da República depois de 1889. Tratou-se de uma intervenção direta, continuada, onde os militares assumiram o protagonismo político e a responsabilidade integral por uma vasta obra de legislação, arranjo político e reforma econômica, além de remodelagem institucional. A tese de que seria uma intervenção limitada – propalada por eles inicialmente -, seguida de eleições democráticas, e da entrega do poder ao eleito em 1966, não se mantém à luz dos depoimentos dos principais chefes militares. Os próprios conspiradores, em especial os coronéis “de IPMs”⁵, considerados radicais, liderados pelo ministro da Guerra, general Costa e Silva, tinham planos de longa duração. Liderando a chamada “Linha Dura”, consideravam imperiosa a suspensão das eleições, ampliação das cassações de mandatos políticos, posto que “... a revolução teria que prosseguir com ele [Castelo Branco⁶] no governo ou então estaria perdida e as reformas que pretendia efetuar não seriam realizadas”. O “Programa Revolucionário” que deveria mudar a face do país “...não era de molde a ser realizado em menos de dois anos”, e isso os militares sabiam. Conforme está explícito no Ato Institucional, dito mais tarde “Número 1” (AI-1),⁷ embora, com alguma razão, a Ultradireita contemporânea tenha fixação no AI-5 – instrumento pelo qual o Regime Militar tornou-se ainda mais absoluto e restringiu fortemente as garantias civis -, cabia inteiramente aos militares assumir a missão de “restauração” da Nação. Para isso se auto constituíram em poder legislativo e executivo, simultaneamente, além de poder limitante do Judiciário, como expressa claramente o próprio texto introdutório do Ato Institucional Número 1 (AI-1): “A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a *revolução vitoriosa*, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força

⁵ IPM – Inquérito Policial-Militar era uma comissão designado pelo “poder militar” para julgar subversivos, comunistas e corruptos (e atos de “imoralidade”) logo após o Golpe de 1964 pretendendo uma “limpeza da Nação”. Foi em especial a arma para destituir centenas de funcionários públicos da administração do Estado. Constituíram-se num grupo radical, dos “duros”, que antes havia sido a base conspirativa de Golbery do Couto e Silva, tais como os coronéis, depois generais, João Baptista Figueiredo, Ivã Perdigão, Gustavo Moraes Rego, Octávio Alves Velho, Leônidas Pires Gonçalves, Newton Leitão, Daniel Venturi, Sílvio Frota e Otávio Medeiros.

⁶ Humberto Castello Branco, primeiro presidente do regime militar, 1964-1967.

⁷ Durante o Regime Militar foram editados em seu conjunto 17 Atos Institucionais regulados por 104 Atos Complementares que compuseram o arcabouço jurídico do Estado de Exceção no Brasil, ao qual devemos acrescentar a Lei de Segurança Nacional/, de 1983, ainda vigente – em plena Nova República – embora hoje sob forte contestação.

normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte..."⁸ A vocação ditatorial do Golpe tornava-se explícita ao avocar para um grupo de militares o poder de legislar, sem qualquer limitação, inclusive do Supremo Tribunal, em nome da Nação.

O texto instaurador da nova ordem rompia, assim, a ordem constitucional e estabelecia, sem limitações de apreciação de constitucionalidade, uma nova fonte de institucionalidade e fúria punitivista. O Supremo Tribunal Federal/STF permitiu por total renúncia as suas atribuições inatas de guardião da Constituição, em especial na figura do seu, então, presidente, Ministro Ribeiro da Costa (1964-1966) o avanço do novo poder sobre suas instituições. Nesse momento, de fato, as instituições militares funcionavam como um "Quarto Poder", de forma inconstitucional, ahistórica e abusiva. A teoria da "Tutela Militar" sobre a República, oriunda da Proclamação da República e da recepção do decaído Poder Moderador do Imperador pela Instituição Militar desempenhará um papel ideológico subliminar importante em todo esse processo.

A "Linha Dura" de Costa e Silva/Silvio Frota tinham, desde logo, um projeto de longa duração, implicando na permanência na vida pública do país. Silvio Frota – mais tarde, através do seu mando no Exército e da projeção de poder no CIEEx e no SNI, consolidará a dura discrepância com o Projeto Golbery-Geisel, de "Abertura". A grande diferença reside no projeto de longo prazo, ainda em vigor hoje, e não no método - variável, flexível, mutável - desde os golpes falhados de 1954, de 1961, realizado de 1964, novamente falhado em 1977 e longamente planejado desde 1988, com novos métodos, para florescer em 2016 e se realizar por via eleitoral em 2018. O Bolsonarismo enquanto síntese seria o principal condutor de um projeto de institucionalização de uma "República Patriótica Militar", sob a tutela permanente dos militares, como afirmaria premonitoriamente Silvio Frota: "...as revoluções não marcam limites no tempo. Elas, dentro da doutrina que esposaram e vêm difundir, elaboram e impõem as leis que vigorarão na nova ordem. Semeiam seus princípios, especialmente na juventude, visando a dar-lhes raízes para sustentá-la até longínquo futuro. Por conseguinte, não têm prazos e somente se exaurem com a integral concretização de seus objetivos"⁹

O AI-5, decretado em 13/12/1968, seria o instrumento de perenização e aprofundamento do Golpe de 1964 – para muitos "o Golpe dentro do Golpe". Os últimos vestígios da fachada constitucional seriam abandonados e os aparelhos policiais assumiriam uma dinâmica própria, multiplicando-se os sequestros, as práticas de tortura e de exigências de "atestados de ideologia" para os mais diversos setores da vida pública. O elogio, e a ameaça de retorno, aos "tempos do AI-5, por membros da família Bolsonaro, e importantes setores do governo, desde 2020, indicam os enlaces entre o golpismo existente durante a Quarta Re-

⁸ Ato Institucional. Preâmbulo: À Nação. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm.

⁹ CPDOC. Silvio Frota. V<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/silvio-couto-coelho-da-frota>, consultado em 20/06/2020.

pública, o Regime Militar e o bolsonarismo na Nova República. Um *habitus* que une esses mesmos grupos como uma continuidade que não foi alterada pela transição, falhada em seu intento de democratizar o conjunto das instituições republicanas. Muito possivelmente o pacto feito pelas forças políticas em não trazer para essa arena a “questão militar”, permitiu a manutenção de uma cultura autoritária e antidemocrática, capaz de construir uma anti-memória, uma narrativa própria, do regime militar. Tal narrativa apresentar-se-ia como o tempo da “segurança pública”, do bom uso dos bens públicos, do crescimento econômico oposto aos governos “democráticos” corruptos e ineptos. A ausência de uma severa crítica ao Regime Militar, no pós-1985, e o caráter pactuado da transição, foram exatamente as brechas que permitiram a contra narrativa antidemocrática.

7. Civis e Militares na crise da República

Até mesmo a extra legalidade republicana encontra seu paralelo entre as duas Repúblicas recentes na História do Brasil. Tanto na Quarta República (1946-1964), seguindo a proposta de Edgard Carone, quanto na Nova República, depois de 1988, emerge o fantasma da espionagem política, do atropelo constante da Constituição, do protagonismo de chefes militares e da refundação da ordem institucional. Golbery e seus coronéis já trabalhavam, desde o começo dos anos de 1950, na instauração de um “sistema de informações privado”, paralelo ao Estado republicano, núcleo da conspiração, e que seria, mais tarde, em 1964, o embrião do SNI (figueiredo, 2018). A intenção de um “sistema de informações privado”, esboçado pelo Presidente Bolsonaro e revelado por publicações jornalísticas recentes, nem mesmo é original. O IPÊS/IBAB, financiado por empresários nacionais e estrangeiros, com contabilidade própria, foi a “cortina” para a montagem desse imenso aparelho dentro do Estado, um aparelho de espionagem da cidadania, um sistema extralegal de informações: “...com milhares de fichas a respeito das principais figuras da República [...] Em 1964, já aprovado o projeto de criação do SNI, foi só transferir os arquivos da Avenida Rio Branco para a Avenida Presidente Antônio Carlos [...] onde o Serviço passou a ocupar um andar...” Na campanha eleitoral de 2018, surgiu publicamente a proposta de recriação do SNI. Na reunião ministerial de 22/04/2020 - um momento de transe das instituições republicanas - o próprio presidente da República viria a afirmar, nos moldes dos anos de 1950 e 1960, a existência de um “sistema de informações” próprio, sem o controle das Instâncias Republicanas e das mediações legais, afrontando a legalidade e revelando que os esforços de superação da ditadura e do “entulho autoritário” não foram suficientes. A reunião do gabinete presidencial de 22/04/2020, filmada e apresentada à Nação, revela uma luta intensa pelo controle das polícias, inclusive a Polícia Federal, para fins pessoais e familiares. Ao mesmo tempo, revela a existência de meandros, até então ocultos, de redes de informações não republicanas.¹⁰

Por ironia histórica coube às lideranças conservadoras militares trazer para cena po-

¹⁰ Yahoo Notícias. Um ano depois, reunião de 22 de abril ainda dá pistas para entender nossa tragédia, 22/04/2021. In: <https://br.noticias.yahoo.com/um-ano-depois-reuniao-de-22-de-abril-ainda-da-pistas-sobre-nossa-tragedia-105724905.html>, consultado em 22/04/2021.

lítica, depois de 2014 – na contramão do “esquecimento” antes tão almejado – o debate sobre a natureza de 1964 e o alcance do AI-5. Quando os setores bolsonaristas propuseram um novo AI-5, “1964” renasceu como centro dos debates históricos. A ação dos generais Augusto Heleno e Luís Eduardo Ramos comentando o AI-5, a ausência de uma clara rejeição, e a aceitação da temática “1964” com a insistência de criar narrativas alternativas, inscrevem-se claramente na tradição, no *habitus*, cultivado por setores militares.

A ordem do dia do general Silvío Frota, de 1977, publicada no quotidiano “Notícias do Exército”, com a preocupação de formar novos líderes no Força – “Os Tenentes de Hoje – Comandantes do Amanhã” – apontando para os ideais de 1964, mostrava-se profética. Augusto Heleno e Brilhante Ulstra serão a mimesis do próprio Silvío Frota, e por sua vez, Jair Bolsonaro e Hamilton Mourão, o serão de Brilhante Ulstra – reafirmando, cada vez mais, o futuro como *imitatio* do passado. Há, entre os militares, inúmeras contradições, projetos diferenciados, ciúmes e diferenças de personalidades, de geração, de armas, como apontado por Martins Filho (2021, p. 75), atestando que o vocábulo “militares” é largamente abusivo como conceito de grupo político homogêneo e, sobretudo, de unidade ideológica. Contudo, existem pontos comuns que conciliam o “núcleo duro” com o conjunto dos “moderados” que não podem ser ignorados.

O mais importante, sem dúvida, reside na contemporaneidade doutrinária dos princípios contidos na declaração “À Nação” do Preâmbulo do AI-I, de 9 de Abril de 1964. Estes são reafirmados nos manifestos publicados em defesa do bolso-fascismo enquanto síntese pelos clubes militares, em 2019/2020, e pelos “novos” coronéis. Há continuidade, reafirmação e, mesmo, orgulho e “rejuvenescimento” ideológico. Os pontos centrais de um diagnóstico da Nação em crise apontam para uma sociedade (i.) assaltada pela corrupção; (ii.) em risco frente ao conluio dos inimigos internos com o inimigo externo; (iii.) da incapacidade da elite política nacional em dirigir corretamente o Estado; (vi.) o fantasma do comunismo internacional (que pode ser *aggiornato* seja como getulismo, trabalhismo, brizolismo, populismo, petismo, bolivarianismo, ou qualquer outro “ismo”; e, finalmente, (vii) para as ofensas “imerecidas” às FFAA (quer dizer, a qualquer militar no governo), sempre tomando um militar em posto político como o “todo” das FFAA¹¹. Tal *habitus*, marcado pelo confronto com o “inimigo interno”, onde não existe adversário político, mas sim um inimigo da Nação a ser destruído, impensável em democracias consolidadas pelo fenômeno do *Habituation*, como propunha Rüstow, faz com que a Nova República cada vez mais se pareça com a Quarta República (1946-1964), com seu cortejo de coronéis e generais signatários de manifestos e de jantares políticos de “apoios” e de “repúdios” aos comunistas nos clubes militares.

A frequência de manifestos, notas e declarações – inclusive de “explicações” da

¹¹ As semelhanças entre o “clima” ideológico da Quarta República e a Nova República é tão grande que a acusação feita pelo diretor da Funai, um militar, contra Sonia Guajajara, em abril de 2021, com base na LSN, foi de “pertencer a organizações comunistas que prejudicam o Brasil ao denegrir a imagem para o exterior (sic)” In: G1. PF intima líder indígena por documentário que critica ação do governo na pandemia. In: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/30/pf-intima-lider-indigena-por-documentario-que-critica-acao-do-governo-na-pandemia.ghml>, 30/04/2021. Consultado, 13/05/2021.

Constituição – dadas por militares “juristas”, na expressão agora clássica de Ulisses Guimarães -, cada vez mais aprofunda o paralelismo entre a Quarta República e a Nova República. Os Manifestos do Clube Militar, em 2020 e 2021, nada deixam a desejar aos Manifestos/Memoriais dos anos de 1950 e começo de 1960 – uns, ontem, induzidos por Golbery e demais coronéis, outros, hoje, provocados por Augusto Heleno e a Reserva bolsonarista, convergem no mesmo campo semântico de ameaças “imprevisíveis” ora contra o STF, ora contra o Parlamento, a CPI da Covid e, sempre contra, a Oposição tomada como “inimigo interno” e a eterna “ameaça comunista”, mesmo quando o comunismo já não desempenha nenhum papel político.

8. O republicanismo ferido

A ideia de República no Brasil é bastante antiga e enraizada na história do Brasil. Antecede a Independência e foi, por quase um século, combatida pelo Coroa Portuguesa e sua sucessão, a Coroa Imperial, da Conjuração Mineira, em 1789 até as Revoltas Pernambucanas de 1817 e 1824 e as Repúblicas Proclamadas no Rio Grande e em Santa Catarina 1835-1845, e o Manifesto Republicano, de 1870, havia uma ampla agitação em prol da República no país. A proeminência da Corte do Rio de Janeiro sobre a História do País, com os grandes nomes dependentes de cargos e funções imperiais, tende a diluir o republicanismo nacional (Brito Fonseca, 2016). Mesmo nas comemorações militares nomes como Tiradentes começaram a dar lugar aos mitos como Guararapes – uma batalha da Metrópole – ou mesmo a Guerra do Paraguai, onde verdadeiramente se formou o Exército e Marinha do Brasil.

Essa mitização atinge também a Nova República. Novamente a intervenção militar apropria-se de um amplo movimento de popular. Foi um “ato interpretativo” do general Leônidas Pires Gonçalves que “interpreta” a Constituição no sentido de que José Sarney, o vice-presidente - não empossado - que seria o substituto de Tancredo Neves. De fato, a única autoridade já no cargo em linha de sucessão presidencial – Presidente do Congresso Nacional -, para substituir Tancredo Neves, era Ulisses Guimarães. Contudo, a antipatia reinante entre os militares por Ulisses, líder da oposição ao Regime Militar, emergia como uma barreira, alterando o destino da democracia no país. A passagem histórica é narrada pelo próprio Ulisses, alguns anos mais tarde, quando recorda os momentos dramáticos: “Quem assume é o Sarney!”, diria Leônidas. “Imediatamente, Ulysses concorda, para surpresa do Senador Pedro Simon. (...) Ulysses [então também] retorna ao Congresso Nacional. Ali, Simon lhe pergunta por que aceitara tão rapidamente a tese de Leônidas. - O Sarney chega aqui ao lado do seu jurista. Esse jurista é o ministro do Exército. Se eu não aceito a tese do jurista, a crise estava armada” (Lago et al., 2004)

Tal precedente – os militares como intérpretes da Constituição - será recorrente na República e abrirá, em brecha, a possibilidade permanente dos militares interpretarem as leis fundamentais da República. A “ideologia da tutela” é sempre reforçada: o mito de Guararapes onde o Exército cria a Nação em 1654; a Proclamação da República; a “rendição” de 1964 e a “escolha” de José Sarney em 1985 – todos momentos decisivos em que as FFAA, quer dizer, o Exército, decidiu pela Nação, antecipou-se, tomou a si a responsabilidade de fundar, refundar, regenerar e restaurar a Nacionalidade, livrando o país –

com sacrifício próprio – das ameaças “solertes”, invisíveis para o homem comum, mas não por isso menos perigosas, da corrupção, da subversão anarquista, comunista, socialista, bolivariana, que ameaçavam a Pátria. Tudo esse “credo” – um corpus doutrinário integral, desde a Proclamação da República, passa pelo Tenentismo, pelos “Pronunciamentos” dos anos de 1950 atravessa, a doutrina da ESG, o IPÊS/IBAB, as escolas e academias militares, até os nossos dias, povoa as mentalidades dos clubes militares e forma os novos militares – como na expressão de Silvio Frota (“dos Tenentes aos novos Comandantes”). É a estrutura da mimesis do pensamento militar brasileiro. Expressão autônoma e orgânica, autoproduzida e auto veiculada, hoje em choque com as demais instituições da República, em especial ao criar o perigoso fantasma do inimigo interno. Tal permanência, *imatatio*, explicita o caráter falhado da Transição, em especial em face a uma leitura especiosa do Artigo 142 da Constituição, em clara oposição ao Artigo 136, que dispõe sobre o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Juristas de Extrema-Direita reacionária, como Modesto Carvalhosa e Yves Gandra, emergem, como parte de uma política de legitimação da tutela, ao buscar, em interpretações tortuosas, formas de prover as FFAA de uma legalidade tutorial sobre a República. A narrativa histórica é apropriada por objetivos corporativos: no lugar da épica republicana, ergue-se a história como tragédia. Em vez de Francisco Campos e Carlos Medeiros, juristas típicos do fascismo brasileiro, que prestaram seus serviços para o assassinato da brevíssima Terceira República (1934-1937) e o sacrifício da Quarta República, em 1964, os novos intérpretes do Artigo 142, buscam as brechas para a asfixia, via a própria Constituição de 1988, da Nova República. Para isso, a tropa armada é anterior à Nação e ao Povo, forjada em Guararapes, antes mesmo do Brasil existir.

9. A Abertura “falhada”, democracia falhada

Costa e Silva e Silvio Frota - este um ativo conspirador contra a Quarta República – bem representam a “Linha Dura” do Regime Militar, lutando pela permanência do “Poder Duro” e pela condução direta do Regime pelos militares no “combate à subversão e da corrupção” tinham um projeto de “República”, contrário a qualquer processo de “Abertura”. Não era a “República” do Projeto Golbery-Geisel e, tão pouco, a República que nasceria da pressão das ruas e da Constituinte de 1987-1988. Contudo, o “Pacto de Minas Gerais” – o encontro entre Tancredo, Sarney, Ulisses, Franco Montoro, Hélio Garcia em 14/10/1984, imortalizado em foto de Marcelo Prates no Palácio da Liberdade -, se manteria como baliza e o ministro-chefe do SNI, Ivan de Souza Mendes, cuidaria para guardar os limites da “Abertura”. Em plena Transição, atuando por detrás do Governo Sarney, os generais Leônidas, no Ministério, e Ivan Souza Mendes, no SNI, serão as novas balizas do processo de “Abertura”, trabalhando para evitar o “revanchismo” e garantindo a “tutela” militar de todo o processo, mediando os “avanços”, e garantindo o ritmo da “Transição”.

A intocabilidade das instituições militares, em especial das escolas e academias, com seu sistema educacional próprio, sua autonomia e capacidade de auto validação, seu sistema de informações e o Alto Comando – tudo protegido pelo Decreto da Anistia, de 1979 – garantindo os principais personagens do regime militar, seriam os limites da “Abertura”. Na “Abertura” não haveria “transição militar”. Os escândalos Brilhante Ulstra, em 1986, e Avólio, em 1995, explicitam a longa sombra do passado sobre o futuro da Nova República

em virtude da recusa em reavaliar sua história. Podemos ressaltar, ainda, a própria continuidade de persona, historicamente desnecessária, porém existente, entre a “Linha Dura” de Silvio Frota, durante toda a Quarta República, como conspirador, no Regime Militar – incluindo seu putsch fracassado, em 1977 contra Geisel – e a síntese extremista, na figura do atual ministro-chefe do GSI, general Augusto Heleno. A mesma sombra do passado se projeta do coronel Brilhante Ulstra reconhecidamente sobre o vice-presidente general Hamilton Mourão. Em verdade, como já foi explicitado por Martins Filho, a diversidade da “cultura militar” era, e certa forma ainda é, muito mais ampla que aquela apontada pela diáde clássica de “castelistas” versus “Linha Dura”.

A filiação do, então, jovem capitão Augusto Heleno ao movimento do general Silvio Frota, buscando deter, mesmo que através de um golpe de Estado, o Projeto de “Abertura” de Golbery-Geisel, em 1977, e sua atual posição predominante no bolsonarismo bem ilustra a continuidade de uma “cultura militar”, um *habitus*, extremamente resistente ao jogo democrático e ao Império da Lei. Na verdade, a persistência de instituições retroalimentadas pelo *habitus* autoritário relaciona-se diretamente com as escolas/academias militares, os serviços de informações e sua ideologia de “inimigo interno” e a formação do Alto Comando do Exército/ACE. A ausência de um debate nacional sobre os anos de chumbo no qual a concórdia fosse o alvo (como na África do Sul), ou, de fato, a punição dos crimes então cometidos (como na Argentina, Grécia), ou da sua apologia (como na Espanha) criou um vácuo histórico. O bordão sempre repetido sobre “ambos os lados” desconhece que militantes de Esquerda foram julgados, tendo como base uma lei e tribunais de exceção – a Lei de Segurança Nacional – e cumpriram penas até o Decreto de Anistia em 1979.

Avançamos aqui, além da diáde transições por colapso/transições negociadas, para uma outra situação histórica. Na análise de Rüstow para as diversas transições para a democracia em seguida a uma “fase de luta política prolongada e indefinida” viria uma *Decision phase*, na qual ambas as partes envolvidas, percebendo sua exaustão e incapacidade de se impor ao outro, decidiram-se pela aceitação do Império da Lei e do Jogo Democrático, adentrando-se na fase *Habituation*. O que vemos, no entanto, é a longa transição, e a própria Nova República no Brasil, sofrendo um brusco retrocesso para uma *Decision Phase* e um retorno, brutal, para a “luta prolongada” e de volta para a disputa de narrativas – isso entre 2013 e 2018 e mesmo 2021, incluindo a parte vencedora após chegar ao poder, em 2019, com cerca de 55% dos votos em segundo turno. Voltamos, então, a uma fase de “luta prolongada”. Dá-se a ameaça constante das instituições da Nova República e, vários setores saudosistas, evocando a reedição dos Atos Institucionais do Regime Militar, apontam o passado como única forma disponível de regime para o país. Não podemos deixar de apontar que o mesmo estado de exaustão entre as forças em presença, diagnosticado por Rüstow – do qual emergiria a democracia – é apontado por Karl Marx, de forma clássica, no “18 Brumário de Luís Bonaparte”, como a condição básica que permite, a autonomia de segmentos políticos e ascensão de um personagem carismático, centrado numa classe reinante, uma outra saída política: os regimes de tipo bonapartistas. O bonapartismo, como é classicamente descrito na literatura, é um passo para o fascismo, risco constante das democracias fragilizadas.

O Brasil é, assim, um exemplo em movimento de transições negociadas, ou pactua-

das, que chegaram, a um limite máximo da “restauração” conservadora. O que entrou em colapso foi a “*Habituation*” democrática antes mesmo de sua plena realização, malgrado a longuíssima “Transição”. A ameaça de avanço das elites conservadoras/liberais/reacionárias (empresariado/patrimonialismo de altos funcionários, hibridismo com as classes médias, e setores militares) se realiza, desta feita, em aliança com os setores enraivecidos das classes médias e setores populares fascistizadas, tocadas pela crise econômica e o chamado “lavajatismo” como fenômeno vingador da corrupção real e imaginária e por uma ampla massa de sub-proletários alistados pela comunicação de massas, pela “Teologia do Sucesso”, o egoísmo social, o racismo e de uma versão depravada do individualismo possessivo. Tudo isso imbuído de um rude Anti-intelectualismo de caráter chulo, incentivado desde o poder. Utilizando-se das redes sociais instalou-se um ambiente em que a máxima, propalada por gurus da Extrema-Direita, de tipo “Não argumente, insulte!”, impera. Em tal clima, com a utilização de *fake news*, robôs, e disparos automáticos, a democracia representativa é atingida em nome da tolerância. As conquistas políticas e sociais do período da transição até então consideradas asseguradas pela “*Habituation*”, são revogadas, desde o Governo Temer (2016-2019), explicitando a condição de uma *transição falhada*. Em face de um *habitus* mais antigo e arraigado no cotidiano das instituições militares intocadas pela transição, a História permanece mimesis, uma *imitatio*, do já acontecido, não admitindo nenhum processo diegético – o reconhecimento do erro no passado e o pedido de desculpas. Daí a necessidade do ativismo Negacionista. A modernização das FFAA, os cursos e MBAs e similares, pós-1988, se deram na direção de formação de elites egoístas, tecnicistas, espelhadas em sociedades liberais anglo-saxãs, e distanciadas do povo e dos modernos exemplos europeus do pós-guerra, muitas das vezes com medo e desprezo, gerando a demofobia brasileira. A vivência do Haiti, por sua vez, gerou uma ideologia salvacionista, centrada mais no controle social do que na promoção social, repressiva, na qual o povo deveria ser tratado através de Operações de GLO, como inimigo interno, por vezes, a única face visível do Estado em vastas e populosas comunidades, que recuaria das ações de inclusão social para a repressão social – esse seria o principal resultado da modernização ultraliberal dos cursos ministrados pelas fundações privadas. O Projeto do bolsonarismo flutua numa tensão constante entre o passado e o futuro: o passado da Ditadura Militar idealizado e o futuro de uma revolução fascista. O próprio bolsonarismo é um processo em curso, não foi um acontecimento singular, acabado. O empuxo veio do entorno social, desde 2013, ou mesmo antes, com forte apoio popular, apoiado na rejeição à corrupção e perplexo perante a crise econômica, sintetizado nas faixas ubíquas de “Intervenção Militar Já” e explicitou uma, até então oclusa, margem social fascista – sempre presente no Brasil moderno via o integralismo, lacerdismo -, até então dormente, existente na sociedade brasileira. Neste espaço/tempo deu-se o ponto de oxidação: os sentimentos comuns exacerbados pelo lavajatismo, pela caça à corrupção, elevada, por vezes, ao grau de histeria, a crise econômica permanente e a perda de status das classes médias, com o horror da ascensão das camadas populares, tingidos, ainda, pelo egoísmo social e pelo racismo estrutural e institucional, agora recrudescidos.

O empuxo fascista, e sua charanga, é amplo, social, vem por baixo das instituições, não é militar, é societário, contudo, em simbiose com os setores duros das Forças Armadas, tornou-se um risco para a democracia.

10. Breves considerações

“Por que não detiveram Hitler?” As primeiras gerações pós Segunda Guerra fizeram repetidamente essa pergunta aos contemporâneos de 1933 e a seus pais. As respostas nunca foram satisfatórias, sempre apontavam medo e, acima de tudo cautela. Guardada suas devidas proporções de comparação, uma parcela dos eleitores de Bolsonaro aponta cuidado ao se mostrarem hoje contrários ao governo. Mesmo com o Datafolha apontando pela primeira vez que 49% da população apoia um pedido de impeachment do presidente e 46% seriam contrários, isso não seria suficiente para demonstrar uma crise profunda no apoio e consentimento de diversos grupos as práticas políticas do governo. O fato é que o apoio ao afastamento tem crescido entre jovens, especialmente entre as faixas etárias de 16 a 24 anos, desempregados e aqueles que declaram profundo medo da pandemia no novo Coronavírus. Sua base de apoio, segundo a pesquisa, ainda está ancorada no público majoritariamente masculino, do Sul do país, entre aqueles que negam a gravidade da pandemia, entre os evangélicos (neopentecostais) e grupos assalariados registrados.¹² Mesmo o Brasil próximo dos 450 mil mortos na pandemia há uma base social permanente de apoio ao atual governo que coloca claramente em questão o quanto a nossa experiência democrática foi e continua inacabada. Os fatores que levaram essa democracia a ser inacabada são múltiplos e são emaranhados repletos de causas difíceis de desenredar. Não podemos deixar de considerar que nossa transição, como já explicamos nesse texto, foi “falhada”, geradora dessa democracia num eterno gerúndio, inacabada. Sendo assim, nossa democracia é fruto dessa “falha” e carrega consigo as cicatrizes de um passado traumático não assumido, adormecido pela política retomada do país pós ditadura. O enfrentamento de um trauma coletivo carrega as responsabilidades da consequência de assumi-lo. Entretanto, sua omissão produz brechas dentro do sistema político e da sociedade que tornam os fantasmas do passado recente permanentes. Como na República de Weimar, as oposições ao sistema político vigente no Brasil produziram oposições extremas tanto na ultradireita quanto na esquerda mais radical. Esse processo de polarização, que seria mais corretamente definido como multipolarização, levando em conta que são várias direitas e esquerdas, radicalizam o discurso e rumam a um agir político autoritário capaz de construir um ambiente social favorável de destrutividade da sociabilidade, instaurador de brutalização e violência.

Möller (2012) alertou para o fato de quando as populações avançam e as instituições se paralisam, chegam as revoluções. No Brasil, por mais que as instituições que compõe a democracia sejam consideradas sólidas e até certo ponto, estáveis, sua crise de representação, nos leva a discutir o quanto as demandas sociais avançaram e já não conseguem ser atendidas por elas. Pão, renda e vacina. São as atuais motivações para retomar a ocupação das ruas, mesmo com uma brutal crise pandêmica. O Brasil vive desde 2012 sacudido por diversas crises econômicas, sociais e políticas. O impedimento jurídico da presidente Dilma Rousseff, a catastrófica gestão Michel Temer e o ambiente hostil e violento das eleições de

¹² Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/datafolha-49-apoiam-impeachment-de-bolsonaro-e-46-se-dizem-contrarios.shtml> Acessado em 24/05/2021

2018 foram sintomas fundamentais para a composição de um difícil diagnóstico de que uma parcela da nossa sociedade despertou a parte obscura, violenta e perversa que existe em cada um de nós de forma a negar princípios fundamentais da democracia. O Brasil não é e não está polarizado, porque somos extremamente heterogêneos para estar reduzidos a esse dualismo. Contudo, o que Bolsonaro tem demonstrado desde sua longa trajetória como integrante do quadro político do Congresso Nacional é que a ultradireita está integrada e normalizada dentro da arena política. As políticas da ultradireita não estão restritas a partidos políticos, muito pelo contrário, o superam e os negam, representando de fato um problema para a manutenção do sistema como ele se encontra. Por isso, a indefinição de limites torna a análise mais difícil, turva, porque a tendência comum é a separação diáde entre direita e esquerda como se fosse suficiente para explicar os contornos políticos que se apresentam. Contudo, esses grupos que compõem o apoio ao atual governo do Brasil, foram por anos, décadas externalizados da política como se não existissem dentro do *play*. E foi justamente sua negação como ator que os transformou em atores relevantes potencializados por crises profundas de representação e autoridade legítima.

O apoio a uma direita extremada sempre foi silenciado ou mesmo ocorria sobre o mais rigoroso sigilo para não atingir a imagem pública de seus entusiastas dentro do sistema político. Com Bolsonaro, a ultradireita se trona cada vez mais normalizada dentro do sistema político e passa a integrar aquilo que outrora eles mesmo contrariavam: o *mainstream*. Cas Mudde (2020), pode ter razão ao afirmar que a direita extremista é uma patologia normal, enquanto a ultradireita se tornou uma normalidade patológica. Não há, nenhum país imune a ultradireita e ela veio para ficar dentro do sistema político. Nosso olhar analítico sobre o passado recente, procurando compreender os processos “falhados” de transição e a construção de democracias inacabadas podem ser a primeira forma de aprendermos a lidar com elas.

11. Bibliografia

- Aarão Reis, Daniel (2000), *Ditadura Militar, Esquerdas e Sociedade*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Alves, José Claudio Souza (2020), *Dos Barões Ao Extermínio Uma História Da Violência Na Baixada Fluminense*, Rio de Janeiro, Consequência.
- Anderson, Lisa (1999), *Transitions to Democracy*, Columbia, University Press.
- Bachtold, Felipe (2021), «Datafolha: 49% apoiam impeachment de Bolsonaro, e 46% se dizem contrários», Folha de São Paulo, São Paulo. Consulta pela Internet (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/datafolha-49-apoiam-impeachment-de-bolsonaro-e-46-se-dizem-contrarios.shtml>) em 24 de maio de 2021.
- Brito Fonseca, Silvia Claudia (2016), *A Ideia de República no Império do Brasil: Rio de Janeiro e Pernambuco (1824-1834)*, Rio de Janeiro, Paco Editorial.
- Castro, Celso, *Exército e Nação*, Rio de Janeiro, FGV.
- Costa Pinto, Antônio, (2021), *O regresso das ditaduras?*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Dankwart, Rüstow (1970), *Transitions to democracy: Toward a dynamic model*. Comparative Politics, Vol. 2, No. 3, pp. 337-363.
- Delgado, Lucília de Almeida Neves (1985), *Tancredo, A Trajetória de um liberal*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Dotta, Renato A. (2012), *Um esboço necessário sobre a trajetória do integralismo brasileiro: da AIB ao ciberintegralismo*, Boletim do Tempo Presebte (UFRJ), v. s/n, p.
- Fico, Carlos (2004), *Ditadura Militar*, Rio de Janeiro, Record.
- Figuereado, Lucas (2018), *O Ministério do Silêncio*, Rio de Janeiro, Record.
- Frota, Silvio (2006), *Ideais Traídos*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Fundação Getúlio Vargas (CPDOC), «Silvio Couto Coelho da Frota», CPDOC, Rio de Janeiro. Consulta pela Internet (<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/silvio-couto-coelho-da-frota>) em 20 de junho de 2020.
- Gandhi, Jennifer (2008), *Political Institutions under Dictatorship*, Cambridge, University Press.
- Gaspari, Elio (2014), *A ditadura envergonhada*, São Paulo, Editora Intrínseca.
- Hanna, Wellington (2021), «PF intima líder indígena por documentário que critica ação do governo na pandemia», G1 Portal de Notícias, Rio de Janeiro. Consulta pela Internet (<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/30/pf-intima-lider-indigena-por-documentario-que-critica-acao-do-governo-na-pandemia.ghtml>) em 13 de maio de 2021.
- Huntington, Samuel (1989), In: Robert A. Pastor (Org.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Nova York, Holmes and Holmes.
- Izquierdo, Rafael Moreno (2019), «El día que “Isidoro” sedujo a los espías de Suárez», El País, Madrid. Consulta pela Internet (https://elpais.com/politica/2019/09/19/actualidad/1568907106_294742.html) em 20 de abril de 2021.
- Lemos, Flávia Cristina Silveira et al. (2017), «O extermínio de jovens negros pobres no Brasil: práticas biopolíticas em questão», Periódicos eletrônicos em psicologia, São João del-Rei. Consulta pela Internet (http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082017000100012) em 22 de abril de 2021.
- Levitskt, Steven, Way, Lucan (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, New York, University Press.
- Martins Filho, João Roberto (2020), *O Palácio & a Caserna. A dinâmica militar das crises políticas na Ditadura (1964-1969)*, São Paulo, Alameda.
- Möller, Horst (2012), *La República de Weimar. Uma democracia inacabada*, Madrid, Papeles del Tiempo.
- Mudde, Cas (2020), *O regresso da ultradireita. Da direita radical à direita extremista*. Lisboa, Editorial Presença.

Militares e bolsonarismo: um caso da transição falhada e democracia inacabada (167 - 189)

- O'Donnell, Guillermo (1987), *Transição Democrática e Política Sociais* In: Rcv. Adm. públ., Rio de Janeiro, 21(4):9-16. out./dez.
- Nolte, Ernst (1963), *Der Faschismus in seiner Epoche*, Frankfurt, Piper.
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe (1991), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative conclusions about uncertain Democracies*, USA, Johns Hopkins University Press.
- Paes Manso, Bruno (2018), *A República das Milícias: Dos Esquadrões da Morte à Era Bolsonaro*, Rio de Janeiro, Editora Todavia.
- Pereira, Anthony (2010), *Ditadura e Repressão*, São Paulo, Paz e Terra.
- Pichonelli, Matheus (2021), «Um ano depois, reunião de 22 de abril ainda dá pistas para entender nossa tragédia», Portal Yahoo Notícias, São Paulo. Consulta pela Internet (<https://br.noticias.yahoo.com/um-ano-depois-reuniao-de-22-de-abril-ainda-da-pistas-sobre-nossa-tragedia-105724905.html>) em 22 de abril de 2021.
- Presidência da República, Casa Civil, «Ato Institucional No 1, de 9 de Abril de 1964», Planalto do Brasil. Consulta pela Internet (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm) em 20 de maio de 2021.
- Prezeworski, Adam (2019), "*Transitions to democracy*" *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Retrieved. Cambridge, University Press, p.-10-27.
- Prezeworski, Adam (1985), *Capitalismo e Social-Democracia*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Py, Fábio (2020), *Pandemia Cristofascista*, São Paulo, Recriar.
- Santa Rosa, Virgílio (1963). *O que é o Tenentismo?* Rio de Janeiro: Cadernos do Povo-Civilização Brasileira, V.22.
- Santos, Juliá (2017), *Transición*, Barcelona, Galáxia Gutemberg.
- Stepan, Alfred (1975), *Os Militares na Política*, Rio de Janeiro, Arte Nova.
- Weffort, Francisco (1990), *Incertezas das Transições na América Latina*, In: Revista Lua Nova, São Paulo, No. 16, março.

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



Instituto Confucio



Universidad
Nacional
de La Plata



Xi'an
International
Studies University
(XISU)

Carthago delenda est.

La impronta de Donald Trump en la Política Exterior de Estados Unidos

Gilberto Aranda Bustamante garanda@uchile.cl
Universidad de Chile (Chile)

Jorge Riquelme Rivera jriquel@uc.cl
IRI – UNLP (Argentina) y Universidad de Chile (Chile)

Recibido: 14/06/2021

Aceptado: 10/07/2021

Resumen: El artículo analiza las características principales de la política exterior de Estados Unidos durante la presidencia de Donald Trump. En tal sentido, el trabajo sostiene que, como líder populista y *jacksoniano*, Trump puso en práctica una política exterior marcadamente personalista y nacionalista, por medio de una interpretación esencialmente conflictiva sobre las relaciones internacionales, que se manifiesta en una acentuada crítica a las instituciones multilaterales, el aislacionismo y la obstaculización a las corrientes migratorias.

Palabras Clave: Donald Trump, Política Exterior, Populismo, Nacionalismo

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Aranda Bustamante, G. C. y Riquelme Rivera, J. (2021). Carthago delenda est. La impronta de Donald Trump en la política exterior de Estados Unidos. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 131.
<https://doi.org/10.24215/23142766e131>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

Carthago delenda est.
Donald Trump's imprint on US Foreign Policy

Gilberto Aranda Bustamante¹, Jorge Riquelme Rivera²

Abstract: The article analyzes the main characteristics of the foreign policy of the United States during the Trump administration. In this sense, this paper argues that, as a populist and *Jacksonian* leader, Trump put into practice a markedly personalist and nationalist foreign policy, through an essentially conflictive interpretation of international relations, which is manifested in an accentuated criticism of multilateral institutions, isolationism, and the obstruction of migratory flows.

Key Words: Donald Trump, Foreign Policy, Populism, Nationalism

¹ Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile. Académico del Instituto de Estudios Internacionales de dicha casa de estudios. Investigador colaborador del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos, de la Universidad de Alcalá.

² Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Entre otros, ha realizado estudios de especialización en el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa (Washington D.C.).

“Probablemente a aquellas personas que han vivido y prosperado en un sistema social dado les es imposible imaginar el punto de vista de quienes, al no haber esperado nunca nada de ese sistema, contemplan su destrucción sin especial temor.”

Michel Houellebecq. *Sumisión.*

1. Introducción

En tanto política pública, la política exterior forma parte de un proyecto doméstico de sociedad que difunde sus opciones endógenas hacia el exterior. Esta perspectiva es tributaria del análisis multinivel en relaciones internacionales, que observa la manera en que los factores al interior de un Estado influyen en la dinámica sistémica internacional (Snyder y Diesing, 1977). Según el conocido trabajo de los dos niveles de la política exterior de Robert Putnam (1988), la acción externa de un Estado requiere de las capacidades de los tomadores de decisión diestros en responder ante un conjunto de presiones domésticas. En este cuadro, la acción internacional de un país conlleva una arena nacional en que los actores luchan por sus propias metas tensionando a un Ejecutivo interesado en construir coaliciones para los distintos repertorios temáticos, a la vez que –en la esfera exterior– los gobiernos fortalecen sus recursos para responder a las demandas internas, intentando minimizar las desventajas provocadas por sus decisiones.

La alegoría del juego de dos niveles apunta a la fortaleza de un enfoque sustentado en la negociación. Para Osorno, quienes participan de una negociación (estadistas) hacen dos cosas simultáneamente: manipular la política nacional, al mismo tiempo que la internacional. Lo anterior significa que pueden operar en direcciones opuestas, aunque idealmente deberían nivelar las inquietudes y preocupaciones nacionales e internacionales bajo la imagen de una “Diplomacia de doble filo” (Osorno, 1995: 443). Esta interacción interna/externa explica la aparición de los denominados temas *intermésticos* (Manning, 1977), neologismo articulado sobre el supuesto de que toda política exterior puede terminar por alterar el equilibrio económico o político doméstico y/o afectar ciertos intereses específicos al interior de un Estado.

El antes descrito juego de doble nivel comporta diversas interacciones de actores participantes de una coproducción temática, sin una jerarquía prefigurada, para la enunciación de una agenda pública de política internacional, que supera el exclusivo rol del Ejecutivo (Sánchez, 2014: 211), lo que facilita la operacionalización de una política exterior atendiendo a la heterogeneidad de sus fuentes de interés (Gómez, 2014: 190) y a la diplomacia desde una heterología que no atiende exclusivamente a la práctica del Estado-nación (Cornago, 2010: 128). Este enfoque favorece la atención sobre los Congresos nacionales, en los cuales una serie de comisiones se relacionan directa o indirectamente con la política exterior, como es el caso de asuntos exteriores, defensa, seguridad interna y economía, entre otras. Además, habría que referirse a la presencia activa de diversos grupos de interés en la generación y monitoreo de procesos de elaboración de la política exterior en sus diferentes etapas, donde sobresale la propia burocracia de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Seguridad Interior, organismos subnacionales, prensa, universidades y sociedad civil, por mencionar sólo algunas.

Desechando toda aproximación que entienda los procesos de política exterior como un asunto de agencias en tanto triángulos de hierros autónomos (Sánchez, 2014: 2015), sin incidencia recíproca, conviene no desconocer la iniciativa que tiene el Ejecutivo en un régimen presidencialista en materia exterior. El arquetipo a este respecto corresponde al de los Estados Unidos de América, con una singular interacción entre poderes –que la tradición anglosajona denomina “las dos ramas del Gobierno” – en la elaboración de políticas públicas exteriores.

Lo anterior no es óbice para reconocer el influyente papel que asumen figuras más allá del Ejecutivo en definiciones de la política exterior de Estados Unidos. Por ejemplo, se puede citar la negativa de la Cámara de Representantes en 1999 a la resolución liderada por el senador John McCain para autorizar el uso de la fuerza en Yugoslavia. Por su carácter no vinculante, el traspíe de dicha moción en la Cámara Baja, aprobada en el Senado, no se tradujo en la retracción militar de Estados Unidos en dicha área, aunque infligió una derrota simbólica a la estrategia de la administración Clinton en la región balcánica (Neikirk, 1999).

De esta manera, el propio escenario institucional permite la configuración de potenciales nichos de conflicto en política exterior entre el Ejecutivo y Legislativo en una potencia como Estados Unidos. Esta opción es dramatizada performativamente por medio del sistema de vetos y bloqueos del Congreso, aun cuando la Casa Blanca siempre cuente con instrumentos para ejecutar su política exterior, frente a la complejidad de la relación entre las dos ramas de Gobierno (en la tradición anglosajona) y considerando múltiples agencias estatales en competencia (Allison, 1971). Estos rasgos laberínticos suponen la capacidad para construir alianzas amplias en la formulación conjunta de política exterior, no obstante las diferencias de motivaciones en un sistema pluralista, para garantizar la mantención de la iniciativa política y el protagonismo del Ejecutivo, como ocurrió en el caso de la invasión a Irak en 2003 durante el gobierno de George W. Bush. La resolución aprobatoria de las acciones bélicas se basaba en la supuesta posesión por parte de Irak de armas de destrucción masiva (WMD) y el apoyo de Saddam Hussein a organizaciones terroristas. Sin embargo, y aun cuando el senador Joe Biden votó a favor de la intervención de su país –a diferencia de su oposición a la anterior Guerra del Golfo–, la justificación de su voto no reposaba en una guerra preventiva, subrayando el carácter “peligroso” de dicha “doctrina”, sino en el incumplimiento de los acuerdos de paz por parte de Irak, lo que obligaba a Washington a actuar: “no es prevención, es forzarlo a cumplir” (sesión del Senado, octubre de 2002).

A pesar de las distintas argumentaciones, subyace la habilidad para constituir acuerdos institucionales en el marco de una democracia, cuestión que durante la presidencia de Trump brilló por su ausencia. En su lugar, despuntó una inclinación maniqueísta, que sacó provecho precisamente de las divergencias institucionales entre el liderazgo presidencial y otros actores del sistema. Si consideramos que todo liderazgo se construye de acuerdo a la relación con su entorno y con los actores que lo componen (Herrmann, 2002), tenemos que en el proceso de toma de decisiones exteriores se conjugan la *personalidad* y el *estilo*. Estos rasgos se impostaron en discursos orales y escritos con el propósito de influenciar y controlar eventos y objetos, derrotero que puede priorizar la necesidad de poder e in-

fluencia y desarrollar cierta inclinación a concentrarse en resolver problemas, en lugar de tratar con las sensibilidades e ideas de otras personas (Herrmann, 2002). De esta manera, se apunta a la incidencia decisiva de las características de personalidad en una política exterior propiamente trumpista.

Como se detallará más adelante, el ex Presidente presentó las opciones de política exterior de su gobierno como parte de un combate moral contra los enemigos juramentados de la nación. Acompañado de una euforia de los sentimientos, que excluye a quienes no las comparten (Cisneros, 2014: 148), se estructura un “relato” sobre la base de fuentes y rumores (Escudero, 1996), que persigue ciertos objetivos internos a partir de la interpretación de acontecimientos exteriores. De esta manera, sobre una red de discursos con múltiples avenidas de sentido, el enunciante selecciona algunos de éstos para dotarlos de una significación específica –la semiosis social para Verón (1977) –, lo que denota su ideología. Desde luego todo “relato” populista en política exterior –en una lógica del todo o nada de un conflicto considerado siempre latente (Cisneros, 2014: 161) – requiere de un enemigo externo al cual aniquilar (“*Carthago Delenda Est*”³), que catalice posturas declaradamente inflexibles sino francamente fanáticas.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, así como por el hecho de que el comportamiento exterior de los populismos no ha sido suficientemente abordado por la literatura, este artículo pretende exponer cómo el estilo personal de Trump y su campo de ideas prevalecientes se conjugaron en una política exterior de nítido sello populista.

2. Populismo y nacionalismo. El camino de Trump

El tipo de combinación entre populismo y nacionalismo, o *nacional-populista* en clave politológica, con más mercado por la derecha o más Estado por la izquierda, actúa si entendemos al populismo básicamente como una lógica de acción política (Laclau, 2004) y una idea delgada que acompaña a otra ideología fuerte o dominante (Mude y Rovira, 2019) con dos coordenadas: anti-elitismo y anti-pluralismo. Por eso, ya en el 1969 Peter Willes (1971: 217) aseguraba que incluso el fascismo tenía una gran dosis de populismo⁴.

Una de las interpretaciones más recientes sobre la materia es la de Mudde, quien advierte que el nacional-populismo limita y asedia los derechos civiles y políticos, sin suprimirlos del todo (Mudde, 2007: 31), idea que será retomada por Finchelstein, para describir al populismo como un ensayo posfascista incardinado en una democracia electoral (Finchelstein, 2018: 116). De este modo, la inflexión demo-liberal representativa es reformulada por tendencias políticas que propician una democracia desprovista de ciertos principios del liberalismo civil y político (Mounk, 2018). El especialista en fascismo, Roger

³ La frase correspondería al senador romano Catón el Viejo quien, según Plutarco en sus *Vidas Paralelas*, solía rematar todos sus discursos ante el Senado con la aludida sentencia latina, durante los años finales de la Guerras Púnicas.

⁴ En la misma línea, Griffin asevera que la esencia mítica de la ideología fascista es una forma palingenésica de ultranacionalismo populista (2019: 70).

Griffin, para diferenciar la derecha radical populista de la política fascista, sugiere que la primera “suele emplear una forma de política intransigente”, que se enmarca en la vía “democrática y no revolucionaria” (Griffin: 2019: 130-131).

Sin embargo, es indiscutible que el populismo representa un camino cuando el bienestar social se transforma en abierta irritación contra las élites políticas y económicas nacionales e internacionales. América Latina tiene una larga trayectoria en este sentido, desde Juan Domingo Perón en Argentina o Getulio Vargas en la época del *Estado Novo* en Brasil. En Europa será el Frente Nacional francés en los setenta y en Italia será el cambio de los neofascistas del Movimiento Social Italiano (MSI), que a partir de 1995 pasaron a constituirse en Alianza Nacional en clave post-fascista (Bar-On, 2010: 12).

En la actualidad, el *Brexit* y el triunfo de Trump significaron una oportunidad de realinear desde el radicalismo nacional las posiciones políticas en Occidente y sus periferias, por medio de un clivaje global entre *globalistas* y *cosmopolitas* versus *soberanistas-nativistas* (Sanahuja, 2019a). El nacional populismo europeo, por ejemplo, experimentó una lógica centrífuga xenofóbica –con expresiones como el de Vlaams Belang holandés, contrario a la interculturalidad y partidario de un *apartheid*– que complementó sus demandas de seguridad y antiinmigración con la confrontación contra los partidos políticos tradicionales, o sea, frente a la partidocracia acusada de servir a la banca internacional de Wall Street o depender de la burocracia supraestatal afincada en Bruselas. La globofobia es un componente común complementado por la prioridad nacional. En algunos casos, los partidos neo/post fascistas logran calar en la sociedad insatisfecha, amplificando la retórica populista y antiglobalizadora y modulando sus componentes autoritario-jerárquicos o los delirios de regreso a una edad dorada, como en el caso del Frente Nacional francés, reciclado en la Reagrupación con Marine Le Pen.

Para Eatwell y Goodwin (2019: 91), el nacional populismo ya no reivindica el nacionalismo holístico típico del fascismo. Más bien, si seguimos a Paxton, encontramos en el nacionalismo populista de la derecha radical básicamente un discurso de rechazo a la inmigración, a la multiculturalidad y a las normas internacionales relacionadas con la protección ambiental (Paxton, 2019: 304 y 306). Tampoco denota la voluntad de erigir un “hombre nuevo” (Eatwell y Goodwin, 2019: 93) ni la “revolución del alma” inscrita en el fascismo (Paxton, 2019: 243). Incluso, el nacional populismo de derecha se adapta al sistema de libre comercio –aproximándose al conservadurismo libertario–, aunque propone ciertas correcciones (Paxton, 2019: 313). Por lo tanto, es claro que el nacional populismo apunta a una forma de derecha radical más que de fascismo de extrema derecha, aunque en momentos de disrupción y violencia la línea divisoria se desdibuja, lo que podría haber acontecido en el episodio del asalto al capitolio del 6 de enero de 2021.

Lo anterior tampoco permitiría reconocer una fórmula política de extracción conservadora y tradicional. Ya durante la década pasada, la proliferación de nacional populismos radicales de derecha impulsó la indagación diferenciadora entre éstos y la derecha conservadora, pudiéndose distinguir entre un nuevo discurso nacional populista y los tradicionales conservadores (Hartleb, 2011: 23). Mientras los últimos tendían a la estabilidad valórica propuesta por las élites tradicionales que cultivaban el respeto institucional, los nacional populistas eran más impredecibles (volátiles) y anti elitistas (“nosotros contra ellos”), on

un mantenimiento de un alto grado de rechazo al sistema institucional.

En consecuencia, el populismo apunta a un discurso y estrategia para alcanzar y preservar el poder: una línea retórica trazada por el líder que desplaza la división clásica de derecha e izquierda para reemplazarla por una nueva dicotomía –los de arriba, que gozan de privilegios y acceso a recursos simbólicos y materiales, y los de abajo, siempre postergados por quienes toman las decisiones. Para Taguieff (2002: 132), en el caso de las derechas nacional populistas europeas, el discurso es contra las tecnocracias comunitarias de Bruselas (los de arriba) y lo migrantes (los de *delante*). En el nacional populismo de Estados Unidos, el enfoque está orientado al rechazo hacia el *Estado Profundo*, imagen que designa la existencia de redes burocráticas bipartidistas de intereses que operan en secreto, básicamente un poder fáctico.

En el fondo, la gravitación del nacional populismo de las últimas décadas es también parte de una reacción tradicionalista o conservadora contra la prevalencia de valores post-materialistas, progresivamente asumidos en el mundo desarrollado que adhiere al cosmopolitismo, la tolerancia de diversas culturas, estilos de vida y el impulso a la cooperación internacional (Inglehart y Norris, 2016). De este modo, el auge nacional populista responde a cambios culturales acelerados que han ido horadando valores y costumbres percibidos como el núcleo identitario esencial para una parte de la población de las sociedades occidentales y sus periferias. Comparece la pérdida de “seguridad ontológica” (Mitzen, 2006), responsable de aglutinar formas de pensamiento, valores y prácticas que confirieron curso y orientación a la cotidianeidad, formateando identidades singulares y cohesionado la dimensión social del vivir en un espacio compartido.

Aparecen, asimismo, respuestas políticas a la ansiedad subyacente en espacios donde persisten las “periferias económicas” (Rodríguez-Pose, 2018) o en “entornos abandonados o estigmatizados” (Padget, 2007). Una potencial respuesta es la ubicuidad de la nostalgia como emoción social y tropo colectivo, sintomática de una creciente pérdida de confianza en las teleologías futuristas del siglo XX (Traverso, 2018). Esto ha supuesto el incentivo de discursos palingenésicos (Griffin, 2019) o “retrotópicos” (Bauman, 2017), que plantean que desde la política se puede recrear un pasado mítico, que se define en condiciones de plenitud existencial, cohesión social, seguridad familiar, estabilidad identitaria y prosperidad económica. De esta manera, la manipulación de las emociones, como el miedo al otro (no nacional) y la añoranza del pretérito bajo la premisa de que todo tiempo pasado fue mejor, se constituye en un elemento clave de esta forma de hacer política.

Simultáneamente, se destacan como frecuentes habilitadores del nacional populismo los partidos o élites conservadoras (Müller, 2017: 131). Lo anterior hace plausible entender a las derechas radicales nacional-populistas como una posición intermedia –bisagra en ocasiones– entre las manifestaciones más extremas de la derecha (filo, cripto o francamente fascistas) con la tradición política conservadora. Esta cuestión no es menor si se considera que una de las principales fuentes que nutre a la derecha radical nacionalista es la corriente libertaria conservadora de raigambre europea. Es una versión del conservadurismo no romántico, cuyo mayor exponente fue el pensador del partido *whig* Edmund Burke, un partidario del liberalismo burgués antirrevolucionario, que apologizó al sistema capitalista con sus jerarquías sociales, apelando a las instituciones históricas derivadas de

la “evolución natural” y un desarrollo orgánico (Lowy y Sayre, 2008: 77-79).

Además, la evidencia sugiere que ciertos partidos nacional populistas de Europa, Estados Unidos y Sudamérica han llegado al poder con la colaboración de élites consolidadas, con las que había definiciones comunes respecto del papel del mercado. Es el caso de los paleo-conservadores del *Tea Party*, que apoyaron a Trump. La fórmula electoral de alianza conservadora más nacional populistas es exitosa en la medida que no exista una frontera divisoria o tabú político entre los partidos instituidos, respecto de negarse a pactar con las tendencias más extremas del sistema político, como en el caso Alemania, Bélgica o Francia, lo que no equivale a que los partidos conservadores no implementen ciertas definiciones *populares*, esgrimidas por los populistas radicales. Por ejemplo, el argumento acerca del “problema de la migración ilegal” o la adopción de criterios identitarios al estilo Sarkozy (Vallespin y Bascuñan, 2017: 2010).

Incluso, ciertos nacional-populismos adoptaron parte de un lenguaje de izquierda, como el “proteccionismo social” o la “laicidad”, para resemantizarlos (Fernández- Vásquez, 2019: 62-68). A este respecto, es destacable la Reagrupación Nacional francesa, que incluso pujó por el control de significativa *República*, desperdiciándolo de un sentido universal para “comunitarizarlo” (Vallespin y Bascuñan, 2017: 14). Algunas de estas definiciones permiten considerarlos como nacional soberanistas (Fernández- Vásquez, 2019: 97), de rasgos chovinistas e islamófobos, aunque sin alcanzar el jingoísmo. Sin lugar a dudas, se trataba de un movimiento político que confería a la candidatura de Trump de sentido, dotándola de un cierto marco ideológico y, de paso, pavimentando su camino a la Casa Blanca.

3. Trump en la Casa Blanca

La carrera política de Donald Trump tuvo un inequívoco origen empresarial: construcción de espacios de diversión, clubes nocturnos, hoteles y casinos, que forman parte de *Trump Organization* y *Trump Entertainment Resorts*. En su momento, los medios de comunicación serían la vía de escape a la bancarrota y sobreendeudamiento que experimentaron sus empresas a fines del siglo XX (Bogdanova, 2017). Su manifiesto interés por la industria del entretenimiento le motivó a comprar acciones en la Organización Miss Universo, además de incursionar como anfitrión en el *reality show* “*The Apprentice*” del canal *NBC*, entre 2004 y 2015.

Sin embargo, nunca estuvo exento de opiniones políticas, como al referirse al tema de la delincuencia o el respaldo público al Premier israelí, Benjamin Netanyahu, en las parlamentarias de 2013. En junio de 2015 anunció su precandidatura presidencial al interior del republicanismo, con la adopción del eslogan de campaña “Hagamos grande a América otra vez”, con la carga seminal del Destino Manifiesto del siglo XIX. En noviembre de 2016 ganó los comicios con 62.979.879 de votos y 304 electores (47,6%) contra Hillary

Clinton, quien obtuvo 65.844.954 de votos, traducidos en 227 de electores (31,6%).⁵

De este modo, el 20 de enero de ese año Donald Trump asumió como cuadragésimo quinto presidente de los Estados Unidos de América. Su éxito electoral, junto al Brexit, marcó el inicio del ciclo global de emergencia de una derecha radical, que rechazaba ciertos aspectos de la globalización neoliberal que habían promovido los neoconservadores de fines del siglo XX, bajo el amparo de una derecha neopatriota, soberanista y nacionalista (Sanahuja, 2019a: 83). El magnate norteamericano cruzó el Potomac con la promesa de “drenar el pantano del Capitolio”, refiriéndose con desprecio a la clase política –la misma de la que estuvo cerca–, y para marcar empatía con su electorado. Ensayó un tipo de populismo ultranacionalista instalado en la versión del discurso de comunidad imaginada, como diría Benedict Anderson (1993), contenida en la idea de nación. Pero a diferencia del populismo latinoamericano, que se dirigía a los históricamente excluidos, esta versión invocó a la frustración de las tradicionales clases medias occidentales, que veían diluirse sus beneficios económicos y sociales ante un Estado que parecía concentrarse en los desposeídos, entre los cuales estaban los migrantes que llegaron en la infancia o incluso los recién llegados, al tiempo que contemplaban el cierre de fuentes de trabajo que se relocalizaban en otros espacios nacionales (Haidt, 2016)

Los mayores grados de incertidumbre laboral ante el cierre de fábricas y la deslocalización industrial favorecieron al trumpismo. Atacó directamente el plan de salud de su predecesor (*ObamaCare*) y se enredó en continuas confrontaciones con el poder legislativo, agudizadas después de elecciones de medio período, que restituyeron la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes y, de paso, fortalecieron la fiscalización a sus decisiones ejecutivas en aspectos medioambientales y migratorios, por citar algunos. Su personalidad y estilo presidencial provocaron frecuentes conflictos institucionales, que evidenciaron su no adaptación a la lógica de gobierno dividido.

Es cierto que el Senado continuó siendo el baluarte trumpista, consolidando las nominaciones al Poder Judicial. Y en la tienda republicana, los viejos liberales conservadores y los neoconservadores se rindieron a Trump. La clase política se polarizó, profundizando la crisis de los partidos políticos como mecanismos de acción colectiva. Si en la segunda parte del siglo XX los medios de comunicación masiva ocuparon su lugar (Burnharn, 1991), ahora las redes sociales eran el nuevo espacio de confrontación política de una sociedad cada vez fracturada. Trump era ducho en su utilización, particularmente desde *twitter*, plataforma donde anunciaba políticas y el despido de sus secretarios. En el plano de la política exterior, Trump fue un notable ejemplo de la nueva *Tweet policy*, que generó sintonía con el electorado, focalizó la atención de la prensa y reemplazó los tradicionales canales diplomáticos. Incluso llegó a despedir a su Secretario de Estado, Rex Tillerson, utilizando la plataforma bidireccional de 280 caracteres (31 de marzo de 2018).

En el ámbito de la política exterior, que ocuparán los siguientes apartados de este ar-

⁵ El detalle de los resultados está disponible en <https://www.nytimes.com/elections/2016/results/president>
Revisado en abril de 2021.

título, Trump impuso un giro a las relaciones internacionales de su país, luego de ocho años de liderazgo demócrata. El Presidente desahució el Tratado Transpacífico (TTP) y comenzó a cuestionar tempranamente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), exigiendo el renacimiento de una industria automotriz norteamericana con el sueño de un neo fordismo. Como opinaba Cassirer, “los políticos modernos saben muy bien que a las grandes masas las mueve mucho más fácilmente la fuerza de la imaginación que la pura fuerza física” (Cassirer, 1946: 342).

Sobre el nivel sistémico, Trump desplegó una estrategia de poder autorreferente y disociativa del consenso bipartidista, lo que a la postre erosionó su influencia y legitimidad. En el ámbito hemisférico, las opciones nacionalistas y proteccionistas debilitaron el minilateralismo, mientras en el plano global el multilateralismo sufría con sus embates. Los Tratados de Libre Comercio fueron securitizados, como fue el caso del TLCAN. Y, aunque México no llegó a pagar el muro como prometía en su campaña, su guardia nacional fue apostada en la frontera con Guatemala para impedir el ingreso de las caravanas de migrantes.

La contundencia en la letalidad y el explosivo número de infecciones por la pandemia del COVID-19 socavaron sus resultados económicos y generaron mayores resistencias entre sus detractores. En tal escenario, Trump aceptó a regañadientes prolongar las políticas de confinamiento propuestas por los gobernadores de la Unión. También aconsejó la hidroxiclороquina, usada contra la malaria y el lupus, como medicina para el virus. Lo anterior, pese a que las pruebas para tratar el coronavirus fueran suspendidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como precaución ante el riesgo de efectos colaterales de tipo cardíaco. En suma, se trató de un torbellino que, desde la presidencia de los Estados Unidos, introdujo una serie de transformaciones internas que, como se verá más adelante, tendrían su correlato en el plano de la tradicional política exterior norteamericana.

4. Un líder jacksoniano

Mirada en perspectiva, la literatura sobre la política exterior de Estados Unidos ha puesto un acento principal en diversas teorías dicotómicas respecto del posicionamiento del país en el sistema internacional, como es el caso de la bifurcación entre Realismo/Idealismo o Internacionalismo/Aislacionismo. Ante estas perspectivas, Walter Russel Mead (2017), ha señalado que la diplomacia de la potencia norteamericana ha estado, más bien, históricamente guiada por cuatro escuelas prominentes que responden, básicamente, al pensamiento político de figuras destacadas de la historia de ese país.

A su juicio, primero estarían los hamiltonianos, los cuales buscan organizar la política exterior de Estados Unidos alrededor de un gobierno federal fuerte, íntimamente vinculado con el mundo de las finanzas y el comercio internacional, y favorecen un sistema internacional donde prime el libre mercado. Están también los wilsonianos, que responden básicamente a las nociones del Idealismo en la teoría de las Relaciones Internacionales, y buscan construir un orden mundial basado en la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho. Ello, teniendo como base filosófica originaria la tradición protestante de los primeros colonos que llegaron a América del Norte, idea que impulsaría a Estados

Unidos a llevar a cabo cruzadas morales para promover su idea del mundo, ya sea mediante instrumentos diplomáticos o militares. A su vez, los jeffersonianos favorecen un Estado débil que permita el disfrute de la libertad a los individuos. En el plano exterior, ello los lleva a propugnar la limitación de los compromisos internacionales de Estados Unidos, favoreciendo más bien el aislacionismo de la gran potencia. Para esta escuela, la mejor manera de proteger los ideales e intereses de Estados Unidos es mediante el ejemplo, antes que a través del uso de la fuerza. Finalmente, están los jacksonianos –grupo al cual respondería Donald Trump– que representan la vertiente populista y nacionalista de la política exterior estadounidense (Mead, 2017).

Para esta última escuela de pensamiento, los gobiernos deben involucrarse mínimamente en los asuntos internacionales, salvo ante excepciones que involucren la seguridad y el bienestar de los propios ciudadanos estadounidenses, en cuyo caso se requerirá un implacable uso de la fuerza. Junto con ello, cabe señalar que, según Clarke y Ricketts, se trata de una perspectiva fuertemente pesimista y crítica respecto de las élites políticas tradicionales, la cual propone al mismo tiempo un sistema federal que prevenga la concentración del poder en un gobierno centralizado (Clarke y Ricketts, 2017:368). Sobre esta base ideológica, como sintetiza Javier Gil Guerrero, los jacksonianos:

No creen en una política exterior moralista, en la que Estados Unidos se desvía por acabar con dictaduras extranjeras o evitar genocidios y tampoco ven con buenos ojos que el gobierno se dedique a promover los intereses de las grandes empresas en el extranjero o a luchar por el sostenimiento de un orden mundial de libre comercio (...). Tampoco defienden una política exterior excesivamente aislacionista: cuando los intereses vitales de Estados Unidos están en juego una rotunda respuesta militar es vista como algo necesario⁶.

Como señala Mead, los jacksonianos desconfían de los grandes negocios y de las cruzadas wilsonianas, propugnando un poder militar poderoso y programas económicos de corte populista. Tales ideas se sustentan en la idea de “comunidad de sentimiento político”, sobre la base principios como el populismo, el individualismo y el coraje, invocando un origen cultural particular vinculado con la ascendencia noreuropea, la creencia en la superioridad de la raza blanca y un liderazgo social de la familia patriarcal (Clarke y Ricketts, 2017: 368). Según Mead, los hamiltonianos y los wilsonianos dominaron la política exterior estadounidense tras la Guerra Fría, aunque Obama reintrodujo algunas ideas jeffersonianas respecto de la retracción de Estados Unidos, particularmente luego del fracaso en Libia. Por su parte, Trump, quien tenía colgado un retrato de presidente Andrew Jackson en el Salón Oval, buscó construir una coalición nacionalista de jacksonianos y jeffersonianos contra hamiltonianos y wilsonianos (Mead, 2021: 136).

En complemento de lo anterior, Juan Tovar Ruiz plantea que esta escuela de política

⁶ Véase la columna de opinión “Trump, un Presidente Jacksoniano”. Disponible en <http://www.gees.org/articulos/trump-un-presidente-jacksoniano> Revisado en marzo de 2021.

exterior aunaría una actitud enérgica frente a los rivales estadounidenses, de la mano de un cierto “pesimismo realista” y elementos relacionados con la identidad y la forma de vida de las comunidades rurales de ese país (Tovar Ruiz, 2018: 265). En el mismo orden de ideas, Gil Guerrero plantea que, de los discursos de Donald Trump, “se deduce una visión nacionalista-populista que casa con el arquetipo Jacksoniano” (Gil Guerrero, 2017: 1), cuerpo de ideas coincidente con el de su base electoral. Según señala Tovar Ruiz, entre los posicionamientos cercanos al jacksonianismo de Trump, cabe resaltar:

la defensa de una clase trabajadora blanca empobrecida por unos acuerdos de libre comercio «injustos». También destaca la formulación de una política migratoria más restrictiva o el rechazo a unos aliados que se estarían aprovechando del contribuyente estadounidense en lugar de invertir en su propia defensa. Otros aspectos serían el rechazo a las citadas intervenciones fuera del interés estadounidense o una actitud enérgica frente a adversarios considerados hostiles, compatibles también con el realismo y el neoconservadurismo, respectivamente (Tovar Ruiz, 2018: 265).

En consecuencia, con Donald Trump estamos en presencia de una mirada profundamente nacionalista y aislacionista de la política exterior que se expresó, por ejemplo, en la retirada de Estados Unidos del Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), en enero de 2017,⁷ y una crítica generalizada hacia los acuerdos multilaterales de libre comercio, apreciados como dañinos para los intereses de la población estadounidense. A ello se une el retiro de este país del Acuerdo de París; el freno a las corrientes migratorias, mediante una serie de medidas restrictivas en este ámbito, entre las que se destaca la fallida construcción de un muro en la frontera entre Estados Unidos y México; sin olvidar el severo enfrentamiento con China, apreciada como la principal potencia rival de los intereses de Estados Unidos a nivel local e internacional.

Como señalan Clarke y Ricketts, esta mirada nacionalista ya había quedado meridianamente clara durante las elecciones presidenciales de 2016, las que se apreciaron, en el plano de la política exterior, como un enfrentamiento entre, por un lado, una Hillary Clinton –cercana al arquetipo del internacionalismo liberal–, quien ponía énfasis en elementos como la democracia, el libre mercado y la seguridad a través de alianzas, y, por el otro, un Donald Trump fuertemente nacionalista, que hacía hincapié en una agenda proteccionista sobre la base del slogan *America First* –resucitando el nombre del movimiento que liderara Charles Lindbergh para evitar su involucramiento en la guerra contra el nazismo–, al mismo tiempo que articulaba un mensaje crítico hacia las tradicionales élites en materia de política exterior que, a sus ojos, habían estafado al pueblo estadounidense (Clarke y Ricketts, 2017: 370).

Ciertamente, las tendencias aislacionistas de la política exterior implementada por Trump se verían acentuadas con el desarrollo de la pandemia del COVID-19 durante 2020.

⁷ Véase la nota “Donald Trump retira a Estados Unidos del TPP, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica”. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38723381> Revisado en abril de 2021.

Como señalan Esteban Actis y Nicolás Creus (2020), en ello influyó que, para enfrentar la crisis sanitaria, Estados Unidos careció internamente del intangible pero fundamental poder de liderazgo que le permite a un país proyectarse hacia el exterior. Según estos autores, la subestimación y mal manejo de la crisis sanitaria fueron evidentes, con acciones que se tomaron a destiempo, falta de coordinación con los poderes subnacionales, una retórica laxa sobre la gravedad del problema, y un profundo descrédito y desdén hacia el conocimiento científico. En el plano internacional, ello tendría su correlato en el recrudescimiento de la noción del *América First*; en la crítica y desapego hacia las instituciones internacionales, particularmente la Organización Mundial de la Salud (OMS); y en la falta de voluntad para la cooperación internacional y constantes acusaciones a China, como principal responsable de la crisis global (Actis y Creus, 2020: 146-147). En línea con lo anterior, Riquelme plantea que, en el contexto de la pandemia, la actividad internacional de la presidencia de Trump se expresó:

en el negacionismo y luego en un excesivo foco en la responsabilidad de China respecto de la pandemia, seguido del corte del financiamiento de su país a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Todo ello ha tenido, sin dudas, un efecto directo en la imagen internacional de la otrora superpotencia, en un contexto, además, marcado por el proceso electoral estadounidense.⁸

En los hechos, la política exterior de Donald Trump, afectada por un contexto interno profundamente fracturado, dejó de lado el *Soft Power* –utilizando los términos de Joseph Nye (2004)– al mismo tiempo que China pasaba a considerarse como un ejemplo en el enfrentamiento del COVID-19, imagen que se vio impulsada por la activa cooperación que comenzó a implementar con la distribución de insumos médicos, apuntalando su imagen exterior en desmedro de Estados Unidos.

Por último, cabe mencionar que esta faceta jacksoniana de Trump iba de la mano de una acérrima confianza hacia las Fuerzas Armadas como instrumento de poder nacional, tal cual lo demuestra el nombramiento de una serie de militares en retiro en altos puestos de gobierno, como fue el caso del General James Mattis en el Departamento de Defensa, Herbert McMaster como Consejero de Seguridad Nacional, o John Kelly como Secretario de Seguridad Nacional. Todos ellos, con una perspectiva cercana al Realismo en su apreciación sobre las relaciones internacionales y de consuno coherente con la perspectiva *jacksoniana* del Presidente. Estos lineamientos conjugan la actitud enérgica frente a los competidores, basada en cierto “pesimismo realista” en la alteridad, con la concepción del *excepcionalismo* estadounidense y el rechazo del orden multilateral (Tovar Ruíz, 2018).

5. Personalismo y política exterior

⁸ Véase la columna “El COVID-19, la multipolaridad global y la nueva Guerra Fría”. Disponible en <https://www.iri.edu.ar/index.php/2020/08/05/el-covid-19-la-multipolaridad-global-y-la-nueva-guerra-fria/>
Revisado en marzo de 2021.

Como fenómeno político, una de las características definitorias del populismo es el personalismo del líder, que despliega una relación directa con sus seguidores. Durante la era Trump, ello se tradujo en una política exterior construida a la medida de la apreciación del Presidente respecto de los asuntos internacionales, a menudo prescindiendo de la experiencia de funcionarios de carrera o especialistas en la materia.

Según señala David Schultz, una serie de estudiosos han examinado la habilidad de los presidentes de Estados Unidos para alterar o introducir cambios en la política exterior. En la práctica, si bien el presidente mantiene una considerable capacidad de autonomía en la materia, de todos modos debe convivir con una serie de limitaciones, en el marco de los *check and balances* que impone la propia Constitución y la separación de poderes, particularmente en lo relacionado con el escrutinio permanente del Congreso, en el cual una serie de comisiones tienen un papel relevante en materia de asuntos internacionales, como es el caso de las relacionadas con asuntos exteriores, defensa, seguridad interna, inteligencia, comercio y agricultura, entre otras. Igualmente, es relevante considerar la propia burocracia del Departamento de Estado, pero también del Pentágono, el Consejo de Seguridad Nacional, la CIA, las agencias federales, el mundo académico, los medios de comunicación, los grupos de interés y una serie de expertos y asesores, que forman parte del denominado *establishment* en materia de política exterior. Todos estos actores entregan a la política exterior altas dosis de continuidad y coherencia, lo que implica que, en último término, el presidente no elabora la política exterior por sí mismo (Schultz, 2019).

Según señala Schultz, la política exterior de Estados Unidos durante la era Trump se vio fuertemente afectada por el conflicto permanente entre el estilo intensamente personal del Presidente y el *establishment* a cargo de la política exterior (Schultz, 2019). Todo lo anterior se vería severamente apunhalado por una Casa Blanca marcada por la poca disciplina y desorganización, en la cual frecuentemente el Presidente desoía la asesoría de su equipo respecto de variados escenarios, como fue el caso en sus relaciones con Corea del Norte, la decisión de retirar las tropas desde Siria y Afganistán, la denominada “interferencia rusa”, el programa nuclear iraní o el proceso de paz en Medio Oriente. Refrendando lo anterior, cabría agregar lo señalado por Michael Wolff en su polémico libro *Fuego y Furia en las entrañas de la Casa Blanca* (2018), en el cual deja meridianamente claros los problemas de desorganización de la Casa Blanca durante la presidencia de Trump, a lo que se unía que:

la visión del Presidente en lo relacionado con la política exterior y con el mundo se encontraba, sin duda, entre los aspectos más aleatorios, desinformados y aparentemente caprichosos (...). Tenía escasa, o casi nula, experiencia en política internacional, pero tampoco sentía respeto por los expertos (Woff, 2018: 223).

Junto con la relativa ignorancia respecto de los asuntos internacionales, cabe subrayar que en la perspectiva jacksoniana de Trump prima un enfoque Realista sobre la política mundial, lo que se expresó en que, tal cual señala Tovar Ruiz, elementos como la competencia entre las grandes potencias globales, como Rusia o China, usualmente ocuparon un lugar destacado en sus discursos presidenciales, así como la idea de un “equilibrio de poder que favorezca los intereses estadounidenses”, el “realismo de principios” o la *reaga-*

niana idea de “la paz a través de la fuerza” (Tovar Ruiz, 2018: 271-272).

Con este enfoque de las Relaciones Internacionales, los vínculos entre los Estados serían esencialmente conflictivos, competitivos y tenderían al choque, a la manera de las bolas de billar, como en el clásico realismo de Morgenthau. Siendo así, la guerra estaría por doquier latente, cuando no desatada, y representaría la mayor manifestación de esta continua conflictividad. Así las cosas, el Estado sería el actor fundamental, cuya conducta estaría definida en virtud de la continua lucha por la propia seguridad y supervivencia, en un contexto internacional básicamente anárquico, similar al concepto de Estado de Naturaleza definido por Thomas Hobbes, donde prima la autoayuda y los intereses nacionales. Tal fue el orden de ideas que trascendió la política exterior de Trump, la que, como se verá más adelante, tuvo el conflicto como eje de acción.

En línea con lo anterior, ya desde su candidatura presidencial, Donald Trump señaló que el comportamiento de la superpotencia debería ser impredecible, con la incorporación de factores para el favorecimiento de un escenario internacional que tendría altas dosis de inestabilidad. El 27 de abril de 2016, en su calidad de candidato presidencial, Donald Trump pronunció en Washington un discurso en el que exponía los puntos principales de lo que sería su política exterior, donde destacaba la siguiente idea: “nosotros, como nación, debemos ser imprevisibles” (Tovar Ruiz, 2018: 260).

Esta pasión por la imprevisibilidad constituye una suerte de anti-doctrina (Tovar Ruiz, 2017: 197), que dificulta la adaptación/acomodo de otros actores de la escena internacional a la política de una gran potencia y produce altos costos para la gobernanza global, en la medida que ésta se construye sobre la base de una conducta coherente de sus protagonistas. Ello resulta especialmente preocupante cuando se está en presencia de un presidente que hace de la geopolítica de las emociones (Moisi, 2009) su quinta esencia – particularmente miedo, humillación y furia–, y cuya estrategia principal de las relaciones internacionales se basa en las teorías de negociación empresariales donde prevalece la idea de ganar todo, por sobre los intereses de la contraparte, cuestión sumamente inconveniente en el ámbito internacional, donde se requiere de predictibilidad en las conductas y de maneras de generar negociaciones y diálogos intertemporales entre los actores, con miras a la promoción de un entorno estable y seguro en el largo plazo. Estamos en presencia de una vía que, de alguna manera, recurre al modelo de Catón –*Carthago Delenda est*– respecto a la amenaza de punición sobre el adversario si no se cumplen las demandas del enunciante.

De este modo, durante su gestión el presidente Trump impregnó a la política exterior con su propia visión como destacado empresario. En los hechos, el Presidente se presentó como un hombre de negocios exitoso y un estratega de *suma cero*, esencialmente pragmático y ganador, en busca de imponer una impronta de política exterior a su imagen y semejanza, lo que no le impidió entrar en roces con aliados tradicionales, como la OTAN, Corea del Sur y Japón, a quienes señaló que deberían proveerse seguridad por sí mismos y no a costa de las arcas estadounidenses, por cuanto:

It's time to shake the rust off America's foreign policy. It's time to invite new voices and new visions into the fold, something we have to do. The

*direction I will outline today will also return us to a timeless principle. My foreign policy will always put the interests of the American people and American security above all else. It has to be first. Has to be.*⁹

Citando a Paul Poast, Actis y Creus plantean que, durante la presidencia de Trump, Estados Unidos puso en práctica una política exterior propia de un “cabrón”. En palabras de Poast, ello involucra:

demandar que alguien se comporte como uno quiere porque el otro no tiene ninguna otra alternativa...la arrogancia de un ‘cabrón’ hace pensar que sus acciones no tienen consecuencias. En materia de política exterior, esto se traduce en un destrato a su base de aliados y socios comerciales siendo consciente de las asimetrías de poder existentes (Actis y Creus, 2020: 153).

Su cultura empresarial de impulsividad y personalismo incidió en una conducta riesgosa en la toma de decisiones. Así, por ejemplo, solía hacer advertencias perentorias a interlocutores para forzarlos a alguna decisión (episodio del TLCAN con México), para después hacer concesiones bajo control. O, como plantea Immelman (2017), Trump adoptaría la forma de un pronunciado “dominio carismático”, orientado a subordinar a sus rivales mediante la amenaza y el escarnio. Esta modalidad claramente no dio resultados en las negociaciones con el líder de Corea del Norte, Kim Jong Un, excepto cierta sensación de descompresión regional, pero que fracasó respecto a alcanzar los objetivos de Estados Unidos respecto al desmantelamiento del programa nuclear de Pyongyang. Adicionalmente, su desprecio por las reglas y convenciones previas a su acceso al poder encaja con una alta confianza que raya en el narcisismo. Como señala Wolff, en la particular perspectiva de Trump:

En la práctica, la nueva política exterior –una verdadera doctrina trumpista– consistía en reducir el tablero a tres elementos: poderes con los que podemos trabajar, poderes con los que no podemos trabajar y aquellos sin suficiente poder a los cuales podemos ignorar o sacrificar en la práctica (Wolff, 2018: 271).

En consecuencia, la política exterior de Estados Unidos estuvo en el período condicionada por el personalismo, un proceso de toma de decisiones disfuncional y una falta de estrategia en el mediano y largo plazo (Tovar Ruiz, 2018), nociones elementales para el ámbito militar, mundo del cual, paradójicamente, provenían una serie de altas autoridades de Gobierno. Además, los vínculos personales incidirían de manera directa en las relaciones entre Estados Unidos y Corea del Norte, uno de los grandes desafíos de política exterior, particularmente en lo relacionado con el desarrollo de su programa nuclear. Esta materia sería abordada personalmente por Trump, quien privilegió el diálogo personal con el líder norcoreano, a través del histórico encuentro en Singapur. Tal cual señala Schultz,

⁹ El discurso fue pronunciado en 2016. Se encuentra disponible en <https://time.com/4309786/read-donald-trumps-america-first-foreign-policy-speech/>. Revisado en abril de 2021.

para Trump, la cuestión “*is not how the US relates to other countries, but personalities. US national interest is reduced to these personal relations*” (Schultz, 2019: 30).

En línea con un personalismo neo-patrimonialista de la política exterior, es relevante destacar el papel prominente de la familia del Presidente en asuntos internacionales, como fue el caso del consejo directo que recibía de su hija Ivanka, como asesora presidencial, o el nombramiento de su yerno, Jared Kushner, como consejero y enviado especial en temas como las relaciones entre Israel y Palestina. Kushner, con la asesoría directa de Henry Kissinger,¹⁰ articularía una política sobre Medio Oriente bastante cercana a las concepciones del Neorealismo y a la idea del *Choque de Civilizaciones* planteada por Samuel Huntington, con una mirada profundamente securitaria, enfocada en materias como el terrorismo –particularmente en relación con el Estado Islámico–, la contención de Irán en la región y la consecuente imposición de sanciones. Asimismo, la actividad del yerno del Presidente destacaría por la profunda afectación sobre la política de Estados Unidos sobre Medio Oriente, tras el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel. Una inflexión relevante a este respecto fue el cambio de postura de los Emiratos Árabes Unidos y Bahrein respecto a la normalización de sus relaciones con Israel en forma autónoma y separada de otros Estados árabes del Golfo. Aunque se trata de una buena noticia para Israel, rediseña las relaciones entre los países de la zona y crea nuevas amenazas futuras a partir de los polos regionales de poder: Irán, Turquía y Arabia Saudí.

6. El papel del conflicto y la crítica al multilateralismo como pilares de la política exterior

La idea del conflicto está en la base de la estrategia política del Populismo, en el marco de sistemas políticos cada vez más turbulentos y polarizados, donde la crítica a la clase política tradicional ha cobrado especial fuerza. Esta perspectiva tiene su correlato en las tendencias de política exterior, en las cuales la identificación de adversarios se instala en el centro de la toma de decisiones, como una manera de generar cohesión en el plano interno. En consecuencia, la definición de un “otro”, en la lógica “amigo/enemigo”, por ponerlo en clave schmittiana, se transforma en un asunto fundacional del relacionamiento externo.

Con esta óptica, la práctica populista y nacionalista de Trump puso en cuestión el estado de derecho y las garantías del pluralismo democrático, con un discurso fuertemente nativista, securitario y antiglobalista, con un sesgo proteccionista en lo comercial, que tuvo entre sus principales víctimas a los migrantes, definidos como los “otros”. Esta situación quedó meridianamente clara con la caravana de migrantes centroamericanos que, en 2018, se dirigieron a Estados Unidos a través de México, lo que llevó al gobierno de Trump incluso a la movilización de medios militares, transformando la cuestión en un asunto de seguridad nacional y fuente de tensiones.

¹⁰ Véase la nota “The Kissinger-Kushner Connection”. Disponible en https://www.realcleardefense.com/articles/2017/04/05/the_kissinger-kushner_connection_111112.html Revisado en abril de 2021.

José Antonio Sanahuja asocia esta práctica populista, en el marco del auge de las derechas en diversas partes del mundo, con “la posibilidad de una politización anti-cosmopolita, nacionalista y/o de ultraderecha, que encauzó el malestar de los perdedores de la globalización, fuera en términos de empleos, ingresos, status y expectativas, o de conflictos socio-culturales” (Sanahuja, 2019b: 39). En línea con lo anterior, Sanahuja plantea que se estaría en presencia de narrativas securitarias y conflictivas frente al terrorismo y la inmigración:

que contraponen al ‘pueblo’, la cultura y la identidad, así como la seguridad, frente al ‘otro’, construido como amenaza. Ello se nutre del giro reaccionario, tradicionalista y nativista...rechazando la diversidad social y, en ocasiones, adopta expresiones abiertamente islamófobas y racistas (Sanahuja, 2019b: 50).

En este mismo orden de ideas, Schultz sostiene que Donald Trump habría adoptado una política exterior con un enfoque más nacionalista, aislacionista, unilateral, bilateral y antiinmigrante que cualquiera de sus predecesores recientes (Schultz, 2019), lo que lo empujó incluso al enfrentamiento con aliados tradicionales de Estados Unidos en Europa y Asia, sin olvidar el recrudescimiento de las relaciones con China, con la cual se dio inicio a la denominada Nueva Guerra Fría. Junto a ello, cabe mencionar que, al mismo tiempo que buscaba cohesión sobre la base políticas nacionalistas sustentadas en la definición de adversarios, las acciones del presidente Trump en materia interna e internacional, particularmente durante el último período de su mandato –donde destaca el no reconocimiento de los resultados de las elecciones de 2020, de la mano de la incitación de la violencia el 6 de enero o de 2021– generaron una profunda ruptura en el Partido Republicano en el plano interno, desde el cual numerosos correligionarios se retiraron buscando conformar una nueva agrupación de centroderecha, basada en los principios conservadores, en la adhesión a la constitución al Estado de Derecho, ideas que a su juicio habían sido destruidas por el ahora ex Presidente.¹¹

Estando el conflicto en un lugar prominente de la política exterior, el jacksonismo de Trump se expresó igualmente en un crudo rechazo y crítica hacia las instituciones internacionales y el multipolarismo como práctica política. A este respecto, teniendo como base la idea del *America First*, el gobierno de Trump se caracterizó por un cuestionamiento permanente a las normas e instituciones internacionales, propias del internacionalismo liberal, que han sustentado las relaciones internacionales tras la Segunda Mundial y han dado marco al proceso de globalización y su secuela de interdependencia. En la práctica, durante dicha administración la crítica al multilateralismo se expresó en el desdén hacia las Naciones Unidas –particularmente la OMS, en el contexto de la pandemia–, la OMC y la OTAN, en el marco de una política global que avanzaba llanamente, en palabras de Walter

¹¹ Véase “Efecto Trump: republicanos molestos con el exmandatario evalúan formar otro partido de centroderecha”. *La Tercera*, 11 de febrero de 2021. Disponible en <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/efecto-trump-republicanos-molestos-con-el-exmandatario-evaluan-formar-otro-partido-de-centroderecha/5PKFR5MD25EA5PYI7RTXISSQ3Y/>. Revisado en febrero de 2021.

Russell Mead, al “fin de la era Wilsoniana” (Mead, 2021).

Una especial mención requiere el retiro de Estados Unidos del Acuerdo de París que, a juicio de Trump, se constituía como un instrumento que, como instancia propia del internacionalismo liberal, dañaba directamente a los ciudadanos estadounidenses en términos de pérdidas de empleos, bajas en los salarios y disminución de la producción de la economía, afectando, por tanto, su seguridad y bienestar económico. No obstante, es justo señalar que estas críticas de Trump al multilateralismo tenían una cierta dosis de continuidad, por cuanto contaban con el antecedente de la decisión de Barack Obama de retirar los aportes de Estados Unidos a la UNESCO, en el momento en que el organismo aceptó como miembro a Palestina.

En noviembre de 2017, el presidente Trump realizaría una gira por Asia para promover la negociación y firma de acuerdos bilaterales en lugar de los grandes acuerdos multilaterales, como el TPP (Tovar Ruíz, 2018: 269). Este hecho daba cuenta de un asunto de fondo: como estrategia empresarial, Trump tenía una apreciación esencialmente bilateral sobre la política internacional. Para el entonces Presidente de Estados Unidos, las relaciones de su país con el mundo formaban parte de un asunto de país a país, antes que de amplios acuerdos multinacionales. Incluso complejos temas de carácter regional, como la cuestión de la península coreana —que involucra a actores como China, Corea del Sur y Japón— fueron tratados como asuntos bilaterales y personales, lo que dificultó una apreciación más global sobre la materia.

En el fondo, la política exterior de Estados Unidos, tal cual se ha señalado anteriormente, no tenía entre sus objetivos el construir la gobernanza global en colaboración con socios internacionales, a través de la cooperación multilateral. A los ojos de Trump, tampoco la política exterior debería basarse en la construcción y estabilización de naciones en crisis ni en la difusión de la democracia y los valores occidentales en el mundo, se trataba meramente de asuntos de negocios, personales, donde se busca imponer las ventajas e intereses propios al otro, en desmedro de la estabilidad internacional.

7. Conclusiones

Las reñidas elecciones en que Joseph Biden derrotó las aspiraciones de Donald Trump de proseguir en la Casa Blanca auguran la permanencia del ex Presidente en la política interna de Estados Unidos. De hecho, en el momento en que se escriben estas líneas, Trump mantiene un alto apoyo en el seno del partido republicano e incluso ha manifestado su intención de competir por la presidencia nuevamente en 2024.¹² Esta situación demuestra la vigencia y la necesidad de analizar su presidencia, en este caso, en términos de sus efectos en la política exterior, cuestión que no ha sido todavía profusamente analizada bajo la perspectiva del comportamiento exterior del populismo.

¹² Al respecto, véase la nota de prensa “Trump vuelve a las tribunas coqueteando con una nueva candidatura en 2024”. Disponible en <https://www.biobiochile.cl/noticias/internacional/eeuu/2021/06/05/trump-vuelve-a-las-tribunas-coqueteando-con-una-nueva-candidatura-en-2024.shtml> Revisado en junio de 2021.

Considerando lo anterior, el presente artículo se propuso revisar ciertos aspectos de la impronta de Donald Trump en el ámbito de la política exterior estadounidense, que durante su gobierno se caracterizó por unos rasgos típicamente populistas. En esta línea, dicha política pública fue impregnada por un sello dicotómico, con un discurso fuertemente crítico de las élites tradicionales y en favor de los sectores desfavorecidos y postergados por la globalización, haciendo hincapié en un acendrado nacionalismo, que tuvo entre sus principales víctimas a los migrantes y al multilateralismo liberal.

Este discurso ha sido asimilado, en los términos de Mead, a la escuela de pensamiento jacksoniana, caracterizada por el pesimismo sobre las relaciones internacionales, el nacionalismo –basado en la promoción de elementos relacionados con la identidad, el nativismo y las formas de vida de las comunidades rurales– y el aislacionismo, que se expresaron, por ejemplo, en la crítica generalizada hacia los acuerdos multilaterales de libre comercio, apreciados como contrarios a los intereses de la población estadounidense y la consecuente retirada de Estados Unidos del TPP; a lo que se suma el posterior retiro del país del Acuerdo de París, una férrea crítica a la OMS en el marco de la pandemia, y la obstaculización de las corrientes migratorias, donde destacó la alarmante y fallida construcción de un muro en la frontera entre Estados Unidos y México, entre otros.

Junto con lo anterior, la política exterior populista de Trump se caracterizó por el agudo enfrentamiento entre el Presidente y el denominado *establishment* de la política exterior, sin descartar un marcado personalismo, empapado por la visión de mundo del líder político –en su calidad de empresario exitoso y estratega de *suma cero*– en busca de imponer una impronta de política exterior a su imagen y semejanza, lo que tuvo notables efectos externos, como fue el caso de los numerosos enfrentamientos entre Estados Unidos y algunos de sus aliados tradicionales, como la OTAN, Corea del Sur y Japón; sin olvidar el desarrollo exponencial de la denominada Nueva Guerra Fría entre Estados Unidos y China.

En suma, a los ojos de Donald Trump, el mundo se leía, en términos schmittianos, en clave “amigo/enemigo”, lo que tuvo efectos relevantes en el comportamiento exterior de Estados Unidos. Con Trump, el institucionalismo de la época de Obama cedió así el paso a un enfoque fuertemente securitario, antiglobalista y proteccionista, lo que contribuyó de paso al desposicionamiento internacional de la otrora superpotencia. Todos estos elementos se verían agudizados por el desarrollo de la pandemia del COVID-19, que extremó tendencias globales que se venían paulatinamente desplegando en la política internacional, como es el caso de la transición de China hacia una posición de potencia global, superando su antigua condición de potencia emergente o regional.

Habiendo intentado caracterizar el comportamiento exterior del régimen populista de Donald Trump, el presente trabajo deja abiertas una serie de puertas para futuras indagaciones, como es el caso de las relaciones exteriores entre los regímenes populistas. Se trata de un tema que todavía exige de análisis, al igual que el carácter del sistema internacional actual, sobre todo considerando las complejas relaciones que se despliegan entre Estados Unidos, China y la Federación de Rusia, sin descuidar sus efectos para la convivencia internacional y el multilateralismo. En momentos en que la pandemia no cede y arroja un manto de incertidumbre, y en que muchos líderes internacionales no han dado mues-

tras de una mirada cooperativa y de largo plazo, el pesimismo parece ganar terreno entre aquellos que se dedican al estudio de las relaciones internacionales, aunque la llegada de Biden a la Casa Blanca parece abrigar una pequeña cuota de optimismo sobre el porvenir de la gobernanza global.

8. Bibliografía

- ACTIS, E. y CREUS, N. (2020). La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia. Capital Intelectual.
- ALLISON, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company.
- ANDERSON, B. (1993). *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- BOGDANOVA, R. (2017). Análisis de la imagen y la trayectoria del presidente norteamericano Donald Trump. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense. Disponible En https://www.ucm.es/data/cont/docs/1208-2017-10-03-Emili_Bogdanova.pdf
- BURNHARM, Walter Dean (1991). "Critical Realignment: Dead or Alive" en Shaffer, B. E: *The end of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*. The University of Wisconsin Press.
- CASSIRER, Ernst (1946). *El Mito del Estado*, Fondo de Cultura Económica (1947).
- CLARKE, M., & RICKETTS, A. (2017). Donald Trump and American foreign policy: The return of the Jacksonian tradition. *Comparative Strategy*, 36(4), 366-379. <https://doi.org/10.1080/01495933.2017.1361210>
- CISNEROS, A. (2014). *Apuntes para una política exterior post kichneristas. Hacia políticas exteriores de Estado*. Editorial Planeta.
- CORNAGO, N. (2010). "La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción" en MAIRA, L. *La política internacional subnacional en América Latina; El Zorzal*, 107-134.
- EATWELL, R. y GOODWIN. M. (2019). *Nacional Populismo. Por qué está triunfando y de qué forma es un reto para la democracia*. Ediciones Península Atalaya.
- ESCUDERO, L. (1996). *Malvinas: el Gran Relato. Fuentes y Rumores en la información de Guerra*. Gedisa.
- FÉRNANDEZ-VÁSQUEZ, G (2019). *¿Qué hacer con la extrema derecha en Europa? El caso del Frente Nacional*. Editorial Lengua de Trapo.
- FINCHELSTEIN, F. (2018). *Del fascismo al populismo en la historia*. Taurus.
- GIL GUERRERO, J. "Trump, un Presidente Jacksoniano". Columna de opinión disponible en <http://www.gees.org/articulos/trump-un-presidente-jacksoniano> Revisado en marzo de 2021.

- GÓMEZ, F. (2014). "Sobre la construcción parlamentaria de la cuestión de Malvinas. Treinta años de Política Exterior en Democracia" en SÁNCHEZ, L. y GÓMEZ, F. Un actor ignorado. La cuestión de Malvinas en el Parlamento Nacional, Prometeo. 187-206.
- GRIFFIN, R. (2019). Fascismo: una introducción a los estudios comparados sobre el fascismo. Alianza Editorial.
- HARTLEB, F. (2011). After their establishment: Right-wing populist parties in Europe. *European View*, 10(2), 267-268. <https://doi.org/10.1007/s12290-011-0176-0>
- HAIJD, J. (2016). "¿When and Why Nationalism beats Globalism?". *The American Interest*, Volume 12, Number 1, <https://www.the-american-interest.com/2016/07/10/when-and-why-nationalism-beats-globalism/>
- HERRMANN, M. G. (2002). "Political Psychology as a Perspective in the Study of Politics". En MONROE, K. (Ed.). *Political psychology*, p. 43-60. Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- IMMELMAN, A. (2017). "The leadership style of US President Donald J Trump". Working Paper, (1-20- 2017) Unit for the Study of Personality in Politics <http://personality-politics.org/>
- INGLEHART, R. and NORRIS, P (2016). "Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash". HKS Faculty Research Working Paper Series. RWP16-026. Harvard, MA, 2016, Available: 3- 29.
- LACLAU, E. (2004). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- LÖWY M. y SAYRE, R (2008). *Rebelión y Melancolía. El Romanticismo como contracorriente de la modernidad*. Ediciones Nueva Visión.
- MANNING, B. (1977), "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals". *Foreign Affairs*. 55. (2). 306-324.
- MEAD, W.R. (2017). "The Jacksonian Revolt. American Populism and the Liberal Order". *Foreign Affairs*. March-April. 2-7
- MEAD, W.R. (2021). "The End of the Wilsonian Era. Why Liberal Internationalism Failed". *Foreign Affairs*. January-February.123-137.
- NEIKIRK, W. (29 de Abril de 1999). In tie vote, house refuses to endorse air attack. *Obtenido en Chicago Tribune*: <https://www.chicagotribune.com/news/ct-xpm-1999-04-29-9904290179-story.html>
- NYE, J. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. Public Affairs Group.
- MITZEN, J. (2006). Ontological security in world politics: State identity and the security dilemma. *European Journal of International Relations*, 12(3), 341-370. <https://doi.org/10.1177/1354066106067346>
- MOISI, D. (2009). *La Geopolítica de las emociones*. Editorial Norma.
- MOUNK, Y (2018). *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save*

it. Cambridge, Harvard University Press.

MUDDE, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge University Press.

MUDDE, C. y ROVIRA, C. (2019). *Populismo*. Una breve introducción; Alianza Editorial.

MÜLLER, Jan Werner (2017). *¿Qué es el populismo?* Editorial Grano de Sal.

OSORNO, G. (1995). "El vínculo entre los ámbitos interno e internacional. De la política de Eslabones a la Diplomacia de doble filo". *Foro Internacional*, Colegio de México, N° 3 (141)
<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/139> Págs. 426-447

PAXTON, R. (2019). *Anatomía del Fascismo*. Editorial Capitán Swing.

PUTNAM, R. (1988). "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games". *International Organizations*, 42: 427-460.

PADGETT, D. K. (2007). "There's no place like (a) home: ontological security among persons with serious mental illness in the United States". *Social Science & Medicine*, 64(9), 1925–1936. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.02.011>.

RIQUELME, J. (2020). "El COVID-19, la multipolaridad global y la nueva Guerra Fría". Columna de opinión disponible en <https://www.iri.edu.ar/index.php/2020/08/05/el-covid-19-la-multipolaridad-global-y-la-nueva-guerra-fria/> Revisado en marzo de 2021.

RODRÍGUEZ-POSE, A. (2018, February 6). "The revenge of the places that don't matter". *VoxEU.Org*. <https://voxeu.org/article/revenge-places-dont-matter>

SANAHUJA, J. A. (2019a). "Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59–94. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.3>

SANAHUJA, J.A. (2019b). "El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal". En ALTMANN J. (ed.). *América Latina frente a la reconfiguración global*. FLACSO. (pp.31-64).

SÁNCHEZ, L. (2014) "El rol del Parlamento en la elaboración de la Política Exterior. Un modelo para su análisis", (pp 207- 228) en SÁNCHEZ, L. y GÓMEZ, F. *Un actor ignorado. La cuestión de Malvinas en el Parlamento Nacional*. Prometeo.

SCHULTZ, D. (2019). *American foreign policy in the age of Donald Trump*. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 17(1), 11-34. <https://doi.org/10.2478/lasr-2019-0001>

SNYDER, G. & DIESING, P. (1977). *Conflict among nations: Bargaining, decision making and system structures in international crises*. Princeton University Press.

TAGUIEFF, P. A. (2002). *L'illusion populiste*. Berg International.

TOVAR RUIZ, J. (2017). *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump*, Instituto de Estudios Norteamericanos de la Universidad de Alcalá- Editorial La Catarata.

- TOVAR RUIZ, J. (2018). La doctrina Trump en política exterior: Fundamentos, rupturas Y continuidades. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (120), 259-283.
<https://doi.org/10.24241/rci.2018.120.3.259>
- TRAVERSO, E. (2018). *Melancolía de izquierda: marxismo, historia, y memoria*. Fondo de Cultura Económica.
- VALLESPÍN, F. y BASCUÑAN, M. (2017). *Populismos*. Alianza Editorial.
- VERON, E. (1977). *La Semiosis Social*. Gedisa.
- Senate Session, october 2202. Obtenido de C-SPAN: <https://www.c-span.org/video/?173118-1/senate-session>
- WILLES, P. (1971) "Un síndrome, no una doctrina: algunas tesis elementales sobre el populismo" en IONESCU, G. y GELLNER, E. (pp. 203-220) *Populismo. Sus significados y características nacionales* (traducción 1961), Amorrortu editores.
- WOLFF, M. (2018). *Fuego y Furia en las entrañas de la Casa Blanca de Trump*. Editorial Planeta.

Les instructions du covid-19 et la nécessité de coopération des pays de l'Asie de l'Ouest en vue de sortie des crises

Mehdi Zakerian

mzakerian@yahoo.com

Fondation internationale sur les dialogues et les études mondiales, FIDEM (France)

Talieh Sakhamanesh

taliehsakhamanesh@hotmail.com

Islamic Azad University Science and Research Branch (Iran)

Recibido: 30/06/2021

Aceptado: 12/07/2021

Résumé: La présente étude traite la question clé de savoir comment les pays de la région réagissent à une crise non politique de manière à ce qu'ils puissent résoudre, par la suite, les crises engendrées par d'autres problèmes au niveau national ainsi que dans la région de l'Asie de l'Ouest. Cet article vérifie l'hypothèse selon laquelle la coopération professionnelle dans le domaine de la prévention, du contrôle, de l'analyse, du traitement, de la vaccination et de l'échange de statistiques médicales est une nécessité urgente et non politique de la région qui peut ainsi favoriser le terrain pour l'extension, à l'avenir, de la coopération entre les pays d'Asie de l'Ouest dans d'autres secteurs. Cet article ayant une méthodologie descriptive-analytique, cherche à trouver des solutions pour plus de coopération et d'interaction face aux crises catastrophiques. En d'autres termes, cet article cherche à examiner les moyens de transformer la crise en une opportunité à saisir en Asie de l'Ouest.

Mots clés : Asie de l'Ouest, système régional, convergence, divergence, Covid-19

- ❖ Cómo citar este artículo: Zakerian, M. y Sakhamanesh, T. (2021). Les instructions du Covid-19 et la nécessité de coopération des pays de l'Asie de l'Ouest en vue de sortie des crises. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 132.
<https://doi.org/10.24215/23142766e132>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

Las instrucciones del Covid-19 y la necesidad de cooperación de los países de Asia Occidental con miras a salir de las crisis

Mehdi Zakerian¹, Talieh Sakhamanesh²

Resumen: El presente estudio aborda la cuestión clave de comprender cómo los países de la región reaccionaron frente a una crisis no política de manera que puedan resolver, en adelante, las crisis engendradas por otros problemas, tanto en el orden nacional como en la región de Asia Occidental. Este artículo verifica la hipótesis según la cual la cooperación profesional en el campo de la prevención, el control, el análisis, el tratamiento, la vacunación y el intercambio de estadísticas médicas es una necesidad urgente y no política de la región, que puede así facilitar el terreno por ampliar, en el futuro, la cooperación en otros sectores entre los países de Asia Occidental. Este artículo, con una metodología descriptiva-analítica, busca encontrar soluciones para una mayor cooperación e interacción para enfrentar crisis catastróficas. En otras palabras, el presente artículo buscará examinar los medios para transformar la crisis en una oportunidad para ser aprovechada en Asia Occidental.

Palabras clave: Asia Occidental, sistema regional, convergencia, divergencia, Covid-19

¹ Professeur agrégée de droits de l'Homme à la faculté de droit et de sciences politiques de l'Université libre islamique(IAU), branche des sciences et des recherches à Téhéran (Iran). Ancien professeur invité au Faculté de droit à l'Université de Pennsylvanie; professeur invité à la faculté de droit à l'Université Paris II Panthéon-Assas, membre associée du Centre d'études iraniennes, SOAS (Londres, États-Unis Royaume, depuis 2012 à nos jours) et également Président de la Fondation internationale sur les dialogues et les études mondiales, FIDEM. Actuellement il est rédacteur-en-chef de l'International Studies Journal (ISJ) et du Journal of International Criminal Law (JICL).

² Doctorante en relations internationales, elle est professeur invitée du département des langues étrangères de l'université libre islamique(AIU) branche Sciences et recherches à Téhéran. Elle est également responsable de la coopération économique et technologique internationale à l'AIU, Direction générale de l'économie basée sur la connaissance, Adjoint à la Recherche, à la Technologie et aux Innovations à Téhéran.

Covid-19 instructions and Western Asian countries' need for cooperation to exit from the crisis

Mehdi Zakerian, Talieh Sakhamanesh

Abstract: This study tackles a key issue which involves understanding how the countries within the Western Asian region have reacted when faced by a non-political crisis so that they may in the future solve the crises created by other issues, whether they be at a national or at a regional level. This paper checks the hypothesis according to which professional cooperation in the field of prevention, control, analysis, treatment, vaccination and medical statistics exchange constitutes an urgent, non-political need in the region, which may pave the way to further cooperation in other sectors between Western Asian countries in the future. Using a descriptive and analytical methodology, this article seeks to find solutions for improved cooperation and interaction in order to deal with possible looming crises. In other words, it attempts to examine how to transform a crisis into an opportunity to be taken advantage of in Western Asia.

Key words: Western Asia, regional system, convergence, divergence, Covid-19

1. Introduction à l'énigme du coronavirus

Le mode d'action d'un virus est au-delà des intentions politiques ; les virus ne se propagent pas ou ne s'arrêtent pas en se soumettant aux intentions politiques. Réduire les affaires médicales et sanitaires aux affaires d'une nature politique est une lourde erreur. La communauté internationale ne doit pas désapprendre que lorsqu'il s'agit de confrontation aux maladies, surtout des maladies contagieuses dans un pays, cela ne doit pas être considéré comme le problème du pays en question, mais le problème de tous les pays. La déconsidération de cette question amènera l'ordre mondial des États-Nations à faire face à une crise. Que le chef d'un grand et puissant État comme les États Unis ne prend pas au sérieux la survenance d'une épidémie dans un autre coin du monde comme la Chine est un exemple de telles incuries. C'est ainsi que le coronavirus est d'abord devenu une crise et puis une énigme. Le coronavirus est un type de covid appelé covid-19. Ses dimensions ne sont pas entièrement connues. Il entre dans divers organes du corps humain, rend le système immunitaire inopérant et, en atteignant les poumons, empêche l'oxygène de se circuler dans le cerveau, ce qui aboutit à la mort. Selon les chiffres de l'université Johns Hopkins, 41 millions de personnes ont contracté le virus dans le monde, dont plus d'un million sont décédées. Il n'y a aucun pays au monde intouché par ce virus. Deux issues sont envisageables pour sortir de cette énigme : la première est la prévention. Cela veut dire qu'en suivant certaines consignes sanitaires, en respectant la distance sociale, en portant un masque, etc., l'on peut contrôler puis éliminer le virus. La deuxième, réside en fabrication du vaccin pour immuniser le corps. La première solution est suivie dans de nombreux pays. Bien qu'efficace pour casser la chaîne de transmission du virus, il n'a pas été en mesure de l'éliminer complètement, sauf dans un nombre limité des pays, comme la Chine. Dans le même temps, cette solution a abouti à l'accablement, aux confinements, à l'ennui et aux protestations des citoyens dans certains pays. La deuxième solution est la vaccination, qui a heureusement donné des résultats prometteurs grâce aux efforts de savants travaillant avec des sociétés transnationales. Les plus grandes sociétés pharmaceutiques transnationales du monde sont en train de faire des recherches dans ce domaine. Le Partenariat pour une action précoce tenant compte des risques (REAP) – un partenariat mondial qui vise à réunir les gouvernements, les bénéficiaires humanitaires, le développement et le climat afin de faire avancer l'agenda mondial sur la promotion d'une approche plus anticipative face aux catastrophes- a établi un groupe de travail sur covid-19 pour formuler des recommandations sur 1- l'anticipation des chocs durant la pandémie du covid-19; et 2- l'interaction avec les acteurs concernés afin de renforcer les mesures prévues dans le secteur de la santé.³ (Volet FAO du plan mondial de réponse humanitaire au covid-19, 2020 : 32)

Ce qui est clair, c'est que de telles solutions mèneront à l'échec si elles ne sont pas accompagnées de la coopération des gouvernements. Le déplacement et les vaccins nécessitent tous les deux une interaction et une coopération sur le plan mondial. Les déplacements d'êtres humains d'un pays à l'autre, l'observance dans un pays et la non-

³ Traitement des effets du covid-19 sur les crises alimentaires-avril-décembre 2020)

observance dans un autre, peuvent entraver un contrôle du virus via le respect de la distance sociale. En outre, les pays ont besoin de plus de coopération dans les recherches et les études médicales.

Tableau 1. Types d'outils des politiques au temps de pandémie de Covid-19 (Brian Y. An et Shui-Yan Tang, 2020 : 796) (Leçons tirées des réponses au COVID-19 dans l'Asie de l'Ouest: infrastructures institutionnelles et outils d'élaboration des politiques durables)

Types d'outils d'élaboration des politiques	Options sélectionnées
Essai	Géographie : compréhensive vs axée sur un groupe (c.-à-d. concentrée sur une zone)
	Couverture : toute personne présentant des symptômes suspects par rapport à des personnes données présentant des symptômes respiratoires
	Admissibilité : citoyens vs non-citoyens (c.-à-d. immigrants sans citoyenneté); non-criminels vs. criminels
	Coût : gratuit (universel) vs partage des coûts
	Accessibilité : centres désignés ou sites de conduite/de passage par rapport à l'approbation des médecins après consultation
Restrictions de déplacement et des transports	Degré de restrictions : ordonnance de séjour à domicile obligatoire vs ordonnance de séjour à domicile volontaire vs non restriction
	Géographie : confinement national vs confinement local
	Lieux : domicile, lieu de travail, transports en commun
Contrôle des frontières	Cible d'interdiction d'entrée : tous les pays vs certains pays (régions) dans les groupes à haut risque vs aucun contrôle aux frontières
Quarantaine (et recherche des	Surveillance : surveillée vs volontaire

contacts)	Lieux : établissements publics vs hôpitaux vs domiciles
	Coûts : paiement par la personne en quarantaine vs aide gouvernementale
	Méthodes : entretiens et visites en personne vs technologie basée sur une application (GPS) vs bracelets électroniques
Groupes prioritaires pour le traitement	Groupes : citoyen vs non-citoyen ; titulaire d'assurance vs non titulaire; personnes âgées vs non âgées
Distanciation sociale et autres mesures d'hygiène (par exemple, le port du masque)	Application : obligatoire (par la loi) vs laissée aux entreprises privées vs pratiques volontaires
Campagne d'information publique	Sources : messages textes mobiles ; journaux; panneaux d'affichage; publicités télévisées; médias sociaux; page d'accueil du gouvernement
	Matériel : dessins animés ; mots; vidéos
Entreprise (et école)	Exploitation : entreprises ouvertes comme d'habitude vs industries essentielles autorisées à ouvrir uniquement (c'est-à-dire, non essentielles fermées) vs toutes fermées ; école ouverte vs fermeture temporaire
Restrictions pour les rassemblements de masse	Seuil : numéro universel appliqué à l'ensemble du pays vs restriction basée sur la densité Type : tous les rassemblements publics interdits vs les rassemblements privés également interdits

La vie en Asie occidentale a toujours été parsemée de souffrances et de difficultés. Les habitants de cette région ont chacun vécu au moins une crise régionale durant leur vie. C'est pourquoi sortir de la crise devient parfois un rêve. Quelle est la solution si l'on considère cette hypothèse comme un désavantage pour la région du Moyen-Orient? Comment sortir de la crise en Asie occidentale? Comment la coopération est-elle possible dans cette région ? Quelles opportunités et menaces, le coronavirus a créé en Asie occidentale en tant qu'une crise mondiale? Quelles décisions et mesures sont nécessaires pour endiguer le covid-19? En tant qu'un fait non politique, la maladie à coronavirus exige la coopération des régimes politiques de la région. Certaines de ces questions sont des questions secondaires d'une question clé dans cette étude : Comment les pays d'Asie occidentale réagissent-ils à une crise non politique (coronavirus) de façon à ce qu'ils puissent résoudre des crises issues d'autres problèmes au niveau national et à ce de la région d'Asie occidentale?

En réponse à cette question clé, l'auteur vérifie l'hypothèse selon laquelle la coopération professionnelle dans le domaine de la prévention, du contrôle, de l'analyse, du traitement, de la vaccination et de l'échange des statistiques médicales en tant qu'une nécessité urgente non politique de la région peut rendre le chemin propice aux pays d'Asie occidentale pour coopérer dans d'autres secteurs.

Les théories qui régissent des relations et des conflits dans les relations internationales montrent que l'augmentation de la coopération et celle de la tension dans toute région dépendent des politiques qui sont mises en œuvre. Jean Monnet, diplomate et professeur d'université français a réfléchi en 1948 et 1949 à une issue pour mettre fin au conflit franco-allemand aboutissant aux ravages de la Seconde Guerre mondiale. Il a réfléchi à un fait technique : le charbon et l'acier. Cette question sera développée et détaillée dans les prochaines parties de cette étude. Mais en peu de mots, Monnet croit que des résultats politiques peuvent être tirés d'un fait non politique. Par conséquent, l'hypothèse élaborée dans cette étude utilise la question de coronavirus en tant qu'un phénomène non politique dans la communauté internationale pour arriver à une solution aux crises politiques dans la région de l'Asie occidentale. La méthodologie de cette recherche est descriptive-analytique mais l'utilisation des outils statistiques et des rapports de l'Organisation mondiale de la santé sur le taux de mortalité amène cet article à dépasser la méthodologie descriptive-analytique et à s'inscrire dans le champ des recherches par sondage. Cependant l'examen de cette hypothèse repose sur une méthode descriptive-analytique. Les outils de cette recherche et la méthode de collecte des données sont des sources bibliographiques et des chiffres fiables qui servent à enrichir l'analyse des sujets. L'objectif de cette étude est de trouver des solutions pour plus de coopération face aux crises catastrophiques. En d'autres termes, les auteurs cherchent des solutions pour transformer la crise en opportunité en Asie occidentale. Cet article met l'accent sur l'hypothèse selon laquelle la coopération dans les affaires non politiques tels que le contrôle du coronavirus, son traitement et sa prévention pourrait ouvrir la voie à une future coopération politique.

2. Conséquences géopolitiques de la pandémie du Covid-19

i. Diplomatie numérique

La diplomatie au début du 21^e siècle était déjà très différente de celle des années précédentes. Un nouveau style de langage, ainsi que l'utilisation des médias sociaux et l'augmentation de la désinformation avaient créé un environnement diplomatique qui semblait plus conflictuel, plus antagoniste et moins axé sur ce pour lequel elle avait été créé : la communication, l'échange de vues et le développement des solutions communes parmi les États.

En apparence, covid-19 a mis fin à la diplomatie telle qu'elle était connue : la forte réduction de déplacements, ainsi que les restrictions aux contacts sociaux ont fait que les réunions, qui sont la pierre angulaire de la pratique diplomatique, n'étaient plus possibles, ou seulement à un niveau très limité. Début mars, l'Assemblée générale des Nations Unies, le sommet de l'ASEAN, la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique, le sommet UE-Chine, le sommet UE-Inde, le Congrès du Conseil de l'Europe et une multitude

de réunions du Conseil européen ont été reportés ou annulés dans les premiers mois de la crise. Aux Nations Unies, les réunions du Conseil de sécurité ont été annulées ainsi qu'une session du Conseil des droits de l'homme et une série des réunions de groupes de travail. (Département thématique des relations extérieures, Direction générale des politiques externes de l'Union, 2020 : 36)

Une autre point clé est la possibilité d'effectuer une recherche des contacts transfrontaliers et régionaux. De nombreuses économies utilisent désormais des outils numériques de recherche des contacts. Il existe cependant un large éventail d'outils adoptés, des systèmes centralisés aux systèmes décentralisés et l'utilisation de différentes technologies telles que les codes QR ou Bluetooth. Les systèmes variables d'une économie à l'autre rendent difficile l'utilisation d'applications de recherche de contacts pour les déplacements transfrontaliers. Par conséquent, la promotion du tourisme est et sera en premier lieu une tâche commune, et elle nécessite plus que jamais une coopération régionale. (Matthias Helble et Ana Fink, 2020 : 12) (Reprise du tourisme pendant la pandémie de covid-19)

ii. L'activisme démocratique à venir

L'activisme mondial n'a pas été épargné par la pandémie: alors qu'en 2019 - étiqueté « l'année de la manifestation de rue » - le plus petit nombre d'événements de protestation par semaine dans toutes les régions sûres de l'Amérique du Nord, de l'Europe et de l'Australie dépassait le millier, en mars et à la mi-avril, ce nombre est tombé à environ la moitié de ce chiffre. (Département thématique des relations extérieures, Direction générale des politiques externes de l'Union, 2020 : 42) (Conséquences géopolitiques de la pandémie de Covid-19)

iii. Incertitudes principales

-Si l'activisme politique augmente, quels sont ses impacts sur les systèmes politiques et l'instabilité? L'activisme peut avoir des effets fortement déstabilisants sur les sociétés et les économies, mais ces effets peuvent aussi être des éléments importants de changement et même de réforme. Là où l'activisme est constructif et non violent, ses effets sont plus susceptibles de conduire à des changements profonds. (Département thématique des relations extérieures, Direction générale des politiques externes de l'Union, 2020 : 44) (Conséquences géopolitiques de la pandémie de Covid-19)

-La pandémie peut-elle stimuler une nouvelle façon d'aborder la démocratie ? S'il est devenu courant de décrire les démocraties comme des systèmes en crise, ce n'est pas le système lui-même qui est remis en cause mais la manière dont il est pratiqué. Les troubles provoqués par la pandémie pourraient très bien conduire à d'importantes réformes à cet égard. (Conséquences géopolitiques de la pandémie de Covid-19)

-Les restrictions des principes démocratiques sont-elles irréversibles ? Le recul démocratique constaté avant et pendant la pandémie pourrait être le signe d'une tendance à plus long terme, voire le retour aux circonstances du début des années 2000. D'autre part, la tendance pourrait s'inverser dans les années à venir grâce à l'amélioration des niveaux de participation, à la réduction des inégalités et à une gouvernance plus réactive. (Con-

séquences géopolitiques de la pandémie de Covid-19)

iv. Analyse de l'avenir de l'ordre régional de l'Asie occidentale étant donnée les impacts de la pandémie du coronavirus

La pandémie du coronavirus et ses impacts font partie des évolutions qui peuvent changer l'avenir de l'ordre international et par conséquent, l'ordre régional d'Asie occidentale, et ont créé différentes visions, dont chacune reflète une image de l'avenir de cet ordre. Cet article a pour objectif l'analyse et la présentation d'une image de l'avenir de l'ordre régional d'Asie occidentale en considérant les impacts de la pandémie du coronavirus et la mise en place d'une solution à ce problème. L'ordre régional est constitué d'une totalité cohérente ou incohérente d'États homogènes qui ont des caractéristiques et des éléments structurels relativement visibles ou invisibles et qui nouent des relations bilatérales ou plurilatérales avec des totalités inférieures (pays), supérieures (ordre international) et homologues (ordres régionaux). L'ordre régional comporte des parties à la fois séparées et connexes, lesquelles consistent en une partie centrale (acteurs principaux et secondaires) et une partie marginale et périphérique (petits acteurs et éléments intervenants transrégionaux).

Vu la pandémie du coronavirus qui sévit aux quatre coins du monde y compris en Asie occidentale, il existe deux visions et images opposées pour l'analyse de l'avenir de l'ordre régionale de l'Asie occidentale. Ceux qui se rangent du côté de la première vision estime que l'ordre régional de l'Asie occidentale après la fin de la pandémie du coronavirus sera orienté vers réduction du rôle des gouvernements, extension du rôle des institutions régionales, développement du processus du régionalisme en tant qu'un élément de mondialisation, remplacement du principe d'auto-assistance et d'unilatéralisme par le multilatéralisme, changement des modèles de communication soit le passage de la divergence à la convergence et que finalement les politiques sécuritaires et les rivalités géopolitiques perdront de l'importance en raison des intérêts mutuels et de l'interdépendance économique. Mais selon l'image décrite par la deuxième vision de l'avenir de l'ordre régional d'Asie occidentale, les impacts de la pandémie de coronavirus pousseront l'ordre régional à se diriger de plus en plus vers l'instabilité régionale et la divergence en raison des crises économiques, sanitaires et sociales déclenchées par de diverses évolutions. De ce fait, l'on constatera également l'expansion du terrorisme et l'intensification des rivalités géopolitiques mais surtout la présence et l'intervention des puissances étrangères dans cet ordre régional. Compte tenu des éléments mentionnés, l'on constatera de plus en plus le rôle du gouvernement en tant qu'acteur régional principal et dominant, un modèle de communication de nature de rivalité et de divergence, la priorité du régionalisme sur la mondialisation et la primauté de la politique de sécurité sur les politiques économiques et un mouvement vers l'auto-assistance. La deuxième vision tout en s'appuyant sur l'approche réaliste analyse d'une certaine façon, l'avenir de l'ordre régional en Asie occidentale.

Donc dans ce genre de vision, les réalistes croient que le monde verra la renaissance et le retour de l'État-nation et le renforcement de son Pouvoir, et que la mondialisation libérale basée sur l'interdépendance sera affaiblie. Malgré la nécessité d'une coopération internationale, les gouvernements n'y parviendront pas en raison de la logique de l'arro-

gance et de l'indépendance. Les réalistes critiquent depuis longtemps la mondialisation libérale, arguant que l'interdépendance ne peut pas changer la nature anarchique de l'ordre et de la politique internationale; Car autant elle présente des avantages, autant elle augmente la vulnérabilité des pays. Ainsi, un théoricien réaliste comme Stephen Walt pensent que la mondialisation libérale doit être reconstruite sur la base de l'ordre libéral international et de l'ordre domestique, et que nous verrons le retour de l'État-nation; Et cela de manière à ce que le village planétaire forgé par la mondialisation s'affaiblisse et même prenne fin. L'élection de Donald Trump dans les présidentielles précédentes aux États-Unis ou la question du Brexit dans l'Union européenne étaient en soi le signe d'un retour au nationalisme et au mercantilisme. La crise du coronavirus renforcera également ce courant.

3. Impacts de la pandémie de coronavirus sur les pays d'Asie occidentale

i. Fragilisation du talon d'Achille des États faibles

Les pays d'Asie occidentale ont subi les conséquences de la pandémie au niveaux différents, étant donné les ressources naturelles telles que le pétrole et le gaz, la taille de la population, la situation du tourisme, la sécurité de l'emploi, la capacité économique et sanitaire, la stabilité politique, le développement politique et économique et le bien-être public. Ainsi, selon les statistiques mondiales, les conséquences les plus importantes de la pandémie de coronavirus sont le chômage d'un grand nombre de personnes, la faillite d'entreprises privées et publiques, l'endommagement des économies nationales, l'augmentation de la pauvreté, l'affaiblissement de la sécurité humaine et le mécontentement des groupes sociaux à l'égard du gouvernement central. Parmi les pays d'Asie occidentale, il y a des États intitulés fragiles ou en faillite, que Cohen juge d'instables en raison d'un développement défavorable, d'un taux de chômage élevé, des tensions ethniques et de la faiblesse de l'autorité centrale. Ils se dirigent vers une crise interne, l'insécurité et le chaos, qui peuvent également menacer la sécurité régionale et la sécurité internationale, ce qui aboutira à son tour à l'intervention des puissances étrangères dans ces pays. D'une manière générale, nous pouvons prédire que des gouvernements tels que l'Irak et la Syrie, qui sont considérés comme des États en faillite, en raison des crises mentionnées ci-dessus, avec la propagation du coronavirus et ses impacts sur les secteurs économique, sanitaire et politique de ces pays auront à l'avenir, un ordre régional de plus en plus fragile et en faillite. Et cela parce que ces pays ne disposent pas des infrastructures appropriées pour faire face à ce type de crise et ne bénéficient pas d'un soutien économique élevé par rapport aux pays du golfe Persique comme l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis, et donc les conséquences négatives de la pandémie auront un impact plus important sur ces pays.

ii. Expansion du terrorisme

Étant que la propagation du terrorisme, surtout celle de l'Etat islamique en Irak et en Syrie, était due à la fragilité de ces deux gouvernements, ainsi qu'à l'insatisfaction et l'écart entre les classes sociales et le pouvoir central, l'on peut attendre à ce que les effets

négatifs et catastrophiques de coronavirus en Irak et en Syrie et dans les pays présentant cette caractéristique, aplanisse le chemin pour la propagation du terrorisme sur le territoire de ces pays, A titre d'exemple, l'on peut indiquer les attentats suicides de deux terroristes sur le bazar de Baghdâd durant la crise de coronavirus. L'État islamique a également subi plusieurs défaites avant la pandémie de coronavirus, mais pendant ces derniers mois, il a essayé d'organiser ses troupes, de reprendre ses actes terroristes en cherchant des occasions et même d'étendre ses actes dans d'autre pays en crise interne comme le Yémen. Avec le soutien des pays de la région et autres pays tels que l'Arabie saoudite et les États-Unis, ce groupe terroriste s'évertue souvent à poursuivre ses actes en cherchant des instabilités internes et des changements dans les priorités politico-sécuritaires des gouvernements. Par conséquent, si les États fragiles n'arrivent pas à établir une certaine stabilité à l'intérieur ainsi qu'à leurs frontières en raison de faiblesses politiques, économiques et sécuritaires dues aux impacts de la pandémie du coronavirus, dans un avenir proche, l'ordre régional d'Asie occidentale se verra davantage le champ de l'expansion du terrorisme et des attentats meurtriers que ces dernières années.

iii. Renforcement des rivalités géopolitiques

Alors que des pays comme l'Irak, la Syrie et le Yémen se fragilisent de plus en plus en raison des effets négatifs de la pandémie du coronavirus, l'on s'attend à ce que les acteurs centraux dans l'ordre de l'Asie occidentale, à savoir la République islamique d'Iran, l'Arabie saoudite et même la Turquie s'engagent aux rivalités géopolitiques plus sérieuses. De son côté, l'Iran empêche la fragilisation des États susmentionnés et poursuit cette stratégie afin d'étendre son influence régionale et de renforcer sa position régionale. L'Arabie saoudite, pour sa part, poursuit également ses propres intérêts, essayant d'empêcher l'influence régionales iraniennes en acculant lesdits gouvernements en faillite afin de modifier finalement le rapport de force en sa faveur et celle de ses alliés. Au sujet de la propagation du terrorisme, il convient d'ajouter que l'Iran essaie de soutenir ses partenaires stratégiques en fournissant des soutiens économiques, politiques et militaires, tandis que l'Arabie saoudite, en coopération avec les États-Unis, essaie de remporter cette rivalité géopolitique en imposant des sanctions telles que César et d'autres sanctions économiques et politiques contre la Syrie, en lançant des attaques militaires contre le Yémen, ainsi qu'en apportant d'énormes soutiens économiques et militaires aux groupes terroristes. Les pays fragiles comme l'Irak, la Syrie et le Yémen ont une situation géopolitique très importante et il convient donc de prêter attention à l'importance de leurs frontières géopolitiques et de leur fragilité à l'avenir. Un autre point qu'il faut souligner est les efforts de l'Arabie saoudite et de ses alliés régionaux pour la déstabilisation et la prolongation de la crise dans les États fragiles afin qu'ils puissent tirer le meilleur parti du changement de pouvoir dans ces pays, mais l'Iran, avec le ferme soutien qu'il apporte aux gouvernements légitimes de ces régions essaiera d'établir une certaine stabilité relative dans ces pays. Ainsi, l'on peut pronostiquer que dans la période post-covid, l'ordre régional verra des tensions grandissantes entre les rivaux géopolitiques.

iv. Expansionnisme des pouvoirs transrégionaux

Comme nous venons d'indiquer, Cohen croit que les gouvernements en faillite, parce

que leurs crises peuvent s'étendre aux niveaux régional et même international, obligent les pouvoirs transrégionaux à intervenir en vue de les diriger. Dans l'étude de l'ordre régional de l'Asie occidentale, l'un des facteurs toujours présents est l'intervention des puissances transrégionales dans cette région. Il s'avère nécessaire de souligner qu'en raison de leur emplacement stratégique, de leurs ressources naturelles abondantes et de leurs crises sécuritaires, ces régions ont fait l'objet de l'intervention de ces puissances autant que possible, de sorte que leur intervention et leur influence croissantes semblent faire partie intégrante de l'ordre de l'Asie occidentale. Les puissances interventionnistes telles que les États-Unis et la Russie tentent de renforcer et de poursuivre leurs intérêts nationaux et leur influence transrégionale en intervenant dans la gestion de la crise causée par la pandémie du coronavirus, étant donné les impacts de la pandémie du coronavirus sur les pays en faillite d'Asie occidentale, le déclenchement des crises économiques, sociales, sanitaires et sécuritaires prévisibles et la possibilité d'un changement dans l'équilibre des puissances parmi les États centraux de cet ordre régional. Il faut rappeler que l'intervention de ces pays mineure de plus en plus, les composantes de convergence, de coopération et de politiques multilatérales et pousse l'ordre régional à devenir de plus en plus dépendant à l'égard de l'ordre international. Ainsi, l'intervention de ces pouvoirs les amène à poursuivre des politiques convergentes avec un pouvoir régional, et cela conduira à l'établissement d'un modèle de communication plus divergente et à un type d'activisme centrée sur les gouvernements. Car un ordre régional anarchique rend les gouvernements peu optimistes quant aux unions et institutions régionales, et le processus de mondialisation dans cet ordre régional est éclipsé par des questions de sécurité. Donc, à l'inverse des chercheurs et des politiciens qui pensent que la pandémie de coronavirus fait passer les gouvernements de la divergence à la coopération et à l'interdépendance, et que dans un ordre régional, les intérêts communs poussent leurs politiques à devenir plus favorables, évitent la pandémie du coronavirus, à pour conséquence la non coopération et la rivalité surtout parmi les pays fragiles.

4. Résultats de l'étude : coopérations régionales en tant qu'une issue de crise

La pandémie de coronavirus et ses impacts sont sans aucun doute un événement majeur aux dimensions sanitaire-médicale, socio-économique et politico-sécuritaire et ont également affecté l'ordre mondial et régional. L'une de ces régions, qui a subi de diverses crises avant la pandémie de coronavirus et dont les crises ont doublé avec cette pandémie, est l'ordre régional d'Asie occidentale. Dans l'ordre régional de l'Asie occidentale, cette pandémie a fait souligné l'importance de la place des États en tant qu'acteurs dominants. Les effets du coronavirus dans différents pays peuvent être étudiés sous différents aspects et degrés. Au cours de ces dernières années, de diverses évolutions intervenues dans l'ordre international ont également modifié les ordres régionaux. Des événements tel que la fin de la guerre froide et les attentats du 11 septembre ont fait changer les régimes régionaux, surtout ceux de l'Asie occidentale. La pandémie de coronavirus est un exemple de ces importantes évolutions mondiales qui aura un impact aux différents niveaux nationaux, régionaux et internationaux. Avec ces explications, cet article a pour l'objectif de répondre à la question de savoir quels effets a eu la pandémie virale sur l'ordre régional de l'Asie occidentale, ou en d'autres termes, étant donné les impacts de la pandémie du co-

ronavirus, quel sera l'avenir de l'ordre régional de l'Asie occidentale. Dans cet article, nous cherchons à brosser un tableau de l'avenir de l'ordre régional d'Asie occidentale en considérant les impacts de la pandémie de coronavirus et à mettre en avant une issue à ce problème.

5. Confinement

Le confinement est l'un des moyens pour faire face immédiatement à coronavirus: Restriction de circulation, fermeture des frontières, isolement, mesures de salubrité publique et respect de l'hygiène. Bien que cette solution conduise de manière générale au mécanisme de l'isolement, mais c'est une solution efficace pour endiguer la propagation du covid-19. Dans ce cadre, un effort pour le maintien de la santé des citoyens nécessite une réglementation stricte.

Tableau 2. Proportion d'écoles, par région et niveau d'enseignement, ayant accès aux infrastructures de base et accès aux nouvelles technologies à des fins éducatives. (Luis Lázaro, 2020: 6) (Le droit à l'éducation et aux Technologies de l'information (ICT) et de la communication pendant le covid-19 : Une perspective internationale)

Groupes régionaux	Électricité		Ordinateurs		Internet	
	Primaire	Secondaire	Primaire	Secondaire	Primaire	Secondaire
Océanie	45.89%	98.16%	65.81%	84.74%	68.32%	85.38%
Asie centrale	99.97%	99.26%	95.71%	95.01%	78.35%	78.76%
Asie orientale	97.16%	97.92%	91.72%	97.09%	91.30%	94.43%
Asie du sud est	83.82%	93.22%	48.03%	66.51%	-	60.06%
Asie du sud	52.22%	67.60%	15.95%	41.56%	-	46.63%
Asie occidentale	91.10%	94.61%	80.77%	91.79%	79.64%	86.40%
Europe et Amérique du Nord	-	99.89%	-	98.67%	-	96.35%
Afrique du Nord	85.70%	79.60%	63.22%	59.86%	66.82%	73.54%

Afrique subsaharienne	32.47%	47.20%	-	-	-	-
Amérique latine et Caraïbes	87.91%	92.14%	60.63%	73.61%	43.36%	63.49

Source : Extrait de la base de données des Objectifs de développement durable (SDG) des Nations Unies (2020).

Ainsi, l'on peut conclure que les politiques orientées vers l'équité et l'éducation inclusive sont désormais plus que jamais nécessaire pour garantir et renforcer le droit à l'éducation dans le cadre de la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies dans les régions d'Asie occidentale. (Luis Lázaro, 2020: 13)

6. Une coopération internationale pour résoudre les problèmes et les défis du 21^e siècle

La pandémie de covid-19 a menacé non seulement notre santé et nos systèmes de santé, mais aussi l'économie mondiale, la protection sociale, les droits de l'homme, la stabilité et les perspectives de développement durable de milliards de personnes. Elle met en évidence la profondeur de notre interconnexion et les lacunes dans notre capacité à fournir des biens publics mondiaux essentiels, tels que la santé publique, le développement durable, un environnement propre et une planète saine, une économie mondiale qui fonctionne et la paix pour tous. D'un autre côté, là où il y a la détermination et la vision, nous avons la capacité de nous rassembler en tant que communauté mondiale pour forger des solutions collectives à des problèmes communs. Les objectifs de développement durable et l'Accord de Paris étaient des expressions claires de la volonté mondiale de créer un avenir meilleur, plus égal, plus inclusif et plus durable. Mais il faudra un effort concerté pour construire le monde envisagé par ces accords, d'autant plus que nous sortons de cette pandémie. Alors que nous traçons la voie de la sortie de la crise du covid-19 et un avenir meilleur, nous devons également renforcer et renouveler les structures de coopération au niveau mondial afin de mieux nous préparer à la prochaine crise de ce type.

7. Consensus: les approches de droits de l'homme garantissent de meilleurs résultats pour sortir du problème du Coronavirus en Asie occidentale

i. Les régions de l'Asie occidentale

La pandémie de covid-19 est une crise humaine qui devient rapidement une crise des droits de l'homme. En tant que tels, les droits de l'homme doivent diriger la réponse et le rétablissement de covid-19. Une perspective des droits de l'homme peut aider à vaincre la pandémie, en mettant l'accent sur ceux qui risquent d'être laissés pour compte. Premièrement, la révélation des faiblesses caractéristiques dans la fourniture de services publics

et les inégalités structurelles qui en empêchent l'accès, et le soulignement de cet point important qui est la manière dont les gouvernements peuvent s'assurer de meilleurs résultats en prenant en compte les droits de l'homme dans leurs réponses. Deuxièmement, la responsabilité des États ne devrait pas être discriminatoire dans le traitement et l'application des protocoles ; Nous devons prêter attention aux personnes les plus vulnérables et marginalisées, car si le virus persiste dans un pays ou une société, il restera une menace pour nous tous. Troisièmement, un engagement efficace exige que les gens soient conscients et impliqués dans les décisions qui les concernent. La réalisation de cet objectif dépend de la transparence. Quatrièmement, les mesures d'urgence devraient être nécessaires, raisonnables, limitées dans le temps et proportionnées, et être considérées comme telles. La meilleure réponse est celle qui répond proportionnellement aux menaces immédiates tout en protégeant les droits de l'homme et la primauté du droit. La pandémie ne doit pas être utilisée comme prétexte pour des restrictions sur l'espace civique ou d'autres mesures non justifiées par le virus lui-même. Cinquièmement, l'unité et la solidarité internationales sont essentielles pour une réponse efficace. Sixièmement et enfin, en respectant les droits de l'homme en cette période de crise, nous construirons des solutions plus efficaces et inclusives pour l'urgence d'aujourd'hui et le rétablissement du demain, conformément à l'Appel à l'action sur les droits de l'homme. Au niveau des pays, les Nations Unies, dirigées par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (OHCHR), s'efforcent d'inscrire les droits de l'homme au cœur de la réponse des États, des partenaires des Nations Unies, de la société civile et du secteur privé, et veiller à ce que les impacts du covid-19 sur les droits de l'homme soient traités efficacement pendant la phase de rétablissement, avec des mesures ciblées pour soutenir les personnes marginalisées et les plus vulnérables. Cela comprend, par exemple, le suivi des problèmes spécifiques des droits de l'homme qui prennent une urgence accrue dans le contexte de covid-19, comme les conditions de surpeuplement dans les prisons. Le OHCHR a fourni des conseils ciblés à l'intention des États et d'autres partenaires pour orienter les réponses et atténuer ces défis en matière de droits de l'homme.

ii. Institutions mondiales

Les pays peuvent avancer principalement sur la base de l'épidémiologie ou sur l'épidémiologie en combinaison avec d'autres considérations ; cependant, un plan clair et transparent décrivant les facteurs pris en compte est essentiel. Idéalement, ces plans devraient indiquer explicitement les niveaux ou les phases d'assouplissement des restrictions, les critères de passage au niveau ou à la phase suivant, et les mesures de confinement que chaque niveau ou phase implique. Chaque pays doit disposer d'un système efficace de recherche, de test, de traçage, d'isolement et de prise en charge. Au fur et à mesure que de nouvelles preuves seront disponibles, certaines de ces stratégies pourraient aider les pays à maintenir la suppression virale et à éviter un retour à un confinement complet. (Melisa Mei Jin Tan et al., 2020 :1532) Vu la nature en évolution rapide de la pandémie et des mesures prises pour y répondre, dans un esprit de coopération internationale, il faut fournir des préceptes dans les politiques sanitaires qui permettent d'apprendre des conditions et des stratégies des pays de la région, et cela dans le but de facilitation d'apprentissage et de l'orientation des politiques postérieures sur la mission

complexe et problématique de levée de confinement de covid-19. La réduction des confinements est un enjeu qui doit être dirigé avec une vigilance constante. L'on espère que les pays continueront à partager leurs expériences, leurs informations et leurs stratégies alors qu'ils répondent à ce virus qui ne connaît pas de frontières.

iii. Reprise du tourisme durant la pandémie de coronavirus

Pour la reprise du tourisme, les gouvernements de la région de l'Asie occidentale, doivent développer une approche progressive. Plus les gouvernements réussissent à contenir le virus, plus il est probable qu'ils engagent des négociations pour ouvrir des voyages avec des partenaires qui ont également réussi. Ces négociations pourraient aboutir à la mise en place de corridors verts permettant les déplacements entre les pays partenaires suivant des protocoles sanitaires stricts. Ces accords bilatéraux peuvent ensuite être progressivement étendus à des accords plurilatéraux. Dans ce qui suit, nous proposons une analyse de cette approche par étapes. Tout d'abord, nous analysons le potentiel du tourisme intérieur, puis des accords de voyage bilatéraux et enfin des potentiels de voyage sous-régionaux.

a) Scénario 1 : Promouvoir le tourisme intérieur

Compte tenu des restrictions de voyage internationales et de la peur de l'infection, le tourisme intérieur offre de meilleures chances de rebond au début de la reprise. De nombreux gouvernements cherchent des moyens de stimuler le tourisme intérieur afin de soutenir l'industrie touristique en difficulté et d'améliorer la situation économique et cela est une stratégie appropriée. (Matthias Helble et Anna Fink, 2020 :5)

b) Scénario 2 : Négocier des bulles de voyage avec des partenaires privilégiés

Une autre option pour que les pays relançant le tourisme consiste à établir des bulles de voyage ou des corridors verts avec d'autres pays. Les bulles de voyage, dans notre analyse, sont des accords par les signataires pour ouvrir leurs frontières aux visiteurs d'une économie ou d'économies partenaires. Les bulles de voyage peuvent être réservées aux voyages d'affaires ou inclure également les voyages d'agrément. Elles précisent souvent des dispositions sur les protocoles sanitaires à respecter lors de la sortie et de l'entrée sur le territoire. L'accès peut donc être réciproque ou unilatéral. Elles peuvent être formés entre deux ou plusieurs partenaires. (Matthias Helble et Anna Fink, 2020 :7)

c) Scénario 3 : Établir des bulles de voyage sous-régionales

Des bulles de voyage sous-régionales ou multilatérales sont également en cours de discussion et peuvent être considérées comme une prochaine étape vers de multiples accords bilatéraux. Les communautés régionales d'Asie et d'Océanie ont une histoire de coopération en matière de tourisme et de facilitation des voyages, et parmi eux, nombreux sont ceux qui négocient pour aider à répondre à la crise créée par covid-19. L'analyse démontre qu'une bulle de voyage sous-régionale CAREC réduirait l'écart de touristes pour plusieurs de ses membres. Les bulles de voyages sous-régionales ne sont cependant une meilleure solution aux bulles bilatérales que lorsqu'il y a un grand nombre de voyages

intra-sous-régionaux. Les considérations épidémiologiques peuvent également devenir encore plus complexes. (Matthias Helble et Anna Fink, 2020 :12) (Reprise du tourisme durant la pandémie de coronavirus)

L'une des résultats les plus importantes des bulles sous-régionales est l'établissement de protocoles harmonisés pour les voyages et le tourisme. Lesdits protocoles doivent prendre en compte l'itinéraire complet du client, de son taxi à l'aéroport jusqu'à son arrivée à l'hébergement et les visites des attractions et des sites. La Banque asiatique de développement (ADB) travaille actuellement avec des organisations internationales de voyage et de tourisme pour contribuer à ce processus. (Matthias Helble et Anna Fink, 2020 :12) (Reprise du tourisme durant la pandémie de coronavirus)

8. Conclusion

L'Organisation mondiale de la santé, en tant qu'un organisme international peut jouer un rôle primordial à côtés des Médecins Sans Frontières, des médecins du monde et des organisations non-gouvernementales internationales. Cet article a traité la pandémie du coronavirus et ses impacts sur divers pays de la région et sur le plan international. Il y a une vision selon laquelle les gouvernements ne sont plus en mesure d'intervenir dans certaines questions en vue de la mondialisation à savoir les secteurs de la sécurité et de la santé et de les diriger; A cet égard, les gouvernements voient leur rôle minoré et ils doivent conférer une partie de leurs fonctions aux institutions régionales transnationales mais dans la situation actuelle et par la pandémie du coronavirus, cette vision est exclue. Il est évident que dans telles situations, en raison de l'ordre régional et international anarchique, les États de la région se contentent à leurs politiques nationales et doivent prêter attention au principe de l'auto-assistance et préférer les intérêts nationaux aux intérêts internationaux. Ainsi, les impacts de la pandémie de coronavirus sur les pays de la région de l'Asie occidentale, tels que la pauvreté, la récession, l'affaiblissement de la sécurité sanitaire, l'insatisfaction des groupes sociaux, etc., amènent l'avenir de l'ordre régional de l'Asie occidentale à s'orienter en termes de gestion, de plus en plus vers les États en tant qu'acteurs dominants, vers les rivalités et les divergences des modèles de communication et vers le principe d'auto-assistance au lieu de la stratégie du multilatéralisme et à ne pas se joindre au processus de la mondialisation. Vu les effets négatifs laissés sur des pays de cette région, surtout les pays fragiles, on peut affirmer que l'ordre régional verra dans un proche avenir, une fragilisation encore plus forte des gouvernements fragiles, l'expansion du terrorisme, le renforcement des rivalités géopolitiques et l'intervention des puissances étrangères. Et c'est une image de l'avenir éventuel de l'ordre régional d'Asie occidentale qui va à l'encontre de celle brossée par ceux qui portent un regard optimiste à l'ordre régional post-Covid. En conséquence, l'ordre régional post-covid sera de plus en plus basé sur les politiques économiques et sécuritaires nationales, et la concurrence et les tensions ne donneront pas pour autant l'occasion de convergence et d'expansion de la coopération multilatérale.

9. Bibliographie

-Comprehensive Response to COVID-19: Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better,

United Nations, JUNE 2020;

- Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Addressing the impacts of COVID-19 in food crises, FAO, 2020
- GAUB Florence, BOSWINKEL Lotje, The geopolitical implications of the COVID-19 pandemic, European Parliament, 2020;
- HAN Emeline, et al., Lessons learnt from easing COVID-19 restrictions: an analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe, Health Policy, 2020, Vol 396, 1525
- HELBLER Matthias, FINK Anna, Reviving Tourism amid the COVID-19 Pandemic, ADB BRIEFS, 2020, NO. 150
- LORENTE Luis Miguel Lázaro, ARRABAL Ana Ancheta and PULIDO-MONTES Cristina, The Right to Education and ICT during COVID-19: An International Perspective, Sustainability 2020, 12, 9091;
- MONSHIPOURI, M., E. Neil et al. (2008) Constructing Human Rights in the Age of Globalization, traduit par Mehdi Zakerian, Tehran: Institute of Cultural & Social Studies, 502–507.
- MONSHIPOURI, M. and M. Zakerian (2016) 'The State of Human Rights in Iran', cité par M. Mahmoud (ed.), Inside the Islamic Republic Social Change in Post-Khomeini Iran, Oxford University Press, 154–155.
- Y. AN Brian, TANG Shui-Yan, Lessons From COVID-19 Responses in East Asia: Institutional Infrastructure and Enduring Policy Instruments, American Review of Public Administration, 2020, Vol. 50(6-7);
- ZAKERIAN, M. (2014) Toward a Conceptual framework for the Internationally Human Rights, Mizan Publication. (third edition).
- ZAKERIAN, M. (2021) All Human Rights for All, Mizan Publication, (2nd edition) 61–65.
- ZAKERIAN, M. (2017) Policymaking of Human Rights in Middle East, Khorsandi Publication, 99–114.

On the essentials of international law in Xi Jinping Thought on the Rule of Law

Liu Huawen

hwliu@cass.org.cn

Pertenencia Institucional: Institute of International Law of the Chinese Academy of Social Sciences – CASS (China)

Recibido: 25/06/2021

Aceptado: 16/07/2021

Abstract: Xi Jinpings Thought on the Rule of Law was formally established in November, 2020 at the First Central Conference on Work Related to Overall Law-based Governance in the history of the Communist Party of China (CPC). It includes a wealth of ideas about international law, which are embodied in his propositions on and accounts of international law, and it has been developed under the current change of the world situation never seen for a century. Essentially, for his thought on international law, the core principles are the Five Principles of Peaceful Coexistence, and the central idea is to promote building a community with a shared future for mankind, and the main proposition is that the common values of mankind be the guideline for the global governance and international law. As reflected in his thought on the rule of law, the international governance of law is also closely related to the domestic rule of law. His propositions concerning the international governance of law shall be the important guidelines for China to study and practice international law, and will promote and then lead the progress and development of contemporary international law.

Keywords: Xi Jinping Thought on the Rule of Law; international law; community of a shared future for mankind; five principles of peaceful coexistence; international governance; global governance

- ❖ Cómo citar el artículo: Huawen, L. (2021). On the essentials of international law in Xi Jinping Thought on the Rule of Law. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 133. <https://doi.org/10.24215/23142766e133>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

Sobre los fundamentos del derecho internacional en el Pensamiento de Xi Jinping respecto del Estado de Derecho

Liu Huawen¹

Resumen: El Pensamiento de Xi Jinping respecto del Estado de Derecho se estableció formalmente en noviembre de 2020 durante la Primera Conferencia Central sobre el Trabajo Relacionado con la Gobernanza General basada en el Derecho en la historia del Partido Comunista Chino (PCC). Este pensamiento incluye una riqueza de ideas sobre el derecho internacional, las cuales se encuentran plasmadas en sus propuestas y relatos relativos al derecho internacional, y ha sido desarrollado durante los cambios actuales en la situación mundial, inéditos en el último siglo. En suma, para su pensamiento respecto del derecho internacional, los principios fundamentales son los cinco principios de coexistencia pacífica y la idea central es promover la construcción de una comunidad con un futuro compartido para toda la humanidad. Asimismo, la propuesta radica en que los valores comunes de la humanidad guíen la gobernanza global y el derecho internacional. Como puede apreciarse en sus ideas sobre el estado de derecho, la gobernanza internacional del derecho está íntimamente relacionada con el estado de derecho local. Sus propuestas en relación con la gobernanza internacional de derecho constituirán importantes lineamientos para que China estudie y ejerza el derecho internacional, y promoverán así como guiarán el progreso y el desarrollo del derecho internacional contemporáneo.

Palabras clave: el Pensamiento de Xi Jinping respecto del Estado de Derecho; derecho internacional; comunidad de un futuro compartido para la humanidad; cinco principios para la coexistencia pacífica; gobernanza internacional; gobernanza global

¹ Deputy Director and Researcher of the Institute of International Law of the Chinese Academy of Social Sciences (CASS), China.

China is a country with a unique political system. The second paragraph of Article 1 of the Chinese Constitution clearly stipulates as follows: "The socialist system is the fundamental system of the People's Republic of China. The leadership of the Communist Party of China is the most essential feature of socialism with Chinese characteristics." Because of this, as the General Secretary of the Central Committee of the Communist Party of China (CPC), the Chairman of the Central Military Commission of CPC, and the President of China, Xi Jinping is the most representative figure in China's supreme leadership group. His public speeches and opinions actually represent the authoritative positions and propositions of the CPC and the Chinese government. In this sense, this article discusses the content of international law in Xi Jinping Thoughts on the Rule of Law, which has the effect of introducing China's position and propositions on international law.

The First Central Conference on Work Related to Overall Law-based Governance in the history of CPC on November 16 and 17, 2020, marked the establishment of Xi Jinping's thought on the Rule of Law and its status as the guiding thought for law-based governance in China. The meeting stressed that Xi Jinping's thought on the rule of law is rich in connotation, profound in exposition, rigorous in logic and complete in system, profoundly answering a series of major questions concerning why and how law-based governance should be advanced in the new era on the basis of the historical and contemporary coherence, international and domestic correlation, and the combination of theory and practice.² Xi Jinping Thought on the Rule of Law includes both the rule of law at home and in matters involving foreign factors, and takes into account of both domestic and global governance. It encompasses a rich content of international law and answers to the international community the question of the times: "What is happening to the world and what should we do?"

Li Zhanshu, chairman of the Standing Committee of the National People's Congress (NPC), pointed out that Xi Jinping Thought on the Rule of Law is the latest achievement in adapting Marxist theories on the rule of law to the Chinese context, an important part of his Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, and the fundamental guideline for law-based governance in China.³ The author believes that the establishment of Xi Jinping Thought on the Rule of Law is a major event for the building of the rule of law in China. It is a comprehensive overview and authoritative guideline to promote law-based governance in China at the political and cognitive levels. It is a further development and improvement of Thought on Socialism with Chinese Characteristics, which marks that the advancing law-based governance in all fields has entered a better and faster development with clearer goals, more complete contents and more scientific paths. Xi Jinping's thought on international law is related to further reforming, advancing, opening up, and promoting

²Firmly follow the path of socialist rule of law with Chinese characteristics and provide strong rule of law guarantee for the comprehensive construction of a modern socialist country," *People's Daily*, Nov. 18, 2020, pp. 1, 4.

³The work of the NPC should seriously implement Xi Jinping's thought on the rule of law and perform its duties for the comprehensive construction of a modern socialist country," *People's Daily*, November 20, 2020, p. 1.

economic development and social progress, as well as to economic globalization and the opportunities and challenges of maintaining peace and promoting development on a global scale. As China moves closer to the center of the world stage, its position, attitude, proposition and contributions to international law as the largest developing country are striking and increasingly have a broader and more profound impact.

Xi Jinping's propositions on international law cover a series of fundamental issues, such as the core concepts, principles and legal values of international law, the international governance of law and its relationship with the domestic rule of law. We need to develop a good grasp of Xi Jinping's thought on both the rule of law and international law, in the context of his overall Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era. As international law is closely related to international relations and diplomacy, Xi Jinping's thought on international law, which is often reflected in his important speeches and elaborations on international and diplomatic issues, is also closely related to his diplomatic thought.

1. The changes unseen in a century are the basis and background of Xi Jinping Thought on the Rule of Law and his propositions on international law.

i. China's reform and opening up has been a great success

Chinese legal studies are supposed to be based on Chinese reality and to connect theory with practice.

Looking back on the past forty years, the most certain reality in the global development process is "change". The biggest trend is to pursuit peace and development, and maybe the most prominent and successful one is the process of China's reform and opening up.

On August 22, 2016, the China National Human Development Report 2016 (the Report), released by the United Nations Development Programme (UNDP) and the Development Research Center of the State Council (DRCSC) of China, revealed some landmark statistics. Based on the Human Development Index (HDI), the Report declares that China has become one of the "ranks of countries with higher HDI" and one of the most progressive countries in the field of human development in decades. In 1980, at the beginning of the reform and opening up, China was in the bottom-ranked countries; after 1995, it entered the medium-ranked countries; after 2010, China's HDI began to surpass the world average, and in 2011, it reached the ranks of countries with higher HDI. Among the 47 bottom-ranked countries measured in 1990, China is the only one to one that has changed its fate through development and has risen into the ranks of the "high human development" countries. The Report notes that China's human development is reflected in all areas, including income, poverty reduction, health, and education.⁴ In other words, reflected behind the HDI is a profound change in China's national power. The rapid and mi-

⁴United Nations Development Programme, China, Development Research Center of the State Council, China Human Development Report 2016, China Translation Press, 2016, pp. 17-30.

raculous development brought about by reform and opening up has made China the world's second largest economy and continues to put China at the forefront of sustainable development, scientific and technological innovation and application, and the most dynamic markets.

If the restoration of the People's Republic of China's (PRC's) lawful seat in the United Nations in 1971 was regarded as the beginning of China's political integration into the world family, the Beijing Olympic Games in 2008 was a symbol of China's wider and deeper cultural integration into the world, and the successful accession to the World Trade Organization (WTO) in 2001 was another milestone of China's integration into economic globalization. In the process of reform and opening up, China has found a development path that suits its national situations, and it is the reform and opening up that has made China a great success in development.

On October 29, 2020, the Fifth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee adopted the "CPLCC's proposals for the formulation of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and the Long-Range Objectives Through the Year 2035" (hereinafter referred to as the "Proposals").

This important document points out that China's 13th Five-Year Plan period is the decisive stage in building a moderately prosperous society in all respects, and 2020 is its closing year, when "China has made significant breakthroughs in comprehensively deepening reform, advancing law-based governance, and enforcing strict Party governance. China's economic strength, scientific and technological strength, and comprehensive national power will leap to a new level".⁵

China is on the verge of building a moderately prosperous society, and it is in the process of formulating the 14th Five-Year Plan and the 2035 Long-Range Objectives. According to the strategic arrangement of the 19th National Congress of the CPC to achieve the second century goal in two stages, China will basically realize socialist modernization in 2035 and build a great modern socialist country that is prosperous, strong, democratic, culturally advanced, harmonious, and beautiful by the middle of the 21st century.

China is closer than ever to realizing the Chinese Dream of national rejuvenation. Xi Jinping's thought on the rule of law is based on China's reality and reflects not only the achievements in the process of reformation and opening up, but also the basic experience, essential needs and development direction in the construction of the rule of law in the process of China's realization from getting rich to getting strong.

The rule of law is inseparable from reformation and opening up. Xi Jinping even looks upon the rule of law from the perspective of the rise and decline of nations and states, often quoting the words of Han Feizi in ancient China: "No country is forever strong or eternally weak. When those who enforce the law have strength, the country will be strong;

⁵Proposal of the Central Committee of the Communist Party of China on Formulating the Fourteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Visionary Goals for 2035, *People's Daily*, November 4, 2020, p. 1.

when they are weak, it too will be weak. No country is always weak. "⁶

ii. The most revolutionary change in global power configuration.

Xi Jinping pointed out, "China is at present in its best period of development in modern times, while the world is undergoing the most profound and unprecedented changes in a century. These two realities are intertwined and mutually influential."⁷ The international community is generally peaceful and the development process as a whole is in a progressive trend. In the new context of economic globalization, breakthroughs and applications of science and technology, especially in the fields of transportation, communications, medicine, biology, the internet, and artificial intelligence have brought great changes to human society and unprecedented potential for world development. Not only are developed countries developing, but developing countries are developing more significantly too, and their share in the world economy and their contribution to the world economic development are becoming larger and larger. The proposition that the world is in the midst of great changes that have not been seen in a century is a scientific overview of the international situation by Xi Jinping. The "change" here is not only a quantitative change, but also a qualitative one.

On October 12, 2015, when the Political Bureau of the CPC Central Committee held a group study session on the theme of global governance and its mechanism, Xi Jinping pointed out that, "It is commonly believed in the international community that change in the global governance system has now reached a historic juncture. The International balance of power has seen profound change, with emerging markets and a large number of developing countries growing space and gaining increasing international influence in what is the most revolutionary shift in the balance of international power since the dawn of modern times."⁸

The development of international democratization, through the decolonization movement from the 1950s to the 1970s and then through the economic development of countries in the past decades, have changed significantly. In terms of the international power configuration, the asymmetry of the absolute dominance of Western developed countries no longer exists, and it is more realistic and feasible for developing countries to participate in multilateral international mechanisms on an equal footing politically, economically and legally as sovereign states and members of the United Nations. Even small

⁶ Xi Jinping, "Speech at the second full assembly of the Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee ", Xi Jinping, *The Law-Based Governance of China*, Central Compilation & Translation Press, English version, 2017. pp.12,13.

⁷Xi Jinping, "Using the Thought on Diplomacy for New-Era Socialism with Chinese Characteristics as a Guide to Create a New Landscape in Major Country Diplomacy with Chinese Characteristics" , Xi Jinping, *On Building a Human Community with a shared future*, Central Compilation & Translation Press, English version, 2019, p.551. pp.258,259.

⁸Xi Jinping, "Championing Discussion and Collaboration for Shared Growth as a Principle of Global Governance " , Xi Jinping, *On Building a Human Community with a shared future*, p. 270.

and medium-sized countries can use international rules to assert their rights, make contributions to global governance in areas such as climate change and sustainable development, and win support and obtain victories under the framework of international law. This is unprecedented or uncommon in human history.

The world is in the midst of great changes that have not been seen in a century. For China, it means a century-long change from being poor and weak, and being bullied and plundered by the Western powers, to standing up, getting rich and strong after the founding of New China, and getting closer than ever to realizing the Chinese Dream of national rejuvenation. For the world, it is a remarkable transformation of the international landscape, from one dominated by a few Western powers to one dominated by many both developed countries and major developing countries in a multi-polar pattern. The world is more closely connected with each other, and there are more and more cross-border and global threats, such as climate change, natural disasters, epidemic diseases, energy and resource crises, food crises, armed conflicts such as weapons of destruction and mass destruction, and the collapse of internet systems and databases. The common interests and the common destiny of mankind are being challenged more, and there is a greater need to pay attention to the change of needs and trends.

In 2020, the sudden COVID-19 pandemic disrupted the rhythm of life and development of people around the world. For example, people's health and life safety were threatened, travel was greatly restricted, the health crisis outside China failed to be effectively resolved on a large scale and for a long time, uncertainty increased, emergency management became the norm, the world economy faced greater risk of stagnation and regression, and the international order and system were under greater impact. That is, the pandemic has highlighted the objective reality that the destinies of human societies are closely linked and that global crises should be tackled together. The developed countries in the West have not performed significantly better than the developing countries when response to the epidemic. The unity of all countries in the fight against the pandemic is a fundamental guarantee for the ultimate victory over the pandemic. The trend of multi-polarization has become more obvious, and China's constructive role in the international arena has become more prominent, as it has actively engaged in international assistance and cooperation while maintaining its own fight against the pandemic. The sudden onslaught caused by the COVID-19 pandemic has accelerated the once-in-a-century transformation in an increasingly fluid and changing world.

On September 21, 2020, Xi Jinping pointed out that "China was the first to sign the Charter of the United Nations. It is a founding member of the UN and the only developing country that takes a permanent seat on the Security Council. China will continue to be a true follower of multilateralism. It will stay actively engaged in reforming and developing the global governance system. It will firmly uphold the UN-centered international system, firmly uphold the international order underpinned by international law, and firmly defend the UN's central role in international affairs."⁹ Xi Jinping Thought on the Rule of Law and

⁹Xi Jinping, "Speech at the 75th Anniversary Summit of the United Nations", *People's Daily*, September 21, *Continúa en la próxima página*

his propositions on international law have realized the coherence between history and contemporary times, the correlation between domestic and international context.

2. The Five Principles of Peaceful Coexistence and building a global community of shared future for mankind are the core principles and concepts of Xi Jinping's thoughts regarding international law

i. Provisions of the Party Constitution and China's Constitution

In October 2017, the 19th National Congress of the Communist Party of China (CPC) formally established Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era. In the report of the 19th National Congress, Xi Jinping proposed the concept of "major-country diplomacy with distinctive Chinese features" and put forward the new idea of "two constructs" for foreign relations, namely, building a new type of international relations and building a global community of shared future. In the report, Xi Jinping emphasized that China adheres to the concept of global governance based on the principles of extensive consultation, joint contribution and shared benefits, advocates the democratization of international relations, insists on the equality of all countries regardless of their size and strength, supports the active role of the United Nations, and supports the developing countries' rights of representation and speech in international affairs. China will continue to play the role of a responsible major country, actively participate in the reform and construction of the global governance system, and continuously contribute Chinese wisdom and strength.

On October 24, 2017, the 19th National Congress of the Communist Party of China adopted the "Constitution of the CPC (Amendment)". The amendment incorporates "uphold justice", "building a global community of shared future" and "follow the principle of achieving shared growth through discussion and collaboration, and pursue the Belt and Road Initiative" in the general outline of the Party Constitution. In the first Article of the general rules, the Party Constitution clearly stipulates that the CPC "is the leadership core for the cause of socialism with Chinese characteristics", and Article 1, paragraph 2 of the Chinese Constitution clearly states that "Leadership of the Communist Party of China is the most essential attribute of socialism with Chinese characteristics". This shows that, in China, the will of the Party and the will of the State are closely related and organically unified.

Subsequently, on March 11, 2018, the First Session of the Thirteenth National People's Congress considered and adopted the "Amendment to the Constitution of the People's Republic of China", in which in the twelfth paragraph of the preamble of the Constitution, after the words "China adheres to an independent foreign policy as well as to the five principles of mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, non-interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit,

2020, p. 2.

and peaceful coexistence", the phrase "to the path of peaceful development, and to the reciprocal, win-win and open strategy" is added; and "promoting the building of a community with a shared future for mankind" was added after the phrase "developing diplomatic relations and economic and cultural exchanges with other countries". It was Xi Jinping that first proposed the building of a community with a shared future for mankind, which was formally incorporated into the Constitution.¹⁰ In China, the preamble of the Constitution is an important part of its content and has the same supreme legal effect as the main text.¹¹ It is the legalization of the Party's theories, policies and guidelines, meaning that on the basis of adhering to the Five Principles of Peaceful Coexistence, promoting the building of a community with a shared future for mankind has become China's constitutional position and constitutional principle. The status of the Constitution as the fundamental law of the country determines that the Five Principles of Peaceful Coexistence and the promotion of the building of a community with a shared future, which appear simultaneously in the preamble of the Chinese Constitution, are the fundamental guidelines for China's handling of foreign relations.

Regarding how to adhere to the independent foreign policy of peace, the road of peaceful development, the justice, the five principles of peaceful coexistence, the promotion of building a community of shared future and the construction of the "Belt and Road" in the new historical period, Xi Jinping has made a series of important speeches and has made many original judgments, generalizations and elaboration. The gradual formation of Xi Jinping's thoughts on diplomacy and the rule of law and their embodiment in the Party constitution and the Constitution is of historic significance. It is the symbolic and authoritative embodiment of the formation of Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics in the new era, and guides the formulation and implementation of Party and state policies and laws, as well as the practice of China's domestic and external construction and development.

ii. Dialectical unity of core principles and concepts

The Five Principles of Peaceful Coexistence, which were put forward by the first generation of Chinese leaders in the 1950s, have not become obsolete today, and they continue to shine with new luster through the ages. Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics in the New Era is the result of the collective wisdom of the Chinese Communists in building and developing China, and the Five Principles of Peaceful Coexistence remain an important element in his Diplomatic Thought and his Thought on the Rule

¹⁰The concept and idea of a community of shared future for mankind was first formally introduced in an international setting by Chinese President Xi Jinping in a speech at the Institute of International Relations in Moscow, Russia, on March 23, 2013. Xi Jinping, "Following the Trends of our Time and Promoting World Peace and Development", Xi Jinping, *On Building a Human Community with a shared future*, p. 7.

¹¹See Zhang Cong, "The Preamble of the Constitution also has the highest legal effect - Interview with Li Lin, Member of the Chinese Academy of Social Sciences (CASS) and former Director of the Institute of Law, CASS, in *People's Daily*, March 9, 2018, p. 14; Xu Chongde, *History of the Constitution of the People's Republic of China*, Fujian People's Publishing House, 2005, p. 481.

of Law.

The Five Principles of Peaceful Coexistence and the building of a community with a shared future are the core principles and concepts of Xi Jinping's thought on international law. In international law, it is particularly worth paying attention to the significance and value of the Five Principles of Peaceful Coexistence as the basic principles of international law in interstate interaction and cooperation, and the status and influence of building of a community with a shared future as a concept and principle in the formulation, development and practice of international law. The two have a relationship of inheritance and development, mutual reinforcing and dialectical unity. The Five Principles of Peaceful Coexistence are the foundation, especially reflecting the bottom-line thinking of safeguarding national sovereignty and territorial integrity, non-interference in internal affairs and peaceful coexistence, while the building of a community with a shared future focuses on the whole and the long-term affairs, reflecting the new trend and vision of human society and highlighting the guideline of the international rule of law in the new era. The two are not opposites or substitutes for one other, but together they constitute China's views, positions and propositions on the basic issues of the world's current situation and development.¹²

The Five Principles of Peaceful Coexistence are norms of international law pioneered by China, a contribution of China to international law, and a highlight in the history of the development of international law. Adherence to the Five Principles of Peaceful Coexistence has been written in the vast majority of bilateral treaties on the establishment of diplomatic relations between China and other countries, and is reflected in such international documents as the Declaration on Principles of International Law adopted by the UN General Assembly in 1970, and the Charter of Economic Rights and Duties of States adopted by the UN General Assembly in 1974. It means that countries with different social systems, levels of development and economic power can, in accordance with the Five Principles of Peaceful Coexistence, be equal in legal status, achieve a balance of rights and obligations in mutual relations, respect each other and live together peacefully. It is a progress in modern international law and a progress in the history of the development of international relations. This historic progress did not happen overnight or once and for all. For example, The Government of Mauritius has not yet recovered the Chagos Archipelago, which was "leased" by the British, and the historic decolonization movement since the establishment of the United Nations has hardly come to an end. Cases of unilateralism, bullying of the weak by the strong, bullying of the small by the large, violation of the basic norms of international law and breach of the basic norms of international relations are not uncommon today. The Five Principles of Peaceful Coexistence are not obsolete and remain the basis of international law. On October 18, 2017, Xi Jinping stated in his report to the 19th Party Congress that "China will continue to hold high the banner of peace, development, cooperation, and mutual benefit and uphold its fundamental foreign policy goal of

¹²Xu Hong, "The Community of Shared Future of Mankind and International Law," *Chinese Review of International Law*, Issue 5, 2018, pp.8-10

preserving world peace and promoting common development. China remains firm in its commitment to strengthening friendship and cooperation with other countries on the basis of the Five Principles of Peaceful Coexistence, and to forging a new form of international relations featuring mutual respect, fairness, justice, and win-win cooperation."¹³ In his speech at the fifth summit of the Conference on Interaction and Confidence-building Measures in Asia (CICA) on June 15, 2019, Xi Jinping said, "China will stay committed to peaceful development and reject a beggar-thy-neighbor approach. China will continue to deepen its friendship and cooperation with other countries on the basis of the Five Principles of Peaceful Co-existence, pursue peaceful settlement to disputes with relevant countries over territorial sovereignty and maritime rights and interests, and support negotiated solutions to regional hotspot issues."¹⁴

Legal concepts and thoughts should be dealt with in a balanced way. The Five Principles of Peaceful Coexistence mentions "cooperation for mutual benefit" and "peaceful coexistence", which actually reflects the consideration of the international community as a whole. When Xi Jinping proposed the idea of building a community of shared future, he emphasized the overall interests and common interests of all mankind in a more timely and clear manner based on the new realities and trends of the international community, and emphasized the new goals and visions of global governance. Building a community of shared future is the goal and direction of international governance and an inevitable choice to solve the current crises and challenges facing the international community, which requires all countries in the world to raise awareness, form consensus and take action.

At the same time, it should be seen that building a global community of shared future needs to be based on the present practice, and adherence to the basic norms of international relations and pragmatic advancement within the framework of existing international law. A useful and effective basic guideline for actively, constructively and sustainably promoting the building of a community with a shared future is to continue to attach importance to and adhere to the Five Principles of Peaceful Coexistence, and on this basis, increase mutual trust and develop cooperation. It is not advisable to be too conservative or too radical.

In the author's view, among the propositions of Xi Jinping's thought involving international law, the Five Principles of Peaceful Coexistence and the building of a community of a shared future for mankind are an organic whole, and there is a relationship between the path and the goal, which also contains the implication of combining small and big goals, and immediate and long-term goals.

¹³Xi Jinping, *Building a moderately prosperous society across the board and seizing the great victory of socialism with Chinese characteristics in the new era - Report at the 19th National Congress of the Communist Party of China*, People's Publishing House, 2017, p. 58.

¹⁴ Xi Jinping, "Working Together for New Progress of Security and Development in Asia- Speech at the Fifth Summit of the Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA)", *People's Daily*, June 16, 2019, p.2.

3. The Common Values of Humanity of Xi Jinping Thought on the Rule of Law are the values that lead the development of global governance and international law

i. Common Values of Humanity as the guiding values of global governance

The rule of law is not only the rule of rules, but also the rule of values. Aristotle believed that the ultimate purpose of the law is to promote justice and good morality, and that its authority is part of the moral ideal.¹⁵ The good law and good governance pursued in the domestic rule of law is reflected in the core values of domestic society, which in China are called the Socialist Core Values. The international rule of law also requires guiding values. Professor He Zhipeng believes that the understanding of international law should not remain only at the level of the rules themselves, but must establish relevant value standards. Establishing the value standards of international law is not only conducive to our understanding and judgment of international law, but also has a very important role in the reform and development of international law.

Faced with the question of where international law should go, Zhao Hong, then a Chinese member of the World Trade Organization Appellate Body, pointed out at the first International Law Forum of the Munich Security Conference on February 13, 2020: "We have to admit that the development of international law is at a crossroads. Compared to the current state of development of the rule of law at the national level, the international governance of law is still in the early stages or even in its infancy stage of development. (...) Transforming the international governance of law from a concept to a reality in international relations is supposed to be more challenging. The realization of this process requires a high sense of morality and self-discipline on the part of the various sovereign participants."¹⁶ This sense of morality and self-discipline spirit undoubtedly requires the guidance of legal values.

On September 28, 2015, President Xi Jinping attended the general debate of the 70th session of the United Nations General Assembly at the UN headquarters and delivered an important speech, stressing that "Peace, development, fairness, justice, democracy, and freedom are Common Values of Humanity and also the lofty goals of the United Nations. Yet these goals are far from being achieved; therefore, we must continue our endeavors."¹⁷ The United Nations is the most universal and important multilateral coordination center in the world, and Xi's innovative overview of the common values of all mankind as the mission shared by all countries and the UN can be said to be a worldwide reminder to the international community to remember the original purpose for which the

¹⁵See [Ancient Greek] Aristotle, *Politics*, translated by Wu Shoupeng, Commercial Press, 1965, p. 138.

¹⁶Zhao Hong, "International Law at the Crossroads: Ideals and Realities of the International Rule of Law," *International Trade*, Issue 2, 2020, p. 7.

¹⁷Xi Jinping, "A new Partnership of Mutual Benefit and Community of Shared Future," in Xi Jinping, *Governance of China*, Vol. II, Foreign Languages Press, English version, 2017, p. 522.

UN was established and not to forget the goals of international governance. Since then, on different occasions, Xi Jinping has repeatedly emphasized Common Values of Humanity and highlighted value guidance.

The Universal Declaration of Human Rights (UDHR), adopted by the United Nations General Assembly on December 10, 1948, was the first universal and comprehensive international human rights document in history, and was the basis for a series of core human rights treaties developed and promoted by the United Nations since then. The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), and the UDHR are known as the "International Bill of Human Rights". On December 10, 2018, Xi Jinping reiterated in a congratulatory letter to the symposium jointly organized by the China Society for Human Rights Studies and the China Foundation for Human Rights Development to commemorate the 70th anniversary of the UDHR: "Together with the peoples of other countries, and based on the Common Values of Humanity –peace, development, equity, justice, democracy and freedom—China is committed to safeguarding human dignity and rights, and promoting a fairer, more equitable and inclusive global governance of human rights, so as to build a global community of shared future and strive for a better world."¹⁸ In this congratulatory letter, Xi linked Common Values of Humanity to global human rights governance and the building of human community with a shared future for mankind. This is the reflection of the leading role of common human values in the field of international human rights law.

In 2020, the COVID-19 pandemic raged around the world, and countries experienced a major challenge that has occurred once-in-a-century since World War II. In this year, China is emphasizing more prominently than ever the preservation of multilateralism. On September 22, 2020, Xi Jinping participated by video in the general debate of the 75th session of the United Nations General Assembly in Beijing and stressed once again in his speech: "Let us join hands to uphold the values of peace, development, equity, justice, democracy and freedom shared by all of us and build a new type of international relations and a community with a shared future for mankind. Together, we can make the world a better place for everyone."¹⁹ On October 23, 2020, Xi Jinping again emphasized in his speech at the 70th anniversary of the Chinese People's Volunteers entering the Democratic People's Republic of Korea to fight in the War to Resist US Aggression and Aid Korea, "As a responsible great power, China adheres to the common values of peace, development, fairness, justice, democracy and freedom for all mankind, stay committed to the vision of consultation, cooperation and benefit for all in global governance, and unswervingly follows the path of peaceful development, open development, cooperative development and common development."²⁰ As can be seen, Xi Jinping has repeatedly linked common human

¹⁸ Xi Jinping, "Protect and Promote Human Rights in the Chinese Context," in Xi Jinping, *Governance of China*, Vol. III, Foreign Languages Press, English version, 2020, pp. 337.

¹⁹ Xi Jinping, "Taking the Road of Human Rights Development in Accordance with National Conditions," in Xi Jinping, *Governance of China*, Vol. III, p. 288.

²⁰ Xi Jinping: "Speech at the Conference Commemorating the 70th Anniversary of the Chinese People's Volunteer Army's Fight Against the U.S. and Aid North Korea", *People's Daily*, October 24, 2020, p. 2.

values to global governance in a comprehensive manner.

ii. Common human values as the legal values of international law

Xi Jinping did not directly address the legal values of international law, but he has repeatedly and explicitly elaborated on the value guidance of global governance at the United Nations and other important occasions. This author believes that international law is not only a legal form of global governance, but also a more normative, stable, and predictable form that is not only indispensable but also an advanced form of governance, as the value system guiding global governance can be further applied to the realm of international law. It is believed as well that the common human values proposed by Xi Jinping are of great significance in international law and can be argued as legal values that lead the development and operation of international law.

"Peace" is the primary value of the modern international law system. Zhou Gengsheng, a famous Chinese international jurist, said: "International law should be in the service of peace for mankind. It should be the basic task of modern international law science to clarify and enrich the democratic principles that are conducive to peace. (...) Needless to say, in this direction, to promote the development of modern international law is to consolidate the legal basis of international peace."

Peace and development are the fundamental purposes of the UN Charter and the basic values from which international law emerged and developed. Peace provides conditions for development, and economic and social development can lay the foundation for peace and consolidate and promote it.²¹ On September 3, 2015, Xi Jinping pointed out in his speech at the Conference Commemorating the 70th anniversary of the victory of the Chinese People's War of Resistance against Japanese Aggression and the World Anti-Fascist War: "Today, peace and development have become the prevailing trend, but the world is far from tranquil. War is the sword of Damocles that still hangs over mankind. (...) All countries should jointly uphold the international order and system underpinned by the purposes and principles of the UN Charter, build a new model of international relations based on mutually beneficial cooperation, and advance the noble cause of global peace and development."²² The year 2015 marked the 70th anniversary of the United Nations, and on September 26 of the same year, Xi Jinping delivered a speech at the United Nations Sustainable Development Summit 2015, noting that "At the global level, peace and development remain the dominant themes of the times. To properly address the range of global challenges we face, including the recent refugee crisis in Europe, there is no fundamental solution other than the pursuit of peace and development. Confronted by such a multiplicity of challenges and difficulties, we must hold fast to development as our master key, for only through development can we resolve the root cause of conflicts, safeguard the basic

²¹Jon Barnett, "Peace and Development, 'Towards a New Synthesis'", *Journal of Peace Research*, Vol. 45, No. 1, 2008, pp.75-89.

²²Xi Jinping, "Remember the Past and Our Martyrs, Cherish Peace, and Build a New Future," in Xi Jinping, *Governance of China*, Vol. II, p.485.

rights of the people, and meet the ardent hopes of people for a better future."²³

Fairness and justice are legal values common to both domestic and international law. When talking about the rule of law, Xi Jinping places great emphasis on the value of fairness and justice in law. In his speech at the First Meeting of the Commission for Law-based Governance under the CPC Central Committee on August 24, 2018, Xi Jinping pointed out that "We must uphold social equity and justice, which is the goal of the rule of law, and make sure that the people can see that equity and justice are served in every law, every law enforcement action, and every judicial case."²⁴

In international law, justice and fairness play the same legal function as domestic law to distinguish right from wrong. On June 28, 2014, Xi Jinping pointed out at the Meeting Marking the 60th Anniversary of the Initiation of the Five Principles of Peaceful Coexistence that all countries should jointly promote the rule of law in international relations. We should urge all parties to abide by international law and well-recognized basic principles governing international relations and use widely applicable rules to tell right from wrong and pursue peace and development.²⁵ On November 17, 2020, at the 12th meeting of BRICS leaders, Xi Jinping pointed out: "Facing the choice between multilateralism and unilateralism, and between justice and hegemony, we BRICS countries must stand up for equity and justice in the world. We must hold high the banner of multilateralism, and defend the purposes and principles of the Charter of the United Nations. We must endeavor to safeguard the UN-centered international system and the international order underpinned by international law."²⁶

Democracy and freedom are fundamental political values, the product of the development of human civilization, which are both pursued by domestic constitutions and laws, as well as values respected and advocated by international law. Sovereign equality is the basic principle of international law and the cornerstone of democratization of international relations. In international law, different countries have equal sovereignty and all peoples enjoy the right to determine their own path of development and to obtain free development in all political, economic and cultural aspects, in accordance with the Charter of the United Nations and other basic documents of international law. In the preamble of the UN Charter, it is mentioned that "We the peoples of the United Nations determined to (...) promote social progress and better standards of life in larger freedom".²⁷ The International

²³ Xi Jinping, "Toward a Mutually Beneficial Partnership for Sustainable Development", Xi Jinping, *On Building a Human Community with a shared future*, pp. 258,259.

²⁴ Xi Jinping, "Advance the Rule of Law Under the Chinese Socialism," in Xi Jinping, *Governance of China*, Vol. III, p. 333.

²⁵ Xi Jinping, "Championing the Five Principles of Peaceful Coexistence, Building a Better World Through Win-Win Cooperation", Xi Jinping, *On Building a Human Community with a shared future*, p. 141.

²⁶ Xi Jinping, "Watch and Help Each Other to Overcome the Pandemic and Work Together to Advance Cooperation", *People's Daily*, November 18, 2020, p.2.

²⁷ Charter of the United Nations, cited from the United Nations website, <https://www.un.org/zh/sections/un-charter/preamble/index.html>, accessed on November 20, 2020.

Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), known as the "Two Covenants on Human Rights" of the United Nations, explicitly state in their identically worded common Article 1, paragraph 1: "All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."²⁸ On March 20, 2005, then UN Secretary-General Kofi Annan presented a famous report on a range of major issues, including UN reform and development, that laid the groundwork for a summit of world leaders, taking its name from the key phrase "In larger freedom" in the Preamble to the UN Charter, entitled "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All".²⁹ The need to respect and observe democratic principles in the creation and operation of international law, and to guarantee the rights and freedoms of States and their peoples, individually and collectively, is the new understanding of modern international law.

In his speech at the 18th Meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization (SCO) on June 10, 2018, Xi Jinping noted that "[w]hile hegemony and power politics still persist in this world, the growing call for a more just and equitable international order must be heeded. Democracy in international relations has become an unstoppable trend."³⁰ On January 18, 2017, Xi Jinping stressed in his speech at the United Nations headquarters in Geneva that "[s]overeign equality is the most important norm governing state-to-state relations over the past centuries, and the cardinal principle observed by the United Nations and its agencies and institutions. The essence of sovereign equality is that the sovereignty and dignity of all countries, whether big or small, strong or weak, rich or poor, must be respected, their internal affairs brook no interference and they have the right to independently choose their social system and development path. (...) In a new era, we should uphold sovereign equality and work for equality in enjoying rights and opportunity and making and observing rules."³¹ At the same time, China itself is a developing country, and Xi Jinping stressed that "We must uphold our commitment to speaking on behalf of developing countries and to strengthen solidarity and cooperation with them."³² On September 28, 2015, at the general debate session of the 70th UN General Assembly, Xi also specifically mentioned that "Consultation is an important form of democracy, and it

²⁸International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, cited respectively from the United Nations website, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-2200-XXI-2-new.shtml>, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-2200-XXI-new.shtml>, last visited on November 20, 2020.

²⁹United Nations document: A/59/2005/Add.3.

³⁰Xi Jinping: "Carry forward the Shanghai Spirit; Build a Community of Shared Future", in Xi Jinping, *Governance of China*, Vol. III, p. 511.

³¹Xi Jinping, "Toward a Community of Shared Future for Mankind," in Xi Jinping, *Governance of China*, Vol. II, pp. 590,591.

³²Xi Jinping, "Improving Our Ability to Participate in Global Governance", Xi Jinping, *On Building a Human Community with a shared future*, p. 397.

should also become an important means of conducting contemporary international governance. We should resolve disputes and differences through dialogue and consultation."³³

As a Chinese leader, Xi Jinping's understanding of rights and freedoms in international occasions is people-centered and closely linked to the UN's development agenda. In his speech at the UN Sustainable Development Summit on September 26, 2015, he said that "Development bears on the hopes and the very survival of the peoples of all countries. It embodies the expression of their dignity and their rights"; the international community should take the Post-2015 Development Agenda adopted by this summit as a new starting point, "work out a course of equitable, open, all-round and innovation-driven development, and strive to realize the common development of all countries"; "Development is ultimately for the benefit of the people. While striving to eliminate poverty and improve standards of living, it is important for us to uphold equality and social justice and ensure that everyone has access to the opportunities and benefits of development."³⁴

The above-mentioned Xi Jinping's outline, elaboration and emphasis on Common Values of Humanity are value guidelines for the international community to exchange, cooperate, join hands to face challenges and move into the future, and are legal values that guide the progress and development of modern international law, representing an important contribution of China to the world of international jurisprudence.

4. Xi Jinping Thought on the Rule of Law reflects the organic link between domestic Rule of Law and international Rule of Law

i. China's strengthening of its foreign relations through international law and attaches importance to the international governance of law

In today's world, a country's development cannot be isolated from the whole world, and the domestic and international interests are becoming more and more closely linked.

National interactions and competition in today's world are more often conducted under the form of law. For example, legal battles involving core national interests such as maritime delimitation and maritime interests are attracting attention; international law is intertwined with domestic law, and the trade war between China and the United States, marked by the raising of tariffs, has a wide impact; the achievements in climate change are also consolidated and put into practice in the form of international treaties; the development of international human rights law and international human rights mechanisms are also having far-reaching effects.

³³ Xi Jinping, "Working Together to Forge a New Partnership of Mutually Beneficial Cooperation and Create a Human Community with a Shared Future", Xi Jinping, *On Building a Human Community with a shared future*, p. 265.

³⁴ Xi Jinping, "Toward a Mutually Beneficial Partnership for Sustainable Development", Xi Jinping, *On Building a Human Community with a shared future*, pp.258,259.

China has become the world's second largest economy and will continue to insist on deepening reform and expanding opening up. Under the unprecedented changes unseen in a century, China advocates multilateralism and promotes international rule of law and global governance in an active, responsible and constructive manner. At this time, China attaches even greater importance and attention to international law. The "CPC Central Committee's Decision on Some Major Issues Concerning How to Uphold and Improve the System of Socialism with Chinese Characteristics and Advance the Modernization of China's System and Capacity for Governance" adopted in the Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee, clearly proposed that "foreign-related rule of law work should be strengthened, a legal system for foreign-related work should be established, research and application of international law should be strengthened, and the level of rule of law in foreign-related work should be improved."³⁵

The Chinese international jurisprudence community has compared this statement with the words of Deng Xiaoping on December 13, 1978: "We should vigorously strengthen the study of international law",³⁶ and considered it to be of great significance.

International law is, first and foremost, at the service of the country's foreign communication. International law is the "traffic rules" for the country to "go abroad" and the "manual" and "handbook" for foreign exchanges and cooperation. International law provides the legal basis and legal expression for national positions and claims. Further, international law is an operational institutional framework and institutional guarantee of national interests, claims and pursuits. At the same time, in connection with the international governance of law, what kind of international order and system of international rules that should be established is itself part of the national interest.

According to a survey of the Global Diplomacy Index (GDI) released by the Australian think tank Lowy Institute for International Policy, China's total number of embassies and consulates abroad would surpass that of the United States in 2019 to become the world's number one, as the number of new diplomatic relations has increased in recent years. By January 2020, China had established diplomatic relations with 180 countries, established partnerships with 112 countries and international organizations, participated in more than 100 intergovernmental international organizations, and signed more than 500 multilateral treaties, advancing China's diplomatic agenda in a comprehensive, multilevel, multifaceted way.³⁷

³⁵*Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Several Major Issues on Adhering to and Improving the Socialist System with Chinese Characteristics and Promoting the Modernization of the State Governance System and Governance Capacity*, People's Publishing House, 2019, p. 38.

³⁶Deng Xiaoping, "Emancipating the Mind, Seeking Truth from Facts, Uniting to Look Forward", Deng Xiaoping, *Selected Works of Deng Xiaoping*, Vol. II, People's Publishing House, 2008, p. 147.

³⁷ Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's regular press conference on January 8, 2020, Webpage of the Chinese Ministry of Foreign Affairs: https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1730274.shtml, last visited on November 22, 2020.

It is worth noting that the Fifth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee adopted the "CPLCC's proposals for the Formulation of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and the Long-Range Objectives Through the Year 2035" specifically proposed in paragraph 59: "China will strive to create a favorable external environment and hold high the banner of peace, development, cooperation, and mutual benefit, and uphold the independent foreign policy of peace, and promote the building of a new type of international relations and a community with a shared future for humanity."³⁸ As can be seen, in addition to specialized governmental diplomatic departments and their diplomats, and foreign-related organs and the public officials in other government departments, the foreign relations of social organizations, institutions, etc. are also valued.

The strength of China's foreign engagement is gradually increasing. One of the successful experiences of China's reform and opening up over the past 40 years is that we have attached importance to international law and increasingly use it to integrate into the international community, actively engage in international cooperation in various fields such as the international economy, politics, education, science and technology, culture and sports, and effectively safeguard our legitimate rights and interests, while increasingly playing a role in the formulation and development of international law. The "Resolution of the Central Committee of the Communist Party of China on Major Issues Concerning Comprehensively Advancing the Rule of Law" adopted at the Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee specifically mentions the strengthening of foreign-related legal work, and in the resolutions adopted at the Fourth and Fifth Plenary Sessions of the 19th CPC Central Committee, the wording is changed to "the rule of law involving foreign factors", so it can be said that the awareness and importance of foreign-related laws and related work mechanisms have gone up to a higher level, including, of course, the importance of international law and its application.

When it comes to the rule of law, there are three concepts: the rule of law at home and in matters involving foreign factors and international governance of law. From China's position, the rule of law includes the rule of law at home and in matters involving foreign factors; from the perspective of the international community, China actively participates in the international governance of law based on international law. In the author's view, international governance of law is an important form of international governance, and emphasizing the totality of the world. International governance is also called global governance. In order to prevent the concept of global governance from being too idealized, and based on the fact that international society mainly consists of states as the basic subjects, international governance often cannot ignore the existence of national borders, the name of international governance seems to be more accurate.

Usually, the concepts of international governance and global governance are used

³⁸"Proposal of the Central Committee of the Communist Party of China on Formulating the Fourteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Visionary Goals for 2035", *People's Daily*, November 4, 2020, p. 4.

complementarily or interchangeably with each other.³⁹

In particular, since the 18th Party Congress, China has even more actively participated in the work of the United Nations, proposed and promoted the "Belt and Road" construction, initiated the establishment of new multilateral financial institutions such as the Asian Infrastructure Investment Bank(AIIB), contributed to the reform of the International Monetary Fund(IMF) and other specialized agencies of the United Nations, and actively participated in the formulation of governance rules in emerging areas such as oceans, polar regions, networks, outer space, nuclear security, anti-corruption and climate change. Xi Jinping said, "We should take economic development as the central task, and concentrate our efforts on managing our town affairs well to keep improving our capacity to speak and act on the international stage. We should actively participate in global governance and willingly shoulder international responsibilities. We must do all we can within the limitations of our capacities."⁴⁰

The unprecedented importance China attaches to foreign-related rule of law and global governance will greatly promote the popularization, study and application of international law in China, which will be conducive to the development of China's domestic rule of law and foreign-related rule of law, as well as the development of international governance of law worldwide.

ii. International law and domestic law as closely related and the rule of law at home and the need to integrate the rule of law involving foreign factors.

On August 14, 2020, the exchange meeting on the creation of child-friendly towns in China and the launching ceremony of child-friendly towns in Dayun, hosted by the China Children's Center and organized by the People's Government of Dayun, Jiashan County, Jiaxing City, Zhejiang Province, was officially held. Experts organizing the project pointed out that a child-friendly town refers to a city, town, community or any local government system that is committed to realizing the rights of children as stipulated in the Convention on the Rights of the Child (CRC).⁴¹ This is a new example of incorporating an international law perspective or factor into domestic grassroots governance.

International law, especially international human rights law and international law related to the United Nations development agenda, is closely related to domestic rule of law and social governance. Accurate understanding, assessment and application of interna-

³⁹James W. Davis, "A Critical View of Global Governance", *Swiss Political Science Review*, Vol. 18, No. 2, 2012, pp. 272-286.

⁴⁰Xi Jinpin, "Improving Our Ability to Participate in Global Governance", Xi Jinping, *On Building a Human Community with a shared future*, p.397.

⁴¹Nansu, "The First Child-Friendly Town Creation in China Launched," *Zhejiang Daily*, August 18, 2020, p. 11. See Lina Zong et al. "A Chinese Solution for Innovative Child-Friendly City Construction - Ecological Construction of Child-Friendly Education Complex in China Children's Center," *Beijing Planning and Construction*, No. 3, 2020.

tional standards and international experience can help modernize grassroots governance and its innovation in China.

China's legislation is first formulated in accordance with its own Constitution and based on its own national conditions, but will also examine and consider international experience and social development trends. While emphasizing China's specific situation, Xi Jinping pointed out that "the rule of law is one of the important accomplishments of human civilization. Its quintessence and gist have universal significance for the national and social governance of all countries. Therefore, we must learn from the achievements of other countries."⁴² Both foreign law and international law can reflect international experience and the achievements of legal civilization, while international law is more likely to reflect universally accepted legal principles or rules, and has special significance for absorption and reference. China attaches importance to the domestic implementation of international treaties ratified or acceded to by the country, and to the implementation of general international law and various rules of international law with corresponding legal effect on China, while international treaties to which China is not a party or other rules of international law that do not have legal effect may still have reference value on legal culture.

In the process of building China under the rule of law, international law will inevitably influence domestic law, while domestic law will communicate with international law and contribute to the development of international law as well, including the formulation and implementation of the rules of international law and the reform, improvement and development of the international law system. The level of organic integration of domestic law and international law is also an important aspect of building the rule of law in China.

In November 2020, Xi Jinping proposed in his speech at the CPC Central Committee Conference on Work Related to Overall Law-based Governance that we should take a coordinated approach to promoting the rule of law at home and the rule of law involving foreign factors; accelerate the strategic layout of foreign-related rule of law work, coordinate the promotion of domestic and international governance, and better safeguard national sovereignty, security and development interests; strengthen rule of law thinking, apply the rule of law, effectively respond to challenges and prevent risks, and make comprehensive use of legislation to strengthen the rule of law, use the rule of law, effectively respond to challenges, prevent risks, make comprehensive use of legislation, law enforcement, justice and other means to carry out the struggle, and resolutely safeguard national sovereignty, dignity and core interests; to promote global governance improvements, and promote the building of a community of shared future for mankind.⁴³

An example of the coordinated approach to promoting the rule of law at home and

⁴²Xi Jinping, "Promote Socialist Rule of Law," Xi Jinping, *The Governance of China*, Vol. II, Foreign Languages Press, English version, 2017, p. 126.

⁴³ "Unswervingly Follow the Path of the Socialist Rule of Law with Chinese Characteristics, and Provide a Strong Legal Guarantee for the Comprehensive Construction of a Modern Socialist Country", *People's Daily*, November 18, 2020, pp. 1 and 4.

in matters involving foreign factors is the extraterritorial application of a country's laws. The Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee paid attention to the extraterritorial application of China's law.⁴⁴ This has put forward higher requirements for China's legislation. Today, as economic globalization continues to advance and the domestic and international interests are closely linked, the formulation of each law should be examined from the perspective of international law, including the possibility of international law providing the basis and support for the extraterritorial application of relevant Chinese laws, as well as the necessity, feasibility and impact of the extraterritorial application of Chinese laws now and in the future. As a developing country, the construction of China's system of extraterritorial application of laws is not a task that can be accomplished by any one or a few laws, nor is it a matter that can be accomplished overnight or once and for all, but it rather requires long-term and persistent efforts and promotion.

In the process of taking a coordinated approach to promoting the rule of law at home and in matters involving foreign parties and promoting domestic and international governance, the international law awareness and international law thinking of leading cadres, especially legislators and policy makers, should be constantly strengthened. In other words, the role of international law talents is very crucial.

On October 23, 2014, the Resolution of the Central Committee of the Communist Party of China on Major Issues Concerning Comprehensively Advancing the Rule of Law, adopted at the Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, mentioned the cultivation of the law talents who are well-versed in international legal rules and adept at handling foreign-related legal affairs.⁴⁵ Xi Jinping attached great importance to this point, as he pointed out at the 35th group study session of the Political Bureau of the 19th CPC Central Committee on September 27, 2016: "We need to improve our ability to participate in global governance, putting particular weight on the ability to make rules, set agendas, and to communicate and coordinate. To be effective in global governance, we need a large number of professionals who have a good knowledge of policies and principles of the Party and government, understand our national conditions, possess a global outlook and a good command of foreign languages, and are conversant with international rules and skilled in international negotiations. We should strengthen the training of high-caliber personnel involved in global governance, and ensure we have adequately trained professionals in our talent pool to offer robust personnel support for our participation in global governance."⁴⁶

The level of international law research is the basis and the core. International law teaching is a great plan for the long term, and the application of international law is an

⁴⁴*Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Several Major Issues on Adhering to and Improving the Socialist System with Chinese Characteristics and Promoting the Modernization of the State Governance System and Governance Capacity*, People's Publishing House, 2019, pp. 14, 38.

⁴⁵*Guidance Readings on the Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Several Major Issues of Comprehensively Promoting the Rule of Law*, People's Publishing House, 2018, p. 33.

⁴⁶Xi Jinping, "Improving our Ability to Participate in Global Governance", Xi Jinping, *On Building a Human Community with a shared future*, pp.398,399.

important need and an urgent task in China's development process at present and in the future.⁴⁷ Further strengthening the study and application of international law is an important aspect of strengthening the national governance system and building the capacity of governance.

5. Xi Jinping's Propositions on International Law as Important Guidance for the Progress and Development of Modern International Law

i. China's upholding of the international order based on international law

The "Proposals" adopted by the Fifth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee once again emphasize "strengthening the application of international law", specifically "adhering to multilateralism and the principle of extensive consultation, joint contribution and shared benefits, actively participating in the reform and construction of the global governance system, strengthening the construction of the foreign-related rule of law system, strengthening the application of international law, and maintaining the international system with the United Nations at its core and the international order based on international law."⁴⁸ As can be seen, the place of international law in the programmatic documents of the Chinese Communist Party is now particularly prominent. The fact that international law is used as the basis for China's claims about the international order is an unprecedented emphasis, and the esteem for international law is also an important development and unprecedented in China's view of the rule of law and its thinking. This is inseparable from the progress and development of the international law system over the past seventy years since the establishment of the United Nations, and is even more relevant to the current international situation, including the international challenges and development trends.

After World War II, the development of international law has become different from traditional international law, with a broader and more universal scope of application. Third World countries have become independent and stronger, changing the international landscape. The level of democratization and the rule of law of international community has surpassed any other stage in history. International law itself has advanced and developed in different areas and to different degrees in the sense of procedural and substantive law. Of course, International law is far from perfect, and the phenomenon of "legal uncertainty" in different fields is still prominent;⁴⁹ the safeguard mechanism for the implementation

⁴⁷See Huang Jin, "How to Strengthen the Cultivation of Foreign-Related Rule of Law Talents," *Legal Daily*, November 20, 2019, p. 9; Huang Huikang, *Great Power Diplomacy with Chinese Characteristics and International Law*, Law Press, 2019, p. 494.

⁴⁸Proposal of the Central Committee of the Communist Party of China on Formulating the Fourteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Visionary Goals for 2035, *People's Daily*, November 4, 2020, p. 4.

⁴⁹See Jia Bingbing, "An Analysis of the Problem of "Legal Uncertainty" in International Law", Chinese International Law Society, *Chinese Yearbook of International Law*, vol. 2013, Law Press, 2014, pp. 73-92.

of international law is sometimes still weak. However, the importance of international law for the maintenance of world peace and development has become more and more prominent. Many areas, such as adaptation to and participation in economic globalization, response to non-traditional security threats such as large-scale armed conflicts or terrorism, collaboration in the application of science and technology, are impossible without rules and require the existence of international law everywhere.⁵⁰

The international system with the United Nations at its core does not have the power of the so-called "world government" or the coercive power of the "world police" or international armed forces, but only the legal values, purposes and principles based on the UN Charter and general international law, the rule of law, especially the governance of international law.

It is not surprising that international law has been violated and undermined by some countries from time to time throughout history; however, unlike in the past, no country today would completely ignore the existence of international law. In the face of violations and breaches of international law, rather than raising query about the legal nature and status of international law, the international community is prompted to further promote respect for and compliance with international law. Xi Jinping pointed out: "With the increase in global challenges, a strengthening of global governance and the advance of change in the global governance system has come to be the general trend. This is not only about responding to global challenges but also about determining the rules and directions for the international order and system. (...) The conflicts and injustices of today's world arise not because the purposes and the principles of the UN Charter have become outdated, but because those same purposes and principles are not effectively acted on."⁵¹

The Fifth Plenary Session of the 19th Party Central Committee specifically mentioned in its "Proposals" that "we will actively participate in international cooperation to prevent and control major infectious diseases. and promote the building of a global community of health for all."⁵² This is an aspect of the international rule of law, as well as a specific example of the opportunities and challenges facing international law, that will receive much attention and make greater progress over the next several years and even longer.

The year 2020 was too extraordinary a year. The world pandemic of COVID-19 is a major human challenge once in a blue moon. The entire planet is actually one under the threat of the epidemic.⁵³ This confirms the idea of the human community with a shared

⁵⁰Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8th edition, Cambridge University Press, 2017, pp.301-302.

⁵¹ Xi Jinping, "Championing Discussion and Collaboration for Shared Growth as a Principle of Global Governance", Xi Jinping, *On Building a Human Community with a Shared Future*, p.271.

⁵²"Proposal of the Central Committee of the Communist Party of China on Formulating the Fourteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Visionary Goals for 2035", *People's Daily*, p. 4.

⁵³See Katharine Wright & Julian Sheather, "The Role of Solidarity in Research in Global Health Emergencies", *The American Journal of Bioethics*, vol. 20, no. 5, 2020, p. 4.

future that Chinese President Xi Jinping has long proposed. China has long seen the reality and development of the solidarity of all countries and their people, and has demonstrated a spirit of responsibility, commitment and altruism in the response to the epidemic. Science and law are important features of China's response to the epidemic. Scientific understanding and response are the foundation, and the law is the rules to carry out the work. China was the first to report the outbreak to the World Health Organization and to share with the world the latest findings and related results, such as gene sequencing. While responding to its own epidemic, China has been lending a helping hand to other countries, and has been stepping up its foreign assistance and actively advocating and providing international public goods in the health sector after its own epidemic response has achieved a stage of success. In the course of the epidemic response, China has been consistent in its words and actions, and is an example of upholding multilateralism, complying with international law and promoting the building of a community with a shared future for mankind.

ii. Opposing the hegemony and unilateralism of individual powers

In contrast to China, the U.S. government has been demonstrating unilateralism, isolationism, and pragmatism in the field of international law in recent years, readily exercising long-arm jurisdiction over other countries or adopting unilateral sanctions, and also constantly withdrawing from international treaties and international organizations or threatening to withdraw from them. In the course of the response to the 2020 epidemic, the U.S. government's remarks related to the stigmatization of the epidemic and those involving racial discrimination were dismaying. While the U.S. failed to effectively prevent and control the pandemic at home, it also seriously defaulted on its UN dues and even attacked and withdrew from the World Health Organization, not only failing to show the responsible attitude expected of the largest developed country, but even backtracking when the world needed solidarity the most. It has become a negative energy that has a serious negative impact on international governance, especially the international governance of law. For example, the dispute settlement mechanism of the World Trade Organization has been paralyzed due to the United States' hamstrings.

Where is the international community heading? The unprecedented changes of the century are even more disturbing and thought-provoking. On February 27, 2017, UN Secretary-General António Guterres attended the opening of the 34th session of the Human Rights Council and delivered his first speech to the Council as Secretary General. He noted that the world is becoming a more dangerous, unpredictable and chaotic place, where old conflicts are not over and new ones are beginning to emerge.⁵⁴ Certainty and predictability are essential features of the rule of law, and the effectiveness of international governance depends on the establishment and maintenance of an international order based on international law and on due respect for and compliance with international law by all countries,

⁵⁴António Guterres, *Remarks to the UN Human Rights Council*, 27 February 2017, www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks, last visited on November 22, 2020.

especially the major powers and countries with interests in different fields.

In a speech at the United Nations headquarters in Geneva on January 18, 2017, Xi Jinping said, "The relevance of law lies in its enforcement. It is thus incumbent on all countries to uphold the authority of the international rule of law, exercise their rights in accordance with law and fulfill their obligations in good faith. The relevance of law also lies in fairness and justice. All UN member states and international judicial institutions should ensure equal and uniform application of international law and reject double standards or selective application of international law, thus ensuring genuine equality and justice in the world." And then he also stressed that "[w]e should advance democracy in international relations and reject dominance by just one or several countries. All countries are entitled to shape the future of the world, making international rules, managing global affairs and sharing the fruits of development."⁵⁵ On September 21, 2020, in his speech at the 75th anniversary summit of the United Nations, Xi again emphasized very clearly the need for the UN to "uphold the rule of law" saying, "[r]elations among countries and coordination of their interests must only be based on rules and institutions; they must not be lorded over by those who wave a strong fist at others. Big countries should lead by example in advocating and upholding the international governance of law and in honoring their commitments. There must be no practice of exceptionalism or double standards. Nor should international law be distorted and used as a pretext to undermine other countries' legitimate rights and interests or world peace and stability."⁵⁶

In recent years, against the backdrop of a growing international governance deficit, China has been emphasizing multilateralism and supporting the United Nations in its active role as the most important universal international organization, while stressing that it is a staunch defender and builder of the international governance of law.⁵⁷ Italian scholars Maria Francesca Staiano and Fabio Marcelli compare the characteristics of the prevention and control of the 2020 COVID-19 pandemic in different countries, particularly Italy and China, and identify the historical divergence and practical limitations of crisis response mechanisms under the EU framework, noting that the 2020 COVID-19 pandemic highlights established conflicts at the regional and global levels and raises the urgent need to innovate existing global and regional governance, while also providing an opportunity to explore the new concept of human community with a shared future.⁵⁸

The COVID-19 pandemic is a major challenge that highlights the shortcomings of global governance. The propositions and series of discourses involving international law in

⁵⁵Xi Jinping, "Towards a Community of Shared Future for Mankind," Xi Jinping, *Governance of China*, Vol. II, pp.591,592.

⁵⁶ Xi Jinping, "Speech at the Summit Commemorating the 75th Anniversary of the Founding of the United Nations", *People's Daily*, September 22, 2020, p.2.

⁵⁷See Wang Yi, "China is a Firm Defender and Builder of the International Rule of Law," *Guangming Daily*, October 24, 2014, p. 2.

⁵⁸ [Italian] Maria Francesca Staiano, Fabio Marcelli, "Challenges, Reflections and Prospects of the COVID-19 Global Epidemic", translated by Li Jiang, *Chinese Review of International Law*, Issue 4, 2020, pp. 3-23.

Xi Jinping Thought on the Rule of Law are comprehensive and balanced. While adhering to the Five Principles of Peaceful Coexistence, Xi Jinping advocates actively promoting the building of a community with a shared future, which is conducive to the Chinese safeguarding of their sovereignty, security and development interests, as well as the establishment of a new type of international relations and promoting the building of a community with a shared future, which is in line with modern international law with sovereign states as the basic subject. At the same time, peace, development, fairness, justice, democracy and freedom as the common values of humanity can thus strongly promote the progress and development of modern international law. Especially when solving global problems faced by all mankind in the world, the proposition and concept of promoting the construction of a community of shared future has extremely important leading and innovative significance.⁵⁹

Xi Jinping had a firm confidence in the world's general situation, saying, "[t]he COVID-19 pandemic has added to the instability and uncertainty facing the world economy. However, looking back at history, humanity has always been able to forge ahead despite risks, disasters and headwinds, and humanity shall and will continue to stride forward. The overwhelming trend for countries to move toward openness and cooperation remains unchanged."⁶⁰

Not only can China, as the largest developing country, contribute to international governance, but also because of the irresponsibility, even perversity, and the threat to the international rule of law of some countries highlight the positive and important significance of China's adherence to the correct ideology of the rule of law, including the ideas and concepts of international law.

In conclusion, the propositions and series of discourses of Xi Jinping on international law inherit, adhere to and develop the Five Principles of Peaceful Coexistence, emphasize upholding peace, development, fairness, justice, democracy and freedom as the Common Values of Humanity, actively promote the building of a new type of international relations and a community with a shared future for mankind, actively promote China's reform and opening-up and foreign relations, especially in the process of strengthening the modernization of the national governance system and capacity. It also represents China's contribution to the theory of international law in modern world and will continue to promote China's greater contribution to the international governance of law.

6. Bibliography

"Proposal of the Central Committee of the Communist Party of China on Formulating the

⁵⁹ See Fabio Marcelli, "A Shared Future of Mankind: a New Concept and its Paramount Pedagogical Importance", *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Vol. 135, 2019, pp. 9-15.

⁶⁰ Xi Jinping, "Keynote Speech at the Opening Ceremony of the Third China International Import Expo", *People's Daily*, November 5, 2020, p.2.

Fourteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Visionary Goals for 2035", People's Daily, November 4, 2020, p. 4.

"Proposal of the Central Committee of the Communist Party of China on Formulating the Fourteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Visionary Goals for 2035", People's Daily, p. 4.

"Unswervingly Follow the Path of the Socialist Rule of Law with Chinese Characteristics, and Provide a Strong Legal Guarantee for the Comprehensive Construction of a Modern Socialist Country", People's Daily, November 18, 2020, pp. 1 and 4.

António Guterres, Remarks to the UN Human Rights Council, 27 February 2017, www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks, last visited on November 22, 2020.

Aristotle, *Politics*, translated by Wu Shoupeng, Commercial Press, 1965, p. 138.

Charter of the United Nations, cited from the United Nations website, <https://www.un.org/zh/sections/un-charter/preamble/index.html>, accessed on November 20, 2020.

Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Several Major Issues on Adhering to and Improving the Socialist System with Chinese Characteristics and Promoting the Modernization of the State Governance System and Governance Capacity, People's Publishing House, 2019, p. 38.

Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Several Major Issues on Adhering to and Improving the Socialist System with Chinese Characteristics and Promoting the Modernization of the State Governance System and Governance Capacity, People's Publishing House, 2019, pp. 14, 38.

Deng Xiaoping, "Emancipating the Mind, Seeking Truth from Facts, Uniting to Look Forward", Deng Xiaoping, *Selected Works of Deng Xiaoping*, Vol. II, People's Publishing House, 2008, p. 147.

Firmly follow the path of socialist rule of law with Chinese characteristics and provide strong rule of law guarantee for the comprehensive construction of a modern socialist country," People's Daily, Nov. 18, 2020, pp. 1, 4.

Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's regular press conference on January 8, 2020 , Webpage of the Chinese Ministry of Foreign Affairs: https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1730274.shtml , last visited on November 22, 2020.

Guidance Readings on the Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Several Major Issues of Comprehensively Promoting the Rule of Law, People's Publishing House, 2018, p. 33.

Huang Jin, "How to Strengthen the Cultivation of Foreign-Related Rule of Law Talents," *Legal Daily*, November 20, 2019, p. 9; Huang Huikang, *Great Power Diplomacy with Chinese Characteristics and International Law*, Law Press, 2019, p. 494.

International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Office of the United Nations High Commissioner for

Human Rights, cited respectively from the United Nations website, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-2200-XXI-2-new.shtml>, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-2200-XXI-new.shtml>, last visited on November 20, 2020.

James W. Davis, "A Critical View of Global Governance", *Swiss Political Science Review*, Vol. 18, No. 2, 2012, pp. 272-286.

Jia Bingbing, "An Analysis of the Problem of "Legal Uncertainty" in International Law", *Chinese International Law Society, Chinese Yearbook of International Law*, vol. 2013, Law Press, 2014, pp. 73-92.

Jon Barnett, Peace and Development, "Towards a New Synthesis", *Journal of Peace Research*, Vol. 45, No. 1, 2008, pp. 75-89.

Katharine Wright & Julian Sheather, "The Role of Solidarity in Research in Global Health Emergencies", *The American Journal of Bioethics*, vol. 20, no. 5, 2020, p. 4.

Lina Zong et al. "A Chinese Solution for Innovative Child-Friendly City Construction - Ecological Construction of Child-Friendly Education Complex in China Children's Center," *Beijing Planning and Construction*, No. 3, 2020.

Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8th edition, Cambridge University Press, 2017, pp. 301-302.

Marcelli Fabio, "A Shared Future of Mankind: a New Concept and its Paramount Pedagogical Importance", *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Vol. 135, 2019, pp. 9-15.

Nansu, "The First Child-Friendly Town Creation in China Launched," *Zhejiang Daily*, August 18, 2020, p. 11.

Proposal of the Central Committee of the Communist Party of China on Formulating the Fourteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Visionary Goals for 2035, *People's Daily*, November 4, 2020, p. 1.

Proposal of the Central Committee of the Communist Party of China on Formulating the Fourteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Visionary Goals for 2035, *People's Daily*, November 4, 2020, p. 4.

Staiano Maria Francesca-Marcelli Fabio, "Challenges, Reflections and Prospects of the COVID-19 Global Epidemic", translated by Li Jiang, *Chinese Review of International Law*, Issue 4, 2020, pp. 3-23.

United Nations Development Programme, China, Development Research Center of the State Council, *China Human Development Report 2016*, China Translation Press, 2016, pp. 17-30.

Wang Yi, "China is a Firm Defender and Builder of the International Rule of Law," *Guangming Daily*, October 24, 2014, p. 2.

Xi Jinping, "A New Partnership of Mutual Benefit and Community of Shared Future," in Xi Jinping, *Governance of China*, Vol. II, Foreign Languages Press, English version, 2017, p. 522.

- Xi Jinping, "Advance the Rule of Law Under the Chinese Socialism," in Xi Jinping, Governance of China, Vol. III, p. 333.
- Xi Jinping, "Championing Discussion and Collaboration for Shared Growth as a Principle of Global Governance ", Xi Jinping, On Building a Human Community with a shared future, p. 270.
- Xi Jinping, "Championing Discussion and Collaboration for Shared Growth as a Principle of Global Governance", Xi Jinping, On Building a Human Community with a Shared Future, p.271.
- Xi Jinping, "Championing the Five Principles of Peaceful Coexistence, Building a Better World Through Win-Win Cooperation", Xi Jinping, On Building a Human Community with a shared future, p. 141.
- Xi Jinping, "Following the Trends of our Time and Promoting World Peace and Development", Xi Jinping, On Building a Human Community with a shared future, p. 7, March 23, 2013.
- Xi Jinping, "Improving Our Ability to Participate in Global Governance", Xi Jinping, On Building a Human Community with a shared future, p. 397.
- Xi Jinping, "Improving Our Ability to Participate in Global Governance", Xi Jinping, On Building a Human Community with a shared future, p.397.
- Xi Jinping, "Improving our Ability to Participate in Global Governance", Xi Jinping, On Building a Human Community with a shared future, pp.398,399.
- Xi Jinping, "Keynote Speech at the Opening Ceremony of the Third China International Import Expo", People's Daily, November 5, 2020, p.2.
- Xi Jinping, "Promote Socialist Rule of Law," Xi Jinping, The Governance of China, Vol.II, Foreign Languages Press, English version, 2017, p. 126.
- Xi Jinping, "Protect and Promote Human Rights in the Chinese Context," in Xi Jinping, Governance of China, Vol. III, Foreign Languages Press, English version, 2020, pp. 337.
- Xi Jinping, "Remember the Past and Our Martyrs, Cherish Peace, and Build a New Future," in Xi Jinping, Governance of China, Vol. II, p.485.
- Xi Jinping, "Speech at the 75th Anniversary Summit of the United Nations", People's Daily, September 21, 2020, p. 2.
- Xi Jinping, "Speech at the second full assembly Central Committee ", Xi Jinping, The Law-Based Governance of China, Central Compilation & Translation Press, English version, 2017. pp.12,13.
- Xi Jinping, "Speech at the Summit Commemorating the 75th Anniversary of the Founding of the United Nations", People's Daily, September 22, 2020, p.2.
- Xi Jinping, "Taking the Road of Human Rights Development in Accordance with National Conditions," in Xi Jinping, Governance of China, Vol. III, p. 288.
- Xi Jinping, "Toward a Community of Shared Future for Mankind," in Xi Jinping, Governance of

China, Vol. II, pp. 590,591.

Xi Jinping, "Toward a Mutually Beneficial Partnership for Sustainable Development", Xi Jinping, On Building a Human Community with a shared future, pp. 258,259.

Xi Jinping, "Toward a Mutually Beneficial Partnership for Sustainable Development", Xi Jinping, On Building a Human Community with a shared future, pp.258,259.

Xi Jinping, "Towards a Community of Shared Future for Mankind," Xi Jinping, Governance of China, Vol. II, pp.591,592.

Xi Jinping, "Using the Thought on Diplomacy for New-Era Socialism with Chinese Characteristics as a Guide to Create a New Landscape in Major Country Diplomacy with Chinese Characteristics" , Xi Jinping, On Building a Human Community with a shared future, Central Compilation & Translation Press, English version, 2019, p.551. pp.258,259.

Xi Jinping, "Watch and Help Each Other to Overcome the Pandemic and Work Together to Advance Cooperation", People's Daily, November 18, 2020, p.2.

Xi Jinping, "Working Together for New Progress of Security and Development in Asia- Speech at the Fifth Summit of the Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA)", People's Daily, June 16, 2019, p.2.

Xi Jinping, "Working Together to Forge a New Partnership of Mutually Beneficial Cooperation and Create a Human Community with a Shared Future", Xi Jinping, On Building a Human Community with a shared future, p. 265.

Xi Jinping, Build a moderately prosperous society across the board and seizing the great victory of socialism with Chinese characteristics in the new era - Report at the 19th National Congress of the Communist Party of China, People's Publishing House, 2017, p. 58.

Xi Jinping: "Carry forward the Shanghai Spirit; Build a Community of Shared Future" , in Xi Jinping, Governance of China, Vol. III, p. 511.

Xi Jinping: "Speech at the Conference Commemorating the 70th Anniversary of the Chinese People's Volunteer Army's Fight Against the U.S. and Aid North Korea", People's Daily, October 24, 2020, p. 2.

Xu Chongde, History of the Constitution of the People's Republic of China, Fujian People's Publishing House, 2005, p. 481.

Xu Hong, "The Community of Shared Future of Mankind and International Law," Chinese Review of International Law, Issue 5, 2018, pp.8-10

Zhang Cong, "The Preamble of the Constitution also has the highest legal effect - Interview with Li Lin, Member of the Chinese Academy of Social Sciences(CASS) and former Director of the Institute of Law, CASS, in People's Daily, March 9, 2018, p. 14.

Zhao Hong, "International Law at the Crossroads: Ideals and Realities of the International Rule of Law," International Trade, Issue 2, 2020, p. 7.

revista cidob d' afers internacionals

**MUJERES Y PODER:
DE LA REPRESENTACIÓN
DESCRIPTIVA A LA SUSTANTIVA**
**Mercedes Garca Montero
y Cristina Rivas Pérez (coords.)**

**Abril
2021**

La presencia de la mujer en la política y en otros espacios de poder ha tenido grandes avances a lo largo de las últimas décadas en el conjunto de las democracias representativas. El análisis de la entrada de la mujer en dichos ámbitos ha derivado en la expansión de un prolífico campo de investigación que tiene diferentes vertientes, una de las cuales ha analizado los obstáculos encontrados para su llegada efectiva.

Al respecto, este número de Revista CIDOB d'Afers Internacionals se centra en la presencia y la representación política de las mujeres en ámbitos tales como los parlamentos, gobiernos u organismos internacionales, poniendo el foco en las características, comportamientos, actitudes y valores. A partir de casos de estudio, principalmente de América Latina, pero también del contexto internacional, Europa y África, trata de desvelar los cambios sustantivos que han conllevado la entrada e influencia de las mujeres en espacios de poder.

*Mercedes Garca Montero
Cristina Rivas Pfrez
Itziar Mujika Chao
Beatriz Navarro Sanz
M^a Mercedes Sanz Gómezs
Asbel Bohigues
Jennifer M. Piscopo
Irene Delgado
Salvador Mart i Puig
Maciba Serra
Gemma Ubasart-González
Margarita Batlle
Lucia Miranda Leibe
Julieta Subrez-Cao
Romina Accossatto
Norman Sempijja
Emilija ebrauskaitė*

EDITA
CIDOB
Elisabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUYE
Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.edbellaterra.com

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

La agenda exterior de Biden y sus implicaciones para la Unión europea y América Latina

Anna Ayuso

aayuso@cidob.org

CIDOB (España)

Recibido: 12/07/2021.

Aceptado: 25/07/2021

Resumen: El artículo analiza las posibles consecuencias que tiene la nueva agenda exterior de Joe Biden para las relaciones hemisféricas y las relaciones transatlánticas. El regreso al multilateralismo y a un liderazgo activo de los Estados Unidos en el Sistema Internacional ofrece oportunidades para estrechar los lazos de cooperación, pero también comporta algunos riesgos dadas las crecientes tensiones que se están produciendo en la arena internacional, especialmente con el creciente activismo de China. Tras analizar las iniciativas que la Administración Biden-Harris ha tomado durante sus primeros 100 días en relación con América Latina y Caribe y con sus socios transatlánticos, el ensayo aboga por la necesidad de impulsar alianzas de geometría variable que ayuden a impulsar la gobernanza internacional, evitando dinámicas de confrontación.

Palabras clave: Estados Unidos, Unión Europea, América Latina, política exterior, China

- ❖ Cómo citar este artículo: Ayuso, A. (2021). La agenda exterior de Biden y sus implicaciones para la Unión Europea y América Latina. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 134. <https://doi.org/10.24215/23142766e134>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

Biden's foreign agenda and its implications for the European Union and Latin America

Anna Ayuso¹

Abstract: The article analyzes the possible consequences of Joe Biden's new foreign agenda for hemispheric and transatlantic relations. The U.S. return to multilateralism and an active leadership in the International System offers opportunities to strengthen the ties of cooperation, but also carries some risks given the growing tensions that are taking place in the international arena, especially with China's growing activism. After analyzing the initiatives that the Biden-Harris Administration has taken during its first 100 days in relation to Latin America and the Caribbean and to its transatlantic partners, this essay advocates for the need to promote variable geometry alliances that may help promote international governance, thus avoiding confrontation dynamics.

Key Words: United States, European Union, Latin America, foreign policy, China

¹ Investigadora senior de CIDOB

1. Introducción

Tras el revulsivo impacto que supuso la presidencia de Donald Trump en las relaciones transatlánticas, la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca ha generado grandes expectativas de un cambio de estrategia internacional que va más allá de una vuelta al pasado. La Administración Biden-Harris se ha propuesto reconstruir la maltrecha relación con sus socios europeos, pero además busca recomponer la política hacia América Latina y el Caribe (ALC) para tratar de cicatrizar heridas del pasado. La renovación de ambas agendas abre una ventana de oportunidad para buscar puntos de acercamiento que permitan una mayor convergencia, no solo en el abordaje de las agendas birregionales, sino también en su contribución a la gobernanza global en un contexto de creciente complejidad y pugnas geopolíticas.

En el arranque de su legislatura, el nuevo presidente norteamericano se ha mostrado dispuesto a dar la batalla del multilateralismo y se propone ejercer un liderazgo activo frente a los grandes retos globales en los distintos foros y espacios internacionales que fueron abandonados o denostados por Trump, como el Acuerdo de París² sobre cambio Climático o la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este regreso de Estados Unidos a la escena internacional multilateral ofrece oportunidades para avanzar en la regulación de la gobernanza global, pero requerirá la formación de amplias alianzas tanto ALC como con la Unión Europea (UE).

Las primeras medidas que ha tomado Biden hacia ALC muestran una gran ambición en cuanto a los objetivos esperados, pero también surgen importantes obstáculos a sortear y constreñimientos tanto respecto a los recursos comprometidos como en las dificultades políticas internas. En el caso de las relaciones transatlánticas, Biden ha recuperado el compromiso con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el ámbito de la Defensa, que había sido cuestionado por Trump. Pero, sobre todo, ha dejado claro que espera mucho más de la relación con la UE en temas como el comercio, la crisis climática o la transición tecnológica, en los que busca aliados en la arena internacional.

Además, sin embargo, existen otros factores externos condicionantes que vienen de atrás. Tanto Estados Unidos como Europa han visto reducir su presencia e influencia en ALC frente a China en la última década. En América del Sur, el gigante asiático ha desplazado a la UE como mayor socio comercial y, cada vez más, como inversor. Estados Unidos también ha identificado la penetración de China en el continente como un factor de preocupación que se traslada a la geopolítica. El gobierno de Biden ve a China fundamentalmente como un competidor y no como un aliado, y está decidida a plantear una estrategia más comprehensiva y sistemática en diversos frentes (Pesek, 2021). Eso incluye el plano del poder militar (*hard power*), fundamentalmente por las tensiones en el Asia Pacífico, el plano económico y comercial, el tecnológico y también el ideacional (*soft power*). Así, el apoyo de China a países como Venezuela o Nicaragua se interpreta en Estados Unidos como un desafío y una amenaza a la democracia en toda la región. En eso no hay contro-

² https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

versia interna, ya que hay un acuerdo bipartidista entre demócratas y republicanos sobre la necesidad de dar una respuesta más asertiva hacia el creciente activismo de la potencia asiática en ALC (Piccone, 2020)

Sin embargo, la percepción de los riesgos y oportunidades que representa la creciente influencia China en el mundo no es idéntica en el espacio transatlántico, que se debate entre la cooperación y la competencia (Rubio Plo, 2021). Eso muy probablemente generará tensiones, tanto en las relaciones con la UE como con ALC, que se tendrán que lidiar en diversos frentes.

2. Revitalización de la agenda hemisférica

La presidencia de Donald Trump exacerbó las fracturas en las relaciones hemisféricas mediante políticas unilaterales y amenazas, incluso hacia aliados tradicionales, como Colombia o Chile, de las cuales no se salvó ni el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, quien le había expresado su adhesión incondicional. La lógica nacionalista y electoralista dominó la política de Trump hacia ALC y erosionó las instituciones hemisféricas, como la Organización de Estados Americanos (OEA), incapaz de llegar a consensos para responder a crisis políticas como la de Venezuela o Nicaragua, o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde impuso su candidato para la presidencia, Mauricio Claver-Carone, rompiendo así con la tradición de que fuera un latinoamericano el que lo liderara desde su fundación.

Sin embargo, aunque el mandato de Trump ha sido especialmente accidentado, desde hace varias décadas la política de los diferentes gobiernos de los Estados Unidos, republicanos y demócratas, hacia ALC ha venido decayendo. Se da la paradoja de que, por su proximidad e interrelación, las relaciones con la región están muy vinculadas a cuestiones domésticas, particularmente el tema de las migraciones y la seguridad ciudadana, que han dado lugar a la calificación de relaciones intermísticas, utilizando el concepto acuñado por Bailless Manning en 1977 (Long, 2017). Pero, por otra parte, las relaciones con la región no han sido una prioridad frente a otros focos de tensión que han concentrado la atención de su política exterior, como el terrorismo internacional, la inestabilidad en Oriente medio o la tensión geopolítica en el Asia Pacífico, a lo que se ha sumado la rivalidad con China.

Además, los giros de timón que ha tenido la política hemisférica de Estados Unidos tampoco ayudan a generar confianza. Si durante el gobierno de Obama, el entonces secretario de Estado, John Kerry, dio por terminada la Doctrina Monroe³ en un discurso ante la OEA en 2013, en 2018 el presidente Donald Trump la resucitaba ante la Asamblea General de Naciones Unidas⁴ mientras acusaba de injerencia a potencias extranjeras expansionistas. En realidad, el gobierno de Trump no tuvo una iniciativa regional estratégica, y se limitó a respuestas unilaterales y fragmentarias que, en lugar de crear cohesión, generaron más fragmentación en la región.

³ <https://www.wsj.com/articles/BL-WB-41869>

⁴ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45648320>

Al contrario que su predecesor, Biden conoce de antemano los problemas de América Latina y Caribe, una región que visitó dieciséis veces durante su vicepresidencia, especialmente a América Central. Pero se encuentra con una relación en sus horas más bajas en décadas y muy condicionada por la polarización política en la región. Entre las iniciativas que Biden tomó en sus primeros cien días se observa un gran interés por abordar los temas más candentes, como son la sempiterna crisis migratoria y la violencia en América Central, pero ha incorporado como puntos fuertes de la agenda temas como los Derechos Humanos y el cambio climático. El mandatario envía señales que muestran una voluntad de reconstruir puentes, pero algunos de los puntos calientes de la agenda no van a ser fáciles de gestionar, y las mayorías muy ajustadas en el Congreso y el Senado pueden suponer difíciles escollos para una acción ambiciosa dada la gran influencia que los lobbies internos tienen en la formulación de la agenda latinoamericana (Long, 2017).

Una de las primeras decisiones de Biden fue poner fin a las políticas de frontera lesivas para los derechos humanos de los migrantes, especialmente las relacionadas con menores y solicitantes de asilo. Eso ha mejorado la situación de los más vulnerables, pero no soluciona la crisis migratoria. De hecho, se ha observado un incremento de los flujos de entrada irregulares, lo cual ha hecho elevar el número de detenciones.⁵ Eso le ha valido críticas de varios sectores; por una parte, los republicanos acusan al presidente de que, con sus políticas más laxas, ha incrementado el “efecto llamada”; y, por otra parte, los defensores de los derechos humanos reprochan a la nueva administración el no atender debidamente las necesidades de los migrantes, especialmente los menores no acompañados, que han desbordado los albergues.

Biden está revirtiendo algunas políticas de Trump mediante decretos presidenciales, ha detenido la financiación del muro, ha facilitado el recurso a los servicios sociales de los inmigrantes, ha impulsado un programa para reunir a familias separadas y ha consolidado el Estatuto de protección temporal de venezolanos, birmanos o sirios. También ha presentado un proyecto legislativo al Congreso para la «Ley de Ciudadanía Americana de 2021»⁶ que pretende regularizar a 11 millones de indocumentados, brindar protección de los llegados en la Infancia o DACA (en inglés, Deferred Action for Childhood Arrivals) y reabrir las solicitudes de asilo en el territorio de Estados Unidos. Para algunas de esas medidas, no obstante, deberá contar con una mayoría calificada en el Congreso de la que, de momento, no dispone. Mediante decretos sí pudo hacer la rescisión de la declaración de emergencia en la frontera (aunque sin retirar las tropas) y la paralización de la financiación para el muro.

Pero la Administración Biden-Harris sabe que los problemas migratorios no son solo una cuestión de regulación de flujos. La crítica situación en la mayoría de países del istmo centroamericano, especialmente en el triángulo norte, con altas tasas de violencia y pobreza hacen imposible parar la huida de la población hacia el norte, azuzada por las mafias

⁵ <https://www.economist.com/leaders/2021/03/20/bidens-muddle-on-immigration>

⁶ <https://iacommigration.org/ley-de-inmigracion-al-congreso-u-s-citizenship-act-of-2021/>

del crimen organizado. En 2014, como vicepresidente de Obama, Biden ideó una estrategia para apoyar reformas y reducir la migración irregular de centroamericanos, para la que obtuvo 750 millones de dólares en el Congreso con apoyo de demócratas y republicanos.

Tras nada más que jurar el cargo, esa volvió a ser una preocupación central y Biden anunció un Plan con Centroamérica de US\$ 4.000 millones para promover la seguridad y la economía. Al frente de la crisis centroamericana a puesto a su vicepresidenta Kamala Harris y a un equipo de apoyo, entre los que se encuentra el director senior para asuntos hemisféricos, Juan Sebastián González, de origen colombiano. Así, la primera gira internacional de la vicepresidenta fue a Guatemala y México el 7 y 8 de junio de 2021, con dos temas centrales: atajar la crisis migratoria, atendiendo las causas de origen, y ofrecer cooperación para abordarlas; pero también iniciar el combate contra la corrupción que, en su diagnóstico, es un obstáculo para el progreso de las sociedades centroamericanas. Al mismo tiempo, Harris quiso lanzar un mensaje claro sobre el mantenimiento de una política fuerte de control de fronteras con el slogan “*Do not come*” (no vengan), que enfatizó en la conferencia de prensa en Guatemala⁷

La lucha contra la corrupción se ha colocado como una de las principales prioridades y para ello han decidido apoyarse en organizaciones de la sociedad civil. La desconfianza hacia los gobiernos de la región lastra la colaboración con las instituciones y dificulta el apoyo a las reformas institucionales necesarias. A la presidencia de Daniel Ortega, que dura 14 años en Nicaragua, acusado de múltiples fraudes electorales, se ha sumado la deriva autoritaria de Nayib Bukele en El Salvador, quien, tras conseguir mayoría absoluta en el parlamento, ha arremetido contra las instituciones judiciales. Con el presidente guatemalteco, Alejandro Giammattei, la vicepresidenta Harris fue tajante en afirmar que el plan de ayudas está vinculado a reformas institucionales.

Más allá de Centroamérica, Biden encuentra una región que atraviesa una grave crisis institucional con amenazas a la democracia y los derechos humanos. Ya antes de la pandemia, hubo episodios graves de inestabilidad política con protestas, caídas de gobierno y elecciones cuestionadas, a lo que se añade la impunidad del crimen organizado y asesinatos de líderes comunitarios y activistas de derechos humanos. A ello se suma una economía en estancamiento y golpeada por el COVID-19, que –según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas– ha provocado el incremento de la pobreza hasta niveles de dos décadas atrás y la profundización de las brechas de desigualdad (CEPAL, 2021). Un panorama poco propicio para dinamizar las relaciones hemisféricas, especialmente porque la relación de Biden con las dos potencias regionales, México y Brasil, no empezó con buen pie.

En el plano de las relaciones bilaterales EE.UU.-México, Trump usó un discurso confrontativo sobre el tema migratorio y el muro, con fines electoralistas. En materia comercial, señaló al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como “el peor acuerdo del mundo” y después usó la amenaza de subidas de aranceles para obligar a

⁷ <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57387350>

México a tomar medidas de vigilancia en la frontera. Pero en la práctica se llegaron a acuerdos con López Obrador: en el ámbito migratorio, se firmó un acuerdo en el que México se prestó a desplegar la Guardia Nacional en la frontera sur y a retener a los solicitantes de asilo en la frontera norte; y en el ámbito comercial, se firmó el nuevo tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) aún bajo el mandato de Enrique Peña Nieto, que moderniza algunas cuestiones del anterior, pero no es tan diferente del que Trump había definido como nefasto, si bien es cierto que el nuevo acuerdo es más proteccionista frente a terceros Estados. A pesar de que se mantuvieran medidas unilaterales, como la declaración de emergencia realizada por Estados Unidos en febrero de 2019, que supuso un despliegue de tropas en la frontera, las relaciones entre Trump y López Obrador fueron fluidas.

Inicialmente, la tibia acogida por parte del presidente mexicano López Obrador del triunfo de Biden fue seguida de una relación distante y empañada por el rechazo expresado por el gobierno estadounidense a la política energética y ambiental mexicana. Sin embargo, las gestiones del secretario de Estado de Estados Unidos, Antoni Blinken, y el posterior viaje de Kamala Harris muestran que ha imperado el pragmatismo debido a la interdependencia de las relaciones transfronterizas y se firmaron varios memorándums de entendimiento para impulsar la cooperación.

En el caso de Brasil, se daba por descontada la falta de sintonía con el presidente Jair Bolsonaro, declarado admirador de Trump; sin embargo, durante la cumbre climática virtual organizada por Biden en abril, el presidente brasileño prometió alcanzar la neutralidad climática para 2050 y acabar con la deforestación a cambio de financiamiento internacional. A pesar de las dudas que suscita la voluntad de cumplir dichas promesas, no dejan de ser un síntoma de un cambio de posicionamiento de Bolsonaro frente a las presiones de la comunidad internacional ante un escenario menos favorable y crecientes dificultades internas. Pero Brasil, en la actualidad, sigue lejos de ejercer un liderazgo que contribuya al diálogo regional y esa percepción es compartida por Estados Unidos y la Unión Europea.

Hay dos puntos calientes en las relaciones con la región: Venezuela y Cuba, en los que Biden no ha tomado decisiones inmediatas y mantiene una cierta ambigüedad. En el caso de Venezuela, hay un reconocimiento de las limitaciones de las sanciones y del fracaso de la estrategia de cambio de régimen de Trump; sin embargo, Biden se muestra partidario de mantener la presión externa y el reconocimiento a la figura de Juan Guaidó como presidente encargado, así como fortalecer el estatuto de protección especial para los venezolanos en Estados Unidos. La Declaración Conjunta emitida por Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá sobre Venezuela del 25 de junio de 2021⁸ refleja una loable voluntad de coordinar posiciones, aunque no supone un cambio sustancial sobre las posiciones respectivas.

En el caso de Cuba, las expectativas de un regreso a la política aperturista de Obama se han visto enfriadas por las declaraciones en las que Biden afirma no tener prisa en im-

⁸ <https://www.state.gov/translations/spanish/ee-uu-ue-canada-declaracion-conjunta-sobre-venezuela/>

plementar los cambios. Sin embargo, es más que probable que se establezcan negociaciones sin luz ni taquígrafos para avanzar evitando el ruido de los lobbies mediáticos de Florida, importantes para las elecciones de medio término de ambas cámaras del Congreso. Probablemente se hará un acercamiento gradual y vinculado a acontecimientos internos en la isla.

En el plano hemisférico, la negligencia de la atención norteamericana por la región, el discurso antimperialista que dominó entre los líderes del socialismo del siglo XXI en las primeras décadas del siglo, junto a la hábil diplomacia económica china han dejado mermada la influencia de Estados Unidos. Eso se ha reflejado en la debilidad de los instrumentos de cooperación regional, como la OEA o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde la polarización y fragmentación política han impedido tener un papel constructivo en la resolución de conflictos regionales. De hecho, Donald Trump no acudió a la única Cumbre de las Américas que se celebró durante su mandato en 2018, una cita que Barack Obama no descuidó en las tres ediciones que se celebraron durante su presidencia. Biden tiene la ocasión de escenificar una nueva etapa de las relaciones en la IX Cumbre de las Américas, en la que ejercerá de anfitrión durante el segundo semestre de 2021, y establecer las bases de lo que será la relación durante su mandato.

3. La revisión de las relaciones transatlánticas en el eje norte.

La presidencia de Trump sirvió de revolución para hacer una relectura de las relaciones transatlánticas, en las que quedó patente que alguna de las cosas que se daban por descontado habían cambiado. Ya el presidente Barak Obama dejó explícito el giro del eje de gravedad hacia el Pacífico (Nye, 2011). Aunque durante la Administración Obama-Biden se mantuvo el discurso de la alianza privilegiada con Europa, afloraron tensiones que iban más allá del reclamo estadounidense de un mayor compromiso europeo en el ámbito de la Defensa y el gasto militar. Lo expresó la canciller alemana Angela Merkel después de un encuentro del G7 en 2017 tras la elección de Trump y el abandono por parte de Estados Unidos del acuerdo nuclear con Irán: “Europa ya no puede confiar en EE.UU. y debe tomar su destino en sus propias manos”⁹.

El cuestionamiento de la vigencia de la Alianza por parte de Trump hizo saltar las alarmas. El 70° aniversario de la cumbre de la OTAN en 2019 fue el escenario en que se mostraron las diferencias sobre el futuro de la Alianza Atlántica. Ante las críticas de Trump, que cuestionó la misión de la OTAN y amenazó con retirar fondos, el presidente francés Emmanuel Macron declaró que la organización estaba aquejada de “muerte cerebral”¹⁰. Sin embargo, lo cierto es que, en su conjunto, los países europeos incrementaron el gasto militar durante la presidencia de Trump, aunque ese era un compromiso que se acordó durante el mandato de Barack Obama (Biden, 2020).

⁹ https://elpais.com/internacional/2018/05/10/actualidad/1525976998_891049.html

¹⁰ <https://www.france24.com/es/20191203-macron-trump-otan-criticas-terrorismo-presupuesto>

En su primera cumbre de la OTAN como presidente en junio de 2021, Biden quiso dejar en claro desde el principio su posición: "la OTAN es de vital importancia para los intereses de Estados Unidos y de sí misma. Si no hubiera una, tendríamos que inventarla"¹¹. Sin embargo, hay también un cierto reconocimiento de que es necesaria una renovación para atender los nuevos desafíos, como los ciberataques, las amenazas híbridas, el uso disruptivo y dañino de las nuevas tecnologías y las campañas de desinformación.

Sin embargo, el tema fuerte que llevó Trump a la Cumbre fue la necesidad de dar una respuesta enérgica y concertada a las amenazas que representan China y Rusia en el ámbito geopolítico. Aunque Biden evitó una retórica de guerra fría, sí señaló claramente los peligros de acciones poco transparentes y agresivas en distintas partes del globo. También el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, quiso enfatizar que China "ya dispone del segundo mayor presupuesto militar y está invirtiendo en capacidades militares, y no comparte nuestros valores, lo vemos en cómo liquida las protestas democráticas en Hong Kong, en cómo trata a las minorías como los uigures, o cómo amenaza a Taiwán"¹².

En el comunicado final de la Cumbre¹³ adoptado por los 30 mandatarios, se afirma que "[e]nfrentamos amenazas multifacéticas, competencia sistémica de poderes asertivos y autoritarios, así como crecientes desafíos de seguridad para nuestros países y nuestros ciudadanos." El documento dedica varios párrafos a condenar las que consideran conductas agresivas de Rusia sobre todo en Europa, pero también en otros lugares del mundo. Sin embargo, se apela al diálogo como forma de superar el enfrentamiento. Precisamente, al día siguiente tuvo lugar un encuentro entre Putin y Biden en Ginebra para descongelar unas relaciones, que están en niveles mínimos. No se esperaban grandes acuerdos y no los hubo, pero se evitó el enfrentamiento, manteniendo el más estricto estilo diplomático, y no se dio una rueda de prensa conjunta. Como medida de buena voluntad, se decidió restituir a los respectivos embajadores a sus puestos, mantener conversaciones en relación a los acuerdos de no proliferación nuclear e iniciar intercambios sobre seguridad cibernética.

Antes de la cumbre de la OTAN, tuvo lugar la Cumbre del G7 en Cornwall (Reino Unido), entre el 11 y el 13 de junio de 2021. La cumbre estaba centrada en concertar una respuesta a la crisis sanitaria aún en plena expansión en muchos lugares del planeta y en cómo establecer las bases de una recuperación sostenible que haga frente a los retos del cambio climático¹⁴. En el primer frente, se acordó la donación de 100.000 millones de vacunas, mayoritariamente a través del mecanismo COVAX de la OMS. Con ello se trata de

¹¹ <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/14/joe-biden-llega-a-la-otan-para-su-primera-visita-como-presidente/>

¹² <https://elpais.com/internacional/2021-06-14/biden-quiero-que-la-otan-sepa-que-estados-unidos-estahi.html>

¹³ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2021/06/11-13/>

contrarrestar la diplomacia de vacunas que han desplegado tanto Rusia como China proporcionando vacunas a países en desarrollo, mientras la Unión Europea y Estados Unidos parecían más ocupados en acaparar vacunas para su uso interno. A pesar de que hubo donaciones previas por parte de Europa a la OMC, diversos países del Sur, incluida América Latina, se ha criticado la falta de solidaridad de las potencias más ricas. Los líderes del G7 también se comprometieron a involucrarse en las conversaciones sobre la propiedad industrial en la OMC, con la finalidad de levantar los derechos de patente temporalmente para hacer frente a la pandemia. Biden se había manifestado favorable, pero no hay consenso entre el resto de los países del grupo, incluidos los europeos.

En cambio, sí se aprobó la implementación de una de las propuestas que Biden había hecho por adelantado: la creación de un impuesto mínimo a las grandes corporaciones del 15% como forma de conseguir recursos adicionales para la recuperación y evitar la competencia desleal de esas transnacionales frente a las industrias nacionales.

Frente al bloqueo del sistema multilateral del comercio en la OMC y la guerra comercial que protagonizó Trump los líderes del G7, se han puesto de acuerdo en la necesidad de adoptar una visión común para la reforma del sistema multilateral de comercio, cuyos pilares centrales sean un código normativo modernizado y una OMC reformada. También se destacó la importancia de que la función negociadora y el sistema de solución de diferencias de la OMC funcionen adecuadamente, frente al bloqueo que ejerció el gobierno de Trump al negarse a elegir a los jueces que terminaban su mandato. Pero al mismo tiempo se señaló, respecto a China, que se buscarían respuestas colectivas frente a las políticas y prácticas no sujetas a las leyes del mercado que socavan el funcionamiento equitativo y transparente de la economía mundial y a la libre competencia. La transición ecológica y la financiación de la lucha contra el cambio climático también fueron objeto de propuestas dentro de los vigentes acuerdos internacionales una vez reintegrado Estados Unidos al Acuerdo de París.

Muchos de los debates entre las grandes potencias giraron en torno a los regímenes internacionales y el conjunto del orden internacional. Europa y Estados Unidos estaban acostumbrados a ser *rule-makers*, pero esa potencia normativa se está viendo contestada y erosionada —y no solo por China y Rusia, también Trump en su momento contribuyó al debilitamiento del sistema multilateral. Otra consecuencia del cuestionamiento de los valores es la pérdida de influencia en la opinión pública que lleva a una relativización de los valores compartidos por el bloque occidental, lo cual pone en peligro el orden liberal. La elección de Biden ha devuelto a Estados Unidos a una posición de liderazgo, pero necesita de aliados y en Europa y América cuenta con sus principales socios tradicionales, junto con Japón y Australia.

4. Escenarios para la reconstrucción del multilateralismo en clave geopolítica desde una nueva perspectiva transatlántica y hemisférica.

Aunque la elección de Biden fue acogida con grandes esperanzas por los aliados hemisféricos y transatlánticos, muchas de las tensiones que afloraron durante el mandato de Trump tienen raíces previas y no desaparecerán de un plumazo. Sí se espera, sin embargo,

que cambie la forma en la que se afronten los conflictos. Biden ha dicho que Estados Unidos ha vuelto al multilateralismo, pero lo hará de forma asertiva, para defender sus intereses y los de los ciudadanos de Estados Unidos, así como los valores que están en la base de su sistema político (democracia y derechos humanos). Así se lo hizo saber a Putin, a sus socios en la OTAN y el G7, y a los socios latinoamericanos y caribeños.

Si algo ha cambiado en el mundo en la última década es la visión que Estados Unidos y Europa tienen de China. El auge del gigante asiático, su penetración en distintos ámbitos geográficos y su creciente activismo en instituciones internacionales (Otero-Iglesias, 2020) han sido más determinantes de ese cambio de visión que la errática estrategia de Trump. Biden ha planteado claramente en relación con China, en términos de competencia sistémica entre las democracias y las autocracias (Wright, 2021). Sin embargo, el actual grado de interdependencia económica en diferentes ámbitos también obliga a una aproximación pragmática y a buscar alianzas.

Hoy en Europa, nadie duda de que China es un “rival sistémico” (Bregolat, 2021); no un enemigo, pero sí un competidor que trata de cambiar las reglas del juego. Ya en el documento de estrategia que en marzo de 2019 remitió Federica Mogherini, Alta representante para la Política Exterior y Seguridad de la UE, a las instituciones europeas (“UE-China. Una perspectiva estratégica”¹⁵) se definía una relación poliédrica: “China es, al mismo tiempo, en distintas áreas, un socio cooperador, con el cual la UE tiene objetivos estrechamente alineados, un socio negociador, con el que la UE tiene que encontrar un equilibrio de intereses, un competidor en la búsqueda del liderazgo tecnológico, y un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza”. Por ello el mismo documento señalaba que las herramientas y las modalidades de la cooperación de la UE con China deben diferenciarse en función de las políticas en diferentes ámbitos y sectores políticos a fin de ejercer más influencia en la consecución de sus objetivos, para lo que pedía unidad y coherencia del conjunto de los Estados miembro.

La relación de América Latina y China también ha evolucionado rápidamente en la última década. Aunque Estados Unidos sigue siendo el mayor socio económico para una buena parte de la región, sobre todo México, su presencia está siendo erosionada por la penetración de China, que ha incrementado su comercio en más del 200% durante la última década. La presidencia de Trump reaccionó con amenazas y la imposición unilateral de tarifas a las exportaciones, incluso a aliados como el Brasil de Bolsonaro (también lo hizo con la UE). Biden es menos agresivo y ha cambiado el slogan “*América First*” por “*Buy American*”, pero no parece probable que renuncie a las barreras comerciales. Los principales socios de China en América del Sur son conscientes de que necesitarán de la demanda de China como motor para la recuperación post COVID-19. Sin embargo, también entienden los peligros de una excesiva dependencia (Picone, 2020). Además, la pandemia de COVID-19 ha incrementado la sensación de vulnerabilidad al mostrar la dependencia de las cadenas de suministros.

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_es.pdf

Así, pues, el escenario internacional que se proyecta es de gran complejidad en el que la competencia sistémica entre China y Estados Unidos se entrelaza con la necesidad de cooperar en distintos ámbitos. El alineamiento incondicional a un bloque no es una opción viable, ni para Europa ni para América Latina. Eso obliga a una estrategia marcada por una geopolítica de geometría variable.

En el ámbito económico habrá que ver cómo se desarrolla el regreso de Estados Unidos al sistema multilateral. Durante el mandato de Trump, el abandono del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP por sus siglas en inglés), el bloqueo de la OMC y las medidas unilaterales contra productos europeos, con la acusación a Europa de mala fe, llevó a la Unión Europea a la intensificación de las negociaciones bilaterales y birregionales con otros países, como Canadá y Japón, y con Mercosur en ALC; aunque la ratificación de este último está en peligro a causa de la oposición de varios países de la UE, los que alegan la falta de compromiso con la lucha contra el cambio climático por parte de Brasil. Esto pone en peligro un instrumento fundamental para fortalecer la cooperación interregional avanzar en la consolidación de un marco regulatorio internacional que contribuya a una gobernanza global del comercio más transparente.

La OMC lleva dos décadas en crisis y para sacar de la parálisis la Ronda de Doha, será necesaria una reforma con unas normas que sean admisibles tanto para Washington como para Pekín y para los países en desarrollo. La UE y ALC deberían tener la capacidad de situarse en una posición conciliadora (Otero-Iglesias, 2020) que les permita mantener los intercambios con China, pero que garantice una transparencia del sistema y la protección de unos estándares internacionales. El tema de la liberalización aduanera no va a ser el protagonista, porque las tendencias proteccionistas no van a desaparecer con Biden. Serán los temas regulatorios los que tengan más peso, incluidos los estándares ambientales. En el ámbito de la propiedad intelectual es probable que China pase a ser un aliado, dada la apuesta que está haciendo por la innovación tecnológica. Sin embargo, lo que ha surgido es una competencia en torno a la tecnología G5, en la que ALC y la UE se han encontrado en un fuego cruzado. Se debería tratar de evitar entrar en una dinámica de bloques en competición y destinar recursos adicionales para fomentar un acceso equitativo a toda la población, contribuir a la regulación del uso de las tecnologías y garantizar los derechos de las personas en el entorno digital.

La lucha contra el cambio climático también ofrece oportunidades de un diálogo constructivo entre Estados Unidos y China, que puede potenciar importantes avances en las metas del Acuerdo de París en el que la UE y ALC pueden salir fortalecidas. Pero también existen riesgos de una batalla tecnológica en todo el proceso de transición energética. Además, la transición energética también precisa mejorar las medidas regulatorias, tanto internas como internacionales, que garanticen una mayor transparencia y aseguren el cumplimiento de las metas establecidas en el ámbito internacional en favor de la protección del medio ambiente. Así, iniciativas como el «Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe» (Acuerdo de Escazú), que entró en vigor en abril de 2021, y el convenio sobre el «Acceso a la información, la participación del público y a la justicia en materia de medio ambiente» de la UE (Convenio de Aarhus), vigente desde el 30 de octu-

bre de 2001, pueden contribuir a fortalecer un marco normativo global en favor de la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

En el ámbito de la seguridad, la Europa post Brexit va a tener que revisar su estrategia. Habrá que recomponer el encaje de las piezas Estados Unidos, Reino Unido y UE dentro y fuera de la OTAN. Europa va a tener que asumir más responsabilidad, más gastos, más coordinación y mayor capacidad operativa. ALC, tras la crisis de UNASUR y las tensiones en la OEA, también precisa redefinir los espacios de cooperación regional e interregional. Igualmente están en redefinición cuáles son los verdaderos retos de la seguridad en el siglo XXI y la forma en que se les debe hacer frente, cómo se puede actuar ante a las amenazas híbridas, los ciberataques y la creciente violencia del crimen organizado. Es necesario rediseñar las estructuras e instrumentos internacionales de cooperación.

Ante el actual contexto de redefinición del orden global, en el cual se está redimensionando el rol de los actores internacionales, la llegada de Biden y su retorno al multilateralismo ofrece oportunidades para actores como la UE y los países de ALC, que buscan un posicionamiento estratégico que les permita el mayor espacio posible de autonomía y, al tiempo, una reducción de su vulnerabilidad ante la creciente interdependencia global establezcan alianzas para influir en la gobernanza de los retos globales. Una respuesta a estos retos es definir asociaciones estratégicas de geometría variable y flexible con otros actores, como, por ejemplo, fortalecer la alianza entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latino-Americanos y Caribeños (CELAC) como espacio interregional intermedio que contribuya a balancear las dinámicas de confrontación bipolar que solo agravarían las asimetrías de poder. La nueva orientación que Biden quiere dar a la agenda hemisférica y la transatlántica ofrece una oportunidad para coordinar posiciones que contribuyan a un sistema internacional renovado, reforzado y más equilibrado en el que prevalezca la cooperación sobre la confrontación.

5. Referencias.

- Ayuso, A. (2021) "Claves para reactivar la asociación UE-CELAC y encauzar la globalización del futuro" Notes Internacionales CIDOB nº 247, 03/
https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales_cidob/247/claves_para_reactivar_la_asociacion_ue_celac_y_encauzar_la_globalizacion_del_futuro
- Bregolat, E. (2021) "Socio, competidor y rival sistémico" Política Exterior 199
<https://www.politicaexterna.com/articulo/socio-competidor-y-rival-sistemico/>
- Biden, J.R. Jr (2020) "Why America should lead again. Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump" Foreign Affairs, March-April.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>
- CEPAL (2021) "Panorama social de América Latina 2020", CEPAL, Santiago de Chile marzo 2021, p. 262.

- Kleine-Brockhoff, T. "Joe Biden's 100 days of Solitude" The German Marshall fund of the United States, April 29, 2021 <https://www.gmfus.org/blog/2021/04/29/joe-bidens-100-days-solitude>
- Long, T. (2017) "Coloso fragmentado: la agenda "interméstica" y la política exterior latinoamericana." Revista Foro Internacional 227 nº 1 enero-marzo 2017 p. 5-54
- Manning, B. (1997) "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposal" Foreign Affairs, January 1977
- Moreira, C. (2021) "América Latina: Joe Biden y después." Latinoamerica 21, 5 enero. <https://latinoamerica21.com/es/america-latina-joe-biden-y-despues/>
- Nugent, C and C. Campell (2021) "The US and China are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic has Raised the stakes." Time, February 4 <https://time.com/5936037/us-china-latin-america-influence/>
- Nye, J.S Jr (2011) "El giro de Obama hacia el Pacífico" Project Syndicate. The World's Opinion Page December 6. <https://www.project-syndicate.org/commentary/obama-s-pacific-pivot/spanish>
- Otero-Iglesias, M. "China y la Unión Europea: de socios estratégicos a rivales sistémicos" en García-Duran, P y E. Serrano (eds) "Geopolítica y Comercio en tiempos de cambio. Una mirada desde Barcelona" Monografías CIDOB nº79 12/2020, pp. 73-80
- Pesek,W. (2021) "China Missing Trump Terribly As Biden Hits *hard power*" Forbes, May 28 <https://www.forbes.com/sites/williampesek/2021/05/28/china-missing-trump-terribly-as-biden-hits-hard-power/?sh=7b6bad5f7a5f>.
- Piccone, T. (2020) "China and Latin America: A pragmatic embrace" Global China Serie, Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/research/china-and-latin-america-a-pragmatic-embrace/>
- Rubio Plo, A.R. (2021) "Europa entre Estados Unidos y China" Blog Real Instituto Elcano 27 Marzo 2021 <https://blog.realinstitutoelcano.org/europa-entre-estados-unidos-y-china/>
- Serbín, A (2021) "El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China" Documentos de trabajo nº 45 2ª época. Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/04/DT_FC_45.pdf
- Smiled, D. (2021) "Trump's bluster failed Venezuela. Biden must use diplomatic and economic levers to address the crisis" The Washington Post 20 enero 2021. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/01/19/venezuela-biden-maduro-guaido-trump-diplomacy/>
- Wright, T (2021) "Joe Biden worries that China might win" The Atlantic, Brookings 9 June 2021 <https://www.brookings.edu/opinions/joe-biden-worries-that-china-might-win/>

Tesis

Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional

Laura L. Bogado Bordazar Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP (Argentina)

Resumen: El incremento de los flujos migratorios a nivel internacional ha sido una constante. En el ámbito subregional del Mercosur la dinámica poblacional ha presentado variaciones y el bloque –a lo largo de sus 30 años de existencia– ha implementado políticas que variaron desde una concepción de corte más securitista hasta la conformación de un espacio de libre circulación de personas intrarregional con un alto estándar de protección de los derechos humanos de los migrantes. El presente resumen de tesis tiene por objetivo analizar las principales estrategias de la política migratoria del Mercosur, desde sus orígenes hasta la conformación del modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional, como una propuesta con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social de los pueblos.

Palabras clave: Mercosur, migrantes, políticas, ciudadanía

- ❖ Cómo citar este artículo: Bogado Bordazar, L. (2021). “Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional”. *Relaciones Internacionales*, 30(60).

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

Migrations within Mercosur. Towards the formation of a regional integration model¹

Laura L. Bogado Bordazar²

Abstract: The increase in migratory flows at an international level has been constant. In the subregional area of Mercosur, the population dynamics have presented variations and the block – throughout its 30 years of existence – has implemented policies that ranged from a more securitist conception to the creation of a space for the free intraregional movement of people, with a high standard of migrants’ human right protection. The objective of this thesis summary is to analyze the main strategies of Mercosur’s migration policy since its origins until the development of the migratory human development model of regional integration, as a proposal aiming at achieving sustainable development, with justice and social inclusion of the peoples.

Key words: Mercosur, migrants, politics, citizenship

1. Introducción

La dinámica poblacional de la sociedad internacional se ha ido transformando a lo largo de las últimas décadas. Esta transformación ha implicado un permanente flujo de migrantes que se trasladan desde y hacia todos los lugares del mundo. El proceso de globalización y la consecuente apertura de los mercados han impactado en la movilidad de las personas. Las migraciones internacionales has contribuido, en este proceso, a difundir ideas y valores con diversidad cultural y a crear espacios interculturales en las sociedades de acogida. Sin embargo, “la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad, pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento”³. Esta realidad, que parece reiterada, continúa produciéndose y se suma a otros

¹ Este es un artículo elaborado en base a la tesis de doctorado que se presentó en el Doctorado de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata (defendida el 2 de diciembre de 2020 y aprobada con diez (10) y mención de publicación). Director de tesis: Dr. Gerardo Caetano Hergaín y co-director: Dr. Norberto Consani. Jurado integrado por: Dra. Susana Novick, Dra. Barbara Bavoleo y Dr. Lelio Mármora. La versión completa está publicada en la página del IRI www.iri.edu.ar

² Doctora en Relaciones Internacionales (UNLP); magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y master en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España); abogada y licenciada en Relaciones Internacionales (UDELAR-Uruguay). Docente de Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), investigadora categorizada (cat. III) del sistema de incentivos. Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe y del CENSUD del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), integrante del CeChino.

³ CEPAL: Globalización y Desarrollo, Naciones Unidas, 2002, p. 244.

acontecimientos internacionales sucedidos en los últimos años, como ataques terroristas, genocidios, guerras civiles y tráfico, los que han generado “odios” y “resistencias” en las sociedades de acogida y políticas cada vez más restrictivas aplicadas por los gobiernos hacia el ingreso de migrantes internacionales, quienes —en oportunidades— son asociados como los generadores de disturbios y problemas sociales. Esta movilidad debió ir siempre acompañada de una fuerte protección y promoción de los derechos humanos, así como también de información acerca de los derechos que le asisten a los migrantes. Esto es responsabilidad principal de los Estados, quienes, al no asumirla en su totalidad, han generado un “vacío de protección” que ha sido abordado —en algunos casos— por la sociedad internacional a través de sus organizaciones internacionales y regionales. En el caso del Mercosur, el bloque ha realizado avances en políticas migratorias regionales con el objetivo último de generar un espacio de libre circulación de personas intrarregional con un alto estándar de protección de los derechos humanos de los migrantes.

En general, todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional (y regional), y aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados y regiones comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles. En el caso del Mercosur, si bien la temática de las migraciones no fue incluida en los primeros acuerdos marco, pues el Tratado de Asunción (1991) solo habla de la “libre circulación de factores productivos”, se ha ido avanzando en el tema y los gobiernos han manifestado la voluntad política a favor de consolidar formas de cooperación que faciliten la integración y la movilidad (Martínez Pizarro, 2000).

Sin perjuicio de ello y en virtud de la necesidad de tratar el tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores, se crearon muy tempranamente diferentes órganos y grupos de trabajo que abordaron parcialmente el tema. De esta manera, se creó el Subgrupo de Trabajo (SGT) número 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, en el cual se estableció una subcomisión sobre Migración Laboral, cuyo plan de trabajo se centraría —entre otras cuestiones— en la elaboración de una propuesta de implementación de libre circulación en la región. Tal discusión no logró consensos en los sectores involucrados, por lo que se paralizó el tratamiento del tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores. En el año 1992 las autoridades migratorias de los cuatro Estados fueron convocadas a participar en varias reuniones para analizar la viabilidad para confeccionar un documento único que habilite a los nacionales de los Estados Parte del Mercosur a viajar dentro de los respectivos territorios como hacia terceros países. A partir de la labor de estos Grupos y de acuerdo a los objetivos que se propusieron, se aprobó el denominado “Acuerdo de Recife” y su Protocolo Adicional reglamentario, que estableció las disposiciones relativas a los controles integrados.

Continuando con el análisis, en el año 1995 el GMC creó un nuevo Subgrupo de Trabajo, No. 10, de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social en reemplazo del SGT No. 11. La cuestión migratoria en este nuevo Grupo fue abordada con una óptica diferente, pues se trató a la movilidad dentro de la lógica de las migraciones internacionales tradicionales, lo que significó colocarlas fuera del proceso de integración. Se privilegió, en este caso, el análisis de políticas nacionales y de seguridad, por encima de la elaboración de una

eventual política regional (o comunitaria) de libre circulación. No hubo consenso en el abordaje de políticas comunes.

Recién en el año 2002 se creó el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza (subordinado al GMC), el cual tuvo como objetivos, entre otros, crear instrumentos que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas impulsando una mejora de la calidad de vida de sus poblaciones, lo cual surge de una decisión tardía del bloque.

El tema migratorio también se abordó en el Mercosur en las Reuniones de Ministros de Educación, de Desarrollo Social, en la Reunión Especializada sobre la Mujer y se creó en el año 2003 un Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados (FEM), que funciona en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior, en la cual se debaten y coordinan medidas propias del ámbito migratorio, que van desde situaciones operativas hasta la definición de políticas regionales sobre la materia (Alfonso, 2012), el cual es coordinado por el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). El Foro Migratorio tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y/o acuerdos en materia migratoria para los países del bloque. Analizaremos más adelante que desde el FEM se impulsó la elaboración de los acuerdos de residencia del Mercosur.

En suma, se podría afirmar que, en los primeros años de existencia del Mercosur, no hubo una política migratoria concreta ni de libre circulación, sino que se identifican algunos avances en referencia al desarrollo de herramientas, tales como: (i) la implementación de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF); (ii) el control unificado en determinados puntos fronterizos, portuarios y aeroportuarios (en función de lo establecido en el Acuerdo de Recife); (iii) los sistemas de visados y (iv) la eximición de traducción de documentos. Asimismo, podemos mencionar el amplio desarrollo de acuerdos bilaterales sobre seguridad social (por ejemplo, el celebrado entre Argentina y Uruguay o entre Uruguay y Brasil), sin dejar de mencionar los avances en materia sociolaboral en el Mercosur, que han involucrado a varios órganos, grupos de trabajo y en escasas situaciones a representantes de sectores de la sociedad civil del bloque. Pero no hubo un desarrollo de políticas estructuradas y programáticas, sino más bien pensadas para solucionar situaciones coyunturales.

Recién a partir de la profundización en el modelo social de integración se comienzan a generar herramientas y propuestas consensuadas regionalmente en materia migratoria y de libre circulación de personas.

2. La política migratoria y el modelo social de integración

En los 30 años de su existencia, el Mercosur ha transitado por diferentes modelos de integración, cuyos fundamentos han ido variando desde el económico-comerciales, pasando por el político e institucional hasta el social.⁴ Tomando como base estos aspectos, la política migratoria y de libre circulación de las personas ha tenido como sustento el mode-

⁴ Todas esas etapas son analizadas en profundidad en la tesis.

lo social de integración.

Pensar en el modelo social de integración del Mercosur implica necesariamente dejar atrás concepciones donde el factor económico-comercial fue la piedra basal de la integración y del regionalismo al que habían adherido los Estados miembro desde la creación del bloque. De esta manera,

asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, implica fortalecer los derechos ciudadanos y la democracia⁵.

El debate sobre las políticas de protección social y su impacto en la construcción de un nuevo nivel de derechos –los derechos sociales– y de una nueva dimensión de la ciudadanía –ciudadanía comunitaria– estarían directamente vinculados a las dimensiones política y civil de la democracia y serían la base misma de la organización de los Estados modernos (Jaccoud, 2009). Esto implica ampliar el horizonte real de participación ciudadana, incorporándola como receptora (sujeto pasivo) de los planes, programas y proyectos sociales regionales, así como también insertarla en el diseño y la planificación de las políticas sociales (sujeto activo). Uno de los desafíos más importantes en este sentido para el Mercosur ha sido ampliar los espacios decisorios a una comunidad social cada vez más activa y participativa, lo cual ayuda a construir una identidad regional, que implica –entre otras cuestiones– “democratizar las relaciones de poder y promover la participación orgánica dentro del bloque” (Mirza, 2012). Como parte de esta nueva construcción es que se comienza a proyectar la política migratoria, en función de la cual se aprobaron una serie de normas, planes y programas, y se crearon instituciones capaces de sustentar el proyecto.

Cabe destacar como antecedente que los cambios más contundentes en materia de flujos emigratorios se produjeron en nuestra región latinoamericana a partir de la década del 90 y respondieron, entre otros, a las situaciones de crisis económicas, sociales y políticas que fueron producto de las políticas neoliberales aplicadas por la mayoría de los gobiernos de la región y que aumentaron el empobrecimiento y la desigualdad en las sociedades. Sin lugar a dudas, se profundizó el deterioro de las economías, las sociedades y de los procesos productivos regionales, lo que concentró aún más la riqueza y generó situaciones de “dependencia” de financiamiento externo y de pobreza extrema en algunos países. Asimismo, en la mayoría de los países de Centroamérica, por ejemplo-, se profundizaron las situaciones de pobreza y violencia, lo que generó un diagnóstico social crítico. Estas realidades, entre otras, provocaron el aumento de flujos migratorios intrarregionales y también hacia otros países fuera de la región.

Como consecuencia, los países de Sudamérica –motivados por una problemática

⁵ Declaración de Buenos Aires, “Por un Mercosur con rostro humano y perspectiva social”, Buenos Aires, 14/07/2006. Se trata de una de las principales declaraciones presidenciales que hizo especial hincapié en la dimensión social del Mercosur.

común: la emigración de sus nacionales y el endurecimiento de las políticas migratorias de los países desarrollados receptores de migrantes⁶— comenzaron a analizar en conjunto los cambios en los patrones migratorios y a tomar posturas comunes frente a esta problemática, lo que se tradujo en la concreción de foros regionales de debate, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM); en la inclusión del tema migratorio en cumbres regionales y procesos de integración; y en el tratamiento en las agendas nacionales del tema migratorio y de la libre circulación de personas. Estos impulsos se materializaron en el Mercosur, por ejemplo, en la creación del Foro Especializado Migratorio que, como mencionamos, promovió la aprobación de los Acuerdos de Residencia para los Nacionales de los Estados del Mercosur y Estados Asociados (2002) y del Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile (2004). Posteriormente se sancionaron el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur y el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), sobre los cuales profundizaremos más adelante y que han sido el resultado de una larga trayectoria en la materia.

En virtud de la celebración de los citados Acuerdos de Residencia, los nacionales de un Estado parte del Mercosur que deseen residir en otro Estado parte podrán obtener una residencia mediante la sola acreditación de su nacionalidad. Así fue como los Estados parte, con el objetivo de avanzar en la implementación de dichos acuerdos, fueron modificando las legislaciones y políticas nacionales⁷ en congruencia con los acuerdos regionales. Cabe mencionar que los acuerdos recién entraron en vigencia siete años después de su aprobación (2009), tras el depósito de la última ratificación por parte de Paraguay.

Entre los objetivos principales de los acuerdos de residencia señalamos los siguientes: (i) la profundización del proceso de integración, (ii) la implementación de una política común de libre circulación de las personas, (iii) la solución de la situación migratoria de los nacionales de los Estados parte en la región, y (iv) el combate del tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana. Asimismo, se consagraron los siguientes derechos: entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción; ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; y asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto. Además, se favorece la reunificación familiar de los migrantes, el derecho a transferir libremente a su país de origen sus ingresos y ahorros personales. Como innovación, se mencionó el derecho de los hijos de los migrantes nacidos en el territorio de una de las partes a tener un nombre, el registro de su nacimiento y una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas, así como también el acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción (artículo 9).

Asimismo, se destaca que, en función del criterio de la “nacionalidad”, el Acuerdo in-

⁶ Estados Unidos, España e Italia.

⁷ A modo de ejemplo: Argentina sancionó la Ley de Migraciones número 25.871 de enero de 2004 y Uruguay la ley sobre migraciones número 18.250 de 2008. En la tesis se analiza en profundidad el perfil migratorio de los cinco países del bloque (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

introduce una nueva categoría de residencia en la legislación de los países de la región, basada específicamente en la nacionalidad de la persona. De esta manera, la posibilidad de residir en el territorio de un Estado parte ya no depende de la posesión y acreditación de un criterio migratorio “tradicional”, (trabajador, estudiante, familiar —cónyuge, hijo/a— de un nacional o residente), sino que basta para ello con tener la nacionalidad de uno de los países firmantes (Ceriani, 2012).

3. El “Estatuto de Ciudadanía” y el “Plan Estratégico de Acción Social” como estrategias de inserción/integración del migrante en la región

Como complemento de los Acuerdos de Residencia mencionados, en el año 2010, el Consejo Mercado Común (CMC) aprobó, a través de la Decisión No. 64/10, el “Estatuto de ciudadanía del Mercosur” y, a través de la Decisión CMC No. 11/12, el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS). Esta norma no tuvo que ser aprobada internamente por los Estados parte por tratarse de una norma que regula asuntos de funcionamiento interno del Mercosur y que integra el grupo de las llamadas normas de *soft law* del derecho comunitario. De acuerdo a lo establecido en la Decisión de referencia, el Estatuto tendría que estar implementado al cumplirse el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción (2021). Para el logro del cumplimiento del mencionado plazo, se produjeron avances contundentes desde los inicios de la sanción de la norma; sin embargo, aún es una política que se encuentra en plena construcción y cuya implementación en algunas etapas ha quedado atravesada por etapas de desarticulación política entre los países socios que dificultaron su profundización.

El Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) es el resultado de un largo proceso de desarrollo político en la región, que tuvo su impulso en la XXX Cumbre de Presidentes del Mercosur, celebrada en Córdoba en 2006. En esa reunión, los presidentes de los países del bloque habían encomendado a los ministros del área social la elaboración de un Plan Social para el bloque. Este mandato fue asumido por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) y continuado por la Comisión de Coordinación de Ministerios de Asuntos Sociales (CCMASM). El PEAS comprende un marco conceptual consensuado entre los Estados, que pretende guiar las acciones sociales de todos los agentes estatales involucrados en temas de desarrollo social. Se articula en 10 ejes fundamentales y 26 directrices estratégicas para la región, algunas de las cuales comenzaron a ser implementadas a partir del año 2012 con el formato de proyectos sociales regionales. Cabe destacar que los ejes y directrices del PEAS han sido diseñados en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de Naciones Unidas y han innovado con respecto a los ODS en la incorporación del eje migratorio, ya que este tema fue incluido puntualmente en la Agenda 2030 de la ONU recién en el año 2015 y después de una larga trayectoria de discusión que tuvo su inicio en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de la ONU⁸ también de 2015.

⁸ El Pacto Mundial se ha caracterizado por ser el primer encuentro que reunió a jefes de Estado y de Gobierno. Continúa en la próxima página

A continuación, se mencionan los ejes del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS):

Los 10 ejes del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR
• Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales
• Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género
• Universalización de la Salud Pública
• Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo
• Valorizar y promover la diversidad cultural
• Garantizar la inclusión productiva
• Asegurar el acceso al Trabajo Decente y a los derechos de previsión social
• Promover la sustentabilidad ambiental
• Asegurar el diálogo social
• Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.

Fuente: www.mercosur.int

La primera versión del PEAS surgió como resultado del intenso trabajo técnico desarrollado por la CCMASM en 2010. En este sentido, el PEAS fue definido como un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, orientadas a la consolidación de la “dimensión social del Mercosur”, que excede al tema migratorio, ya que abarca ejes más amplios que permiten incluso identificar los acuerdos existentes sobre protección de los derechos humanos y fundamentalmente hace hincapié en la consideración de los ciudadanos como sujetos plenos de derechos. De esta manera, el PEAS permite ordenar las diversas acciones regionales que se implementan para la garantía de los derechos sociales, en consonancia con la normativa internacional en materia de derechos humanos que ha sido ratificada por la mayoría de los países del bloque.

Cabe destacar que, en referencia al tema migratorio (eje II, directriz 4), el PEAS definió como objetivo prioritario, para garantizar la libre circulación de las personas, “articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección a los refugiados”. Para fomentar la ciudadanía regional, en el eje IV plantea universalizar la educación y erradicar el analfabetismo, y en la directriz 10 propone: “acordar y ejecutar políticas educativas coordinadas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente”. Todo ello es, a su vez, reforzado en el eje V con la siguiente idea de “valorizar y promover la diversidad cultural” y en la directriz 14

bierno. En el mismo encuentro se tomaron decisiones que fueron plasmadas en la Declaración de Nueva York y en dos pactos: Pacto Mundial para una migración ordenada y segura y el Pacto Internacional sobre Refugiados. El principal problema de este Pacto es su categoría de no vinculante.

con la propuesta de “promover la conciencia de la identidad cultural regional, valorizando y difundiendo la diversidad cultural de los países del Mercosur y de las culturas regionales”⁹.

En el eje IX se promueve el diálogo entre las organizaciones sociales y organismos responsables para la formulación y gestión de políticas sociales (directriz 24). Teniendo en cuenta este enfoque y la idea de que las comunidades migrantes sean consideradas como actores del proceso de integración (regímenes internacionales), ellas podrán ser validadas como agentes legítimos para integrar el diálogo regional propuesto. Esto sería a la vez complementado con el eje X sobre el establecimiento de mecanismos de cooperación regionales para la implementación y financiamiento de políticas sociales con fondos regionales (pueden ser fondos FOCEM) y nacionales. De tal manera, en el PEAS el tema migratorio fue incorporado como un eje relevante para promover el modelo social de integración tanto en el nivel gubernamental como de la sociedad civil, así como también para impulsar el desarrollo de la región; por lo tanto, se podría decir que significó un triunfo para órganos como el Foro Especializado Migratorio o la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur.

Cuadro: principales normas aprobadas en el Mercosur referidas al “modelo social”

Principal Normativa Mercosur	Objetivo
Res. GMC No. 1/93; aprobada por Dec. No. 04/00	Aprobación del Acuerdo de Recife. Acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados de Frontera entre los Países del Mercosur (Acuerdo incorporado a la legislación interna de los 4 Estados)
Dec. CMC No. 28/02	Aprobación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur y Mercosur Ampliado
XIV Reunión de Ministros del Interior del Mercosur (21/11/2003)	Creación del Foro Especializado Migratorio (FEM)
Dec. CMC No. 03/2007	Creación del Instituto Social del Mercosur (ISM)
Dec. CMC No. 14/09	Creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur
Dec. CMC No. 63/10	Creación del cargo de Alto Representante General del Mercosur, como órgano del CMC encargado de coordi-

⁹ Para profundizar sobre las directrices del PEAS ver: MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/11.

	nar el PEAS.
Dec. CMC No. 64/10 (modificada por la Dec. 32/17)	Aprobación del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur
Dec. CMC No. 67/10 y aprobado por Dec. CMC No. 12/11	Aprobación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)
Dec. CMC No. 11/13	Aprobación de Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el Mercosur
Dec. CMC No. 18/14	Aprobación del Acuerdo de complementación del “Acuerdo de Recife” en materia migratoria. (Requiere incorporación a la legislación interna)
Declaración Sociolaboral (2015)	Declaración Sociolaboral del Mercosur del 2015 (revisión de la Declaración Sociolaboral firmada en 1998). Crea la Comisión Sociolaboral del Mercosur como órgano auxiliar tripartito - GMC.
Res. GMC 25/16	Creación Sub Grupo Trabajo No. 18 Integración fronteriza
Dec. CMC No. 05/17	Supresión del cargo de Alto Representante General del Mercosur (derogación de la Dec. No. 63/10)
Dec. CMC No. 07/17	Aprobación del proyecto del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur: “Proyecto Fortaleciendo capacidades institucionales para la gestión de políticas en Derechos Humanos en el Mercosur”
Dec. CMC No. 32/17	Actualización del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur (Dec. CMC No. 64/10)

Fuente: elaboración propia

Por su parte, en el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, los Estados afirman la necesidad de avanzar en la “profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social y a garantizar a los nacionales de los Estados parte y a sus familias el goce de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas”. Este fin impactará en la inserción/integración de los migrantes en las sociedades receptoras y fomentará el horizonte de participación ciudadana y la identidad regional.

La norma hace referencia a que el Estatuto¹⁰ estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados parte y se conformará en base a los siguientes objetivos: (i) implementación de una política de libre circulación de personas en la región; (ii) consagración de la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos para los nacionales de los Estados parte del Mercosur, e (iii) igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación (artículo 2). Para llevar adelante los objetivos señalados, el Estatuto define todos los elementos que serán incorporados y los organismos, grupos de trabajo y foros del Mercosur en los cuales se abordará cada temática.

Cabe destacar que el Estatuto de Ciudadanía fue actualizado por la Decisión CMC No. 32/17, la cual básicamente modificó cuestiones institucionales al incorporar al organigrama de trabajo al SGT No. 18 de Integración Fronteriza (dependiente del GMC y creado en 2016). A grandes rasgos el Estatuto aborda los siguientes temas: 1) La circulación de personas, lo que implica la facilitación del tránsito y la circulación en el espacio Mercosur y la simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio y armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios; 2) Las fronteras, en tanto se propone la plena implementación y ampliación gradual de las áreas de control integrado, una revisión del Acuerdo de Recife y documentos conexos y Acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas del Mercosur; 3) La identificación que tiene que ver con la armonización de informaciones para la emisión de documentos del Mercosur (inserción de la denominación “Mercosur” en las cédulas de identidad nacionales, entre otros); 4) La documentación y cooperación consular; 5) El trabajo y empleo, lo que implicó la revisión de la Declaración Sociolaboral de 1998 y el fortalecimiento de la Comisión Sociolaboral, que se realizó en el año 2015 con la incorporación específica de derechos laborales regionales, reafirmando “la centralidad del empleo en las políticas públicas para alcanzar el desarrollo sostenible de la región”, y también incluyó el desarrollo de directrices sobre empleo, sobre desarrollo de planes en materia de protección del trabajo infantil, de inspecciones de trabajo y de planes nacionales sobre facilitación de la circulación de trabajadores; 6) Punto que se vincula también con las cuestiones de previsión social, la que implica integrar los registros de información; y 7) El tema educación, que también está presente e involucra la simplificación de trámites administrativos para las equivalencias de títulos superiores y creación de un acuerdo de movilidad integral, entre otros.

Por otra parte, hay una cuestión referida al transporte que apunta a favorecer la creación de un sistema sobre informaciones vehiculares regional y la patente única del Mercosur. También se abordaron temas sobre comunicaciones (tendientes a reducir tari-

¹⁰ El seguimiento de la implementación del Plan de Acción para la conformación progresiva del Estatuto de ciudadanía del Mercosur, se le había encomendado al Alto Representante General del Mercosur (ARGM), quien informaba directamente al CMC. Pero en el año 2017 dicha figura fue eliminada de la estructura institucional del Mercosur, lo cual significó una señal muy negativa para el proceso y sobre todo para la integración social (Dec. CMC No. 05/17). De manera tal que las funciones del ARGM fueron asumidas tras su disolución por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y con posterioridad se le asignó el seguimiento del Plan de Acción del Estatuto a la CRPM y a la Secretaría del Mercosur. El ISM también asiste en la tarea de continuar con la implementación del Estatuto de Ciudadanía y del PEAS.

fas de comunicaciones móviles fundamentalmente) y defensa del consumidor en el Mercosur. Por último, se incluyó en el Estatuto el ítem sobre derechos políticos, que incorpora a la agenda de la ciudadanía un tema central sobre el cual muy poco se ha trabajado en el Mercosur y que tiene que ver con avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales, en favor de los ciudadanos del Mercosur que residan en otros Estados del Mercosur del que no sean nacionales, incluida la posibilidad de elegir –en un futuro- parlamentarios del Parlasur.

Como complemento de lo anterior, se hace necesario reflexionar sobre el cambio de paradigma –al menos en el plano teórico– en referencia al concepto de “ciudadanía del Mercosur”. En este sentido, desde los órganos del Mercosur se había puesto el énfasis en promocionar los modelos de promoción y protección de políticas sociales que definan modalidades diferentes de ciudadanía, a través de regímenes de bienestar y en este sentido se replantea el rol que debe asumir el Estado como principal agente de lo público y de una política social basada en un enfoque de derechos (ISM, 2012):

asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. De esta forma, la dimensión social de la integración regional se configura como un espacio inclusivo que fortalece los derechos ciudadanos y la democracia (Declaración de Principios del Mercosur Social, 2007).

De esta manera, podríamos pensar en el traspaso de la “ciudadanía individual” (proveniente del liberalismo clásico) al de “ciudadanía social” (Carbajal, 2009), que incorpore nuevos criterios como el del desarrollo colectivo y la identidad regional (Bogado Bordazar, 2021 b).

Sería apropiado en esta instancia recurrir a la noción de “ciudadanización” de la política migratoria elaborada por Eduardo Domenech (2008), entendida como:

un proceso sociopolítico que resulta de los distintos modos de intervención y legitimación que desarrollan los organismos internacionales y los Estados nacionales en materia de políticas públicas y de las diferentes estrategias de participación que despliegan ciertas instituciones de la sociedad civil como las organizaciones de inmigrantes, los organismos de derechos humanos y las instituciones eclesiales.

En los órganos del Mercosur el concepto de ciudadanía comenzó a ser definido y analizado –teóricamente– a partir de la promoción del modelo social del Mercosur y de los reclamos y estrategias de diálogo de los diferentes grupos sociales que tuvieron alguna “llegada” a los órganos del bloque. A modo de ejemplo, mencionamos el Instituto Social del Mercosur (ISM), desde donde se elaboró un documento denominado la “Dimensión social del Mercosur, Marco conceptual” o la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur y Estados Asociados (RMADS), que elaboró la “Declaración de Principios del Mercosur Social”. En ambos órganos la “ciudadanía” fue asociada a la idea de “participación real” del individuo y de los grupos sociales en las esferas regionales, con

la necesidad de dotar de legitimidad al proceso de integración y generar una “identidad regional” (ISM, 2012):

el Mercosur debe ser un espacio donde converjan las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa, más consciente de sus derechos, deberes y obligaciones, pero por sobre todas las cosas, consciente de su pertenencia al espacio mayor de contención, conformando la conciencia regional que el proceso de integración demanda en esta instancia (Declaración de Principios del Mercosur Social, 2007).

4. El modelo de inserción migratoria en el proceso de integración regional del Mercosur

Una vez analizadas todas las normas que han sido herramientas que propiciaron la dimensión social del Mercosur y las diferentes teorías que explican los flujos migratorios, desarrollamos la hipótesis prospectiva en función de la cual se elaboró un modelo de “integración/inserción” al que denominamos “modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional”.

Este modelo propuesto parte de la necesidad de pensar ideas para entender el nuevo “régimen migratorio internacional” que se crea en un proceso de integración regional. El modelo toma de la teoría del transnacionalismo el postulado de estudiar la forma en que los migrantes organizan sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas y de qué manera mantienen contacto con la sociedad de origen y destino, analizando la circulación permanente de los migrantes. Pero esta teoría, como otras¹¹, no logra explicar las fuerzas intrínsecas de atracción de las regiones (en general, las diferencias de desarrollo) o las acciones de los Estados o de las regiones para generar sus propias políticas, o las acciones de las redes de migrantes o de las organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Tampoco entiende otros criterios migratorios más que los tradicionales (trabajador, estudiante, familiar, etc.) para encuadrar los desplazamientos.

El modelo que proponemos para el Mercosur parte de tomar los conceptos desarrollados por Lelio Mármora (2010), a los cuales se le incorporan otras ideas y visiones que aportan a la construcción teórica. El autor mencionado considera que “los derechos de las personas migrantes son el eje de toda la política migratoria, alejada totalmente de las políticas de seguridad y centradas en el derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia para los migrantes”. En este sentido, agrega que un modelo de integración/inserción del migrante debe contener una respuesta de gobernabilidad migratoria, entendida ésta como “el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legiti-

¹¹ A saber: teoría de la economía neo-clásica; teoría económica de la migración internacional laboral; teoría de los mercados laborales segmentados; teoría de la causalidad acumulada (Massey, 1993); o la teoría del sistema mundo desarrollada por Wallerstein (1993), entre otras.

dad y eficacia” (Calcagno y Otro, citado en Mármora 2010). A partir de esta idea, el Estado debe conjugar los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante, en el marco de la interacción económica, social, cultural y política en el que se mueven estas dos poblaciones (Mármora, 2010). En el caso del modelo regional, las respuestas tendrán que elaborarse en forma coordinada entre todos los sectores que integran los Estados, todas las disciplinas científicas y, por supuesto, pensadas en clave regional. Esto implica como punto de partida, redefinir el concepto de “frontera” vinculado al Estado-nación tradicional (definida históricamente como la unidad de análisis natural en los estudios sobre migraciones internacionales) y aceptar la “transnacionalidad” y “transculturalidad” como elementos indispensables para pensar la dinámica regional del proceso migratorio, así como también redefinir el concepto de ciudadanía tradicional hacia un concepto de ciudadanía social o comunitaria.

En palabras de Levitt y Glick Schiller (2004, citado en Halpern, 2012):

comprender la migración desde una perspectiva transnacional incluye, asimismo, una revisión del significado de la membresía en el Estado-nación. Aun cuando los Estados conceden la membresía a través de leyes que otorgan la residencia y la nacionalidad legales, el individuo también exige a los Estados, independientemente de su condición jurídica. Por lo tanto, los migrantes sin la ciudadanía plena pueden actuar como ciudadanos sustantivos o sociales, y exigir derechos o asumir privilegios que, en principio, sólo dan a sus ciudadanos.

Ambas autoras aportan la idea de que, si bien el concepto de Estado-nación todavía es muy importante en los estudios migratorios, “la vida social no está confinada a los límites de éstos”. Y, por lo tanto, se le debe aportar mucho valor a los movimientos sociales y religiosos, a las redes y a los intercambios de todo tipo (objetos, ideas, remesas, entre otros) (Levitt y Glick Schiller, 2004) que se puedan producir en una sociedad regional.

Ahora bien, para lograr el ajuste entre las percepciones y demandas sociales y las respuestas del Estado (o de la región en este caso), se requiere tener un conocimiento profundo “de los itinerarios de los migrantes y experiencias identitarias” (Trpin, 2015) si se quiere lograr el objetivo de la transculturalidad del proceso migratorio regional. No alcanza con tener conocimiento sobre los flujos migratorios y sobre cómo se desplazan los migrantes, sino también sobre sus vinculaciones con la sociedad de origen y destino, intereses, intenciones y prácticas de las comunidades, entre otros.

Hemos visto cómo el Mercosur, a través de los distintos órganos (CMC, RMADS, FEM, ISM) y con diferentes enfoques desde los primeros años del siglo XXI, ha abordado la cuestión migratoria a través del paradigma del “desarrollo”. Esto ha sido posible a partir de reconocerse como una región que es simultáneamente de recepción y circulación de migrantes intrazona y a la vez como una región de emigración, con los problemas que ello implica para el desarrollo regional. Por lo tanto, en función de esta realidad el Mercosur tuvo que asumir un posicionamiento con respecto al tema. Varios años de debates transcurrieron hasta que la región pudo abandonar el criterio de la “securitización” con la que trataba la cuestión de las fronteras y el control migratorio, para adoptar –a nuestro enten-

der— el criterio basado en la perspectiva del “desarrollo humano para las migraciones”, el cual se centró en la aprobación y promoción de los acuerdos internacionales que consagran derechos humanos de los migrantes, orientados a la protección, libre circulación y participación ciudadana activa (Mármora, 2010). En este sentido, el autor agrega que:

la participación total del migrante tanto en la sociedad de recepción, como en la de origen es vista como un derecho incuestionable, sin importar la situación administrativa migratoria, origen, etnia o cultura del migrante. La propuesta “multicultural” no es aceptada. (...) Se propone en cambio una acción orientada al “interculturalismo” que plantea básicamente el respeto al otro, en lugar de la tolerancia multiculturalista (Mármora, 2010).

Podríamos afirmar que esta concepción, entonces, ha sido elaborada en función de la participación en varias instancias de diálogo —o procesos consultivos sobre migraciones— que se desarrollaron en ámbitos internacionales (como, por ejemplo, la Iniciativa de Berna, 2001-2005) o en ámbitos regionales, como las Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), todo lo cual fue trabajado fundamentalmente en el Foro Especializado Migratorio del Mercosur —según se analizó en páginas anteriores— bajo el lema de “la mercosurización de la política migratoria”. De este modo, se identificando la coyuntura, la estructura regional (Mercosur) interviene reconociendo y asegurando protección, lo cual ha hecho —como punto de partida— con la aprobación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur, pero también con el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) que lleva adelante, un espacio de mayor diversidad (y transculturalidad). Como corolario de todo ello, se plantea la construcción de la ciudadanía comunitaria —con el Estatuto de Ciudadanía— para profundizar la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social de los pueblos. Pero también es importante destacar el rol de la sociedad civil, de las comunidades migrantes organizadas y de las redes familiares y sociales de migrantes, que nos aportan una visión más integral sobre el tema, a través de los estudios etnográficos.

En este punto es necesario analizar la evolución del concepto de “desarrollo” en el Mercosur y para ello nos basamos en algunos fundamentos vertidos como marco conceptual en el texto: la dimensión social del Mercosur, elaborado por el ISM. Se recurre en esta línea al concepto de “desarrollo con libertades, como una concepción que debe ir más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento económico; implica la ampliación de las libertades necesarias para que los sujetos puedan tomar decisiones respecto de sus vidas y por lo tanto requiere del incremento de las capacidades individuales”, eliminando las principales fuentes de privación de la libertad: pobreza, falta de oportunidades económicas, negligencia e intolerancia de los servicios públicos, entre otros (Amartya Sen, 2000, citado en ISM, 2012). Se debe repensar la noción misma del desarrollo, abandonando la idea que la identifica casi exclusivamente con el crecimiento económico y el incremento de bienes y objetos, para reconceptualizarlo desde un enfoque integral, que tenga en cuenta el desarrollo de las potencialidades de todos los miembros de la sociedad, con el fin de alcanzar una realización plena de las necesidades humanas (Max Neef, 1986 citado en ISM, 2012). Si hacemos un recorrido por las declaraciones presidenciales y la normativa apro-

bada en el Mercosur, vemos cómo la idea de desarrollo coincide con esta línea. Por otro lado, el bloque ha adherido como región a los objetivos de la Agenda 2030 y, por tanto, al concepto de “desarrollo sostenible” en ella vertido y los Estados se comprometen a realizar todos los esfuerzos para dicho cumplimiento.

Ahora bien, así como contamos con elementos teóricos y normativos para elaborar el concepto de *modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional*, también volvemos a afirmar que la desarticulación entre las instancias políticas del Mercosur y, en otra medida, la falta de financiamiento para la implementación de políticas públicas regionales y las diferencias en la internalización de las políticas regionales (en el nivel nacional), han significado un obstáculo para el avance de las políticas migratorias y al modelo social de integración.

Igualmente concluimos, en primer lugar, que el espacio geográfico creado por el proceso de integración regional ha funcionado en la práctica como un espacio de atracción para la circulación de las personas (siendo Argentina el principal país de atracción), promovido además por una serie de factores, tales como: confluencias de procesos históricos, culturales, de desarrollo humano y de cercanía geográfica, que favorecen la gobernabilidad migratoria, aun cuando existen las desarticulaciones antes mencionadas. En función del nuevo espacio de libre circulación (o facilitación migratoria) que se genera, también surge una nueva categoría de “entidades sociales que se insertan en las estructuras de la organización” (los migrantes) y que requieren del reconocimiento de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, a fin de lograr una mejor integración/inserción en el espacio regional y el desarrollo humano. Todo ello se ha reconocido en los Acuerdos de Residencia de los Estados parte del Mercosur y documentos afines, así como también con el PEA y el programa del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur.

5. Algunas conclusiones nunca definitivas...

Con los Acuerdos de Residencia del Mercosur (2002), el Estatuto de Ciudadanía y el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), se consolidó la política migratoria regional, la cual podríamos afirmar que está basada en una política de integración y no de restricción, de desarrollo y no de retroceso, de inserción del migrante y no de exclusión, de interacción y no de desconexión. Esto no implica decir que se trata de una política exenta de control, sino que el hecho de que esté basada en un criterio integrador significa que existen procesos administrativos que la regulan, pero no con un control orientado a la restricción, sino enfocado a la aplicación de la voluntad expresada en la norma migratoria y programas afines. Tanto los Acuerdos de Residencia como también el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) llevan implícita la conformación de un espacio de mayor diversidad (y transculturalidad) y, como corolario de todo ello, se plantea con el Estatuto de Ciudadanía, la construcción de la ciudadanía comunitaria para profundizar la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social de los pueblos.

Podemos afirmar que el Mercosur y los países Asociados se propusieron como objetivo avanzar gradualmente hacia la conformación de un espacio regional de libre circula-

ción de personas seguro, respetando la legislación interna de los Estados receptores en concordancia con el pleno ejercicio de los derechos de los migrantes, como uno de los pilares fundamentales del proceso, con el objetivo de contribuir a la integración plena del migrante en igualdad de condiciones de acceso a la educación, salud y trabajo. Sin embargo, concluimos que hasta el momento en el Mercosur se ha llegado a consolidar un esquema de “facilitación migratoria” más que una política regional integrada de libre circulación de personas. Sin perjuicio de ello, este esquema se ha construido sobre la base del “modelo social de integración”, el cual implica reconocer que los migrantes organizan sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas, pero a la vez mantienen una relación dialéctica con la sociedad de origen y destino. Pero lo fundamental de este modelo es el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como el eje de toda la política migratoria, donde la región conjugue los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante con la idea de construir una “sociedad regional”.

En definitiva, la incorporación del tema migratorio y de la libre circulación de personas en el ámbito del Mercosur ha sido el triunfo de una multiplicidad de actores y sectores que, a lo largo de la historia, impulsaron su tratamiento y lograron su inclusión en varias agendas de grupos de trabajo y foros subordinados a los órganos decisorios del bloque (GMC y CMC) o en otras instancias como Reuniones de Ministros (RMDAS, RME o RAADH) y Reuniones Especializadas (FEM o SEM). Sin embargo, notamos escasa participación de sectores diferentes a las Cancillerías o Ministerios del Interior de los Estados del Mercosur. La discusión sobre migraciones quedó fuera de los órganos sin capacidad decisoria como el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) o la Comisión Parlamentaria Conjunta, quienes habiendo abordado la temática, tuvieron escasa posibilidad de influir en el debate regional y decisional.

Afirmamos también dos cuestiones: en primer lugar, el espacio geográfico creado por el proceso de integración regional ha funcionado en la práctica como un eje de atracción intrínseca para la circulación de las personas (con Argentina como el principal país de atracción), promovido además por una serie de factores, tales como, confluencias de procesos históricos, culturales y cercanía geográfica, que favorecen la gobernabilidad migratoria. En función del nuevo espacio de libre circulación que se proyecta y se empieza a generar, también surge una nueva categoría de “entidades sociales que se insertan en las estructuras de la organización”, un nuevo “ser social” que requiere del reconocimiento de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, a fin de lograr una mejor integración/inserción en el espacio regional.

Finalmente, en el Mercosur se han verificado varias de las características de los movimientos poblacionales internacionales actuales: se configura como un tema central en la agenda de la integración regional, aunque aún muy vinculado a las decisiones (y a los vaivenes) de las políticas nacionales. Hay mayor diversificación de destinos de los migrantes y una leve ampliación cuantitativa de los flujos migratorios en la región (con la consecuente concentración urbana de la migración). Se ha verificado una mayor protección de derechos humanos de los migrantes en todas las instancias regionales y, por último, se reafirma el consenso de que ningún país puede gestionar eficazmente la migración por sí solo. Por lo tanto, resulta esencial la cooperación entre Estados en los planos regional y mundial.

6. Bibliografía

- ALFONSO, A (2012), Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. Cuadernos Migratorios No. 3, OIM, Buenos Aires, Argentina.
- BOGADO BORDAZAR, L. (2021 a), "El impacto de la pandemia en las migraciones regionales latinoamericanas", en: BOGADO BORDAZAR, L. y Otro (coordinadoras) Lati-noamérica, una región en crisis. Los efectos de la pandemia, Documento de Trabajo No. 25, Departamento de América Latina y el Caribe, instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Disponible en: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2021/04/doctrab25alatina.pdf>.
- CARBAJAL, A., (2009), La ciudadanía en el Mercosur, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- CERIANI CERNADAS, P. (2012), Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR, en: Zaffaroni, E., Derechos humanos: reflexiones desde el Sur, Buenos Aires, Infojus.
- Comisión Económica para América Latina -CEPAL- (2002) Globalización y Desarrollo, Naciones Unidas, p. 244. Disponible en: <https://www.google.com/search?q=Comisi%C3%B3n+Econ%C3%B3mica+para+Am%C3%A9rica+Latina+CEPAL>. Fecha de consulta: 1/4/2021.
- DOMENECH, E. (2008), La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global, en: NOVICK, S. Las migraciones en América Latina, Buenos Aires, CLACSO.
- HAPLERN, 2012 G. (2012), "Migraciones internacionales y religiosa. Aportes comunicacionales para un debate sobre ciudadanía y migración", en: Trabajo u Sociedad, No.19 Santiago del Estero jul./dic. 2012. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_serial&pid=1514-6871&ling=es&nrm=iso. Fecha de consulta: 29/10/2019.
- Instituto Social del Mercosur (2012), La dimensión social del Mercosur. Marco conceptual, RMADS, Mercosur.
- JACCOUD, L. (2009). "Proteção social no Brasil: debates e desafios". En: Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil, UNESCO, MDS.
- LEVITT, P. y GLICK SCHILLER, N. (2004): "Perspectivas internacionales sobre migración: Conceptualizar la simultaneidad" en; Migración y Desarrollo, Nº 3, segundo semestre, México. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/migracion-y-desarrollo/articulo/perspectivas-internacionales-sobre-migracion-conceptualizar-la-simultaneidad>. Fecha de consulta: 29/10/2019.
- MÁRMORA, L (2010), Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur, REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 18, núm. 35, julio-diciembre, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, Brasi-

lia, Brasil.

- MARTÍNEZ PIZARRO J. (2000). "Integración regional, aspectos sociales y migración internacional: consideraciones básicas. Ponencia presentada al Seminario Internacional "International Migration in Latin America Enters a New Millenium", organizado por la Asociación Internacional de Sociología, Reserach Committee No. 31, Buenos Aires, 2 al 4 de noviembre de 2000.
- MIRZA, C. y Otros (2012). La dimensión social del MERCOSUR. Marco conceptual. Instituto Social del MERCOSUR. Asunción, Paraguay.
- MASSEY, D. y Otros (1993), "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", Population and Development Review, Vol. 19, No. 3, disponible en: https://www.jstor.org/stable/2938462?newaccount=true&readnow=1&seq=2#page_scan_tab_contents, fecha de consulta: 10/11/2018.
- TRPIN, V. y JARDIM, D. (2015), "Tendencias de los estudios migratorios en Brasil y Argentina: desafíos actuales", en: Odisea. Revista de Estudios Migratorios, No. 2, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- WALLERSTEIN, I. (2005), "After Developmentalism and Globalization, What?". Theomai [en línea] 2005, (Sin mes): [Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12420823009>> ISSN 1666-2830.

i. Siglas utilizadas

ARGM, Alto Representante General del Mercosur

CCMASM, Comisión de Coordinación de Ministros y Autoridades Sociales del Mercosur

CEPAL, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas

CMC, Consejo Mercado Común del Mercosur

CRPM, Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur

CSM, Conferencia Sudamericana de Migraciones

FCCP, Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur

FCES, Foro Consultivo Económico y Social

FEM, Foro Especializado Migratorio

FOCEM, Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur

GM, Grupo de Trabajo Migratorio del Mercosur

GMC, Grupo Mercado Común del Mercosur

IPPDH, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur

ISM, Instituto Social del Mercosur

ODM, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU)

ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU, Organización de Naciones Unidas

PEAS, Plan Estratégico de Acción Social

RMADS, Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur

SEM, Sector Educativo del Mercosur

SGT No. 18 de Integración Fronteriza, Sub Grupo de Trabajo No. 18 de Integración Fronteriza

Reflexiones

Aportes a un debate sobre el futuro de la integración latinoamericana y del Mercosur

Félix Peña¹

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Peña, F. (2021). Aportes a un debate sobre el futuro de la integración latinoamericana y del Mercosur. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 122. <https://doi.org/10.24215/23142766e122>

1. Comentarios introductorios

El actual es un mundo más poblado y más conectado. Por las tendencias que se observan, estos son rasgos que tenderán a acentuarse en las próximas décadas. En un mundo con estas características, la Argentina puede –si se lo propone– desarrollar relaciones comerciales normales y eventualmente intensas con todos los países, especialmente aquellos con los cuales se comparten intereses concretos. Pero se trata de una estrategia que implicaría consolidar la relación estrecha preferencial que el país pactó en 1991 con sus socios del Mercosur, a partir del acuerdo que pocos años antes habían celebrado entre la Argentina y el Brasil los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney.

Pero una estrategia de inserción activa en todos los ámbitos del sistema comercial internacional como la que podrían desarrollar, si se lo proponen, tanto la Argentina como el Mercosur y los países latinoamericanos que compartieran tal enfoque, requiere tener un diagnóstico permanentemente actualizado de los factores que permiten anticipar cambios significativos, tanto en el plano global como en los múltiples y diversos planos regionales.

¹ Director de la Fundación ICBC y de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la UNTREF. Ver todas sus publicaciones en www.felixpena.com.ar.

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

Requiere, en especial, de una eficaz organización en el plano gubernamental y en el de la sociedad en su conjunto, así como también de una activa política de cooperación con otras naciones y, por cierto, no solo las de la región latinoamericana.

Entre otros, cambios tecnológicos (en todos los planos), climáticos y culturales (valores, preferencias, costumbres) incidirán en los desplazamientos de ventajas competitivas y, por ende, en el desarrollo del comercio de bienes y de servicios entre los países y regiones. Asimismo, el actual es un mundo con marcadas diversidades de consumidores empoderados, como resultado de una creciente población en muchos países, y de una clase media urbana bien informada sobre sus múltiples opciones para obtener los recursos, bienes y servicios que eventualmente necesite o prefiera. Un mundo con marcadas diversidades culturales en múltiples planos requerirá potenciar las que caracterizan a la Argentina y a América Latina. Será también un mundo más contagioso, ya sea en el plano de las ideas, de los valores, de las políticas e incluso de las pestes (como lo demuestra la experiencia de la denominada pandemia del coronavirus).

2. La importancia de las usinas de pensamiento orientadas a la acción

Las denominadas usinas o espacios de pensamiento orientados a la acción tienen importancia en el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales de cualquier país. Reflejan el vínculo para que un país desarrolle desde su propia perspectiva, entre la reflexión nutrida en la experiencia y en la acción concreta con el fin de lograr efectividad y eficacia en su inserción internacional y en las de sus empresas. Se basan en la capacidad para entender las realidades sobre la base de la experiencia. Su valor práctico aumenta por la creciente complejidad y dinámica que tienen hoy las relaciones comerciales entre naciones.

No hay modelos únicos sobre cómo encarar el desarrollo de tales usinas en un país determinado, pero se observan rasgos comunes en instituciones existentes. Dos son los más destacables: el primero es la inclusión, en sus agendas de debates y análisis, de cuestiones relevantes en las estrategias de inserción internacional; y el segundo es la conexión de sus agendas con las que desarrollan usinas similares en otros países, encarando incluso agendas comunes. La relevancia de las cuestiones que se privilegien, así como la densidad de las redes que se enhebran y la conectividad de las agendas, pueden hacer de tales redes un factor fundamental para la construcción de una interdependencia cooperativa entre países, por ejemplo, de una misma región, especialmente en función de sus respectivas inserciones en el sistema internacional global.

También es posible observar elementos comunes en las metodologías de trabajo que emplean distintas usinas conectadas entre sí. Un elemento común es el encarar sus agendas con la participación de múltiples protagonistas que expresan diversidades en el plano de roles sociales, en el generacional y en el de visiones sobre las realidades. Otro elemento es el concentrar el análisis en pocas cuestiones relevantes para la agenda internacional del momento y que, por su complejidad, requieran ser apreciadas en múltiples perspectivas disciplinarias. Y un tercer elemento común es el de aportar ideas concretas y útiles en el plano de acciones que aborden cuestiones relevantes de la agenda internacional de un

país o de un grupo de países.

Son conversatorios, muchas veces virtuales, entre protagonistas con distintos roles sociales en la reflexión y en la acción, y con distintas visiones sobre cómo operar en las realidades. También tiene importancia la forma de encarar la conversación entre los participantes. Las mejores reuniones son aquellas en las que la agenda contenga pocos módulos temáticos, un moderador que sea un verdadero provocador del debate, presentaciones iniciales cortas (lo ideal son unos diez minutos; obviamente, sin lectura de textos escritos; y, en lo posible, con pocos cuadros estadísticos) y luego un buen período de conversación con intervenciones cortas (lo ideal son unos tres minutos como máximo) y con un protagonismo activo del moderador-provocador. Normalmente son reuniones que no requieren conclusiones formales. Las conclusiones las extrae cada participante en función de su respectiva agenda como especialista, analista o protagonista en las relaciones internacionales de su respectivo país.

Estas usinas pueden ser más eficaces en la medida que reúnan dos requisitos. Uno es que quien esté en el plano de la acción gubernamental o empresarial, demuestre interés en recibir orientaciones de quienes están en el plano de la reflexión y de la experiencia. El otro es que quien esté en el plano del pensamiento esté dispuesto a colocarse en el lugar de quien está en el plano de la acción –o sea en “el campo de batalla– y de plantearle sugerencias fundadas en experiencias que respondan a la hipotética pregunta “¿cómo lo hago?”.

3. La construcción del espacio regional latinoamericano

La construcción de espacios regionales multinacionales, como es el caso de América Latina, con objetivos políticos de largo plazo que trascienden al plano económico y con reglas de juego favorables al desarrollo del comercio, del empleo y de la inversión productiva, no es tarea fácil. Lo demuestra precisamente la experiencia latinoamericana, pero también, entre otras, la europea; en especial cuando tal construcción se refleja en procesos que son menos sencillos de desarrollar que lo imaginado en sus momentos fundacionales.

Quizás sea por ello por lo que hoy los países parecen estar menos inclinados a la idea de una integración económica con naciones del propio espacio geográfico, si es que ella supone disciplinas rígidas, superación de su propia identidad nacional y, por sobre todo, cesión definitiva de soberanía.

Se evidencia en las crisis que atraviesan algunos de los principales procesos de integración encarados en las últimas décadas. Ejemplos más notorios se encuentran en el Mercosur y en la Unión Europea (UE). No son, por cierto, procesos similares ni en sus rasgos principales ni en su profundidad. Tampoco lo son sus respectivas crisis. Pero ellas evidencian a veces una creciente distancia entre los avances logrados y las expectativas generadas en cuanto a sus posibles resultados.

En ambos casos se observan factores que generan incertidumbres sobre su desarrollo futuro. Ello es evidente en el caso de la UE, como consecuencia de los efectos aún im-

precisos del *Brexit* y de su potencial pleno impacto en el proceso regional de integración. En el caso del Mercosur, si bien el respectivo país miembro ha ratificado su voluntad de continuar con su desarrollo, siguen en pie muchos interrogantes sobre cómo se abordarán cuestiones que inciden en su eficacia y en su legitimidad social.

Es razonable imaginar que, hacia adelante los acuerdos de integración, tanto los regionales como los birregionales en sus distintas modalidades –tal es el caso del previsto acuerdo entre el Mercosur y la UE–, seguirán impactados por las incertidumbres que predominen en el contexto internacional.

Tales incertidumbres derivan, entre otros factores, de los efectos de las nuevas configuraciones del poder mundial; de la mayor conectividad entre países, empresas y consumidores con múltiples opciones; y de la proliferación de fracturas étnicas, ideológicas y emocionales. Ellas acrecientan la importancia para todos los protagonistas de contar con estrategias de inserción internacional que estén actualizadas, que sean relativamente confiables y que abarquen el mayor número de países.

Se está entrando en una fase de relaciones internacionales policéntricas, en la que se pueden tornar obsoletos paradigmas, conceptos y enfoques teóricos del pasado. En tal fase será necesario tener una visión actualizada del propio concepto de integración económica entre diversos países. Implica tener claro por qué un país se asocia en forma permanente con otro u otros países (dimensión existencial de la integración) y cómo hacerlo (dimensión metodológica).

Imaginar la integración en términos similares a los que han predominado en otros momentos históricos, especialmente en el plano económico, no parecería ser algo conveniente. En tal perspectiva, una visión dogmática de lo que debe ser el grado de perfección que tenga una zona de libre comercio o una unión aduanera, suena a algo antiguo.

La que está emergiendo ahora parecería ser una fase de alianzas múltiples, simultáneas y flexibles, con una gran dinámica en su desarrollo. Una fase en la que un país, cualquiera que sea su dimensión, pueda tener dificultades para navegar con eficacia y para lograr sus visiones y objetivos, si es que no tiene un diagnóstico correcto, sobre su ubicación y sobre sus posibilidades efectivas en la competencia por el poder y por los mercados internacionales.

4. Las agendas de inserción comercial externa de países latinoamericanos

Varias cuestiones novedosas se pueden destacar en la agenda de prioridades para la inserción comercial internacional de países latinoamericanos. Tienen que ver con la necesidad de actualizar y renovar estrategias de proyección al mundo de bienes y de servicios que un país está en condiciones de producir con calidad y eficacia, sobre la base de ventajas competitivas y, en especial, de dotación de recursos naturales, talentos y creatividad, y de diversidad de su desarrollo industrial y tecnológico.

Algunas de las principales cuestiones que se deberían observar en las agendas de inserción comercial internacional de países latinoamericanos tendrían que ser las siguientes:

- en el plano global, entender e incidir en la necesaria renovación del sistema multilateral del comercio mundial, institucionalizado en la OMC y, a la vez, lograr la vinculación de cada país con la creciente red de acuerdos comerciales preferenciales de alcance regional e inter-regional;
- en el plano regional latinoamericano, tener una participación activa en la adaptación del Mercosur a nuevas realidades del comercio internacional, incluidos tanto la necesaria articulación entre sus países miembros y los de la Alianza del Pacífico, como el pleno aprovechamiento de todo el potencial del Tratado de Montevideo de 1980 que creó la ALADI, y
- en el plano nacional, lograr un efectivo desarrollo de las estrategias de inserción competitiva en el comercio mundial de bienes y de servicios, especialmente de las pymes y de las empresas de nicho.

Las reformas a la OMC son hoy prioritarias. Es un marco institucional clave para preservar reglas básicas para el comercio internacional, tales como la del principio de no discriminación en las políticas arancelarias y en otras prácticas comerciales.

Parecería existir consenso entre los países miembros de la OMC sobre la necesidad de adaptar sus reglas a las nuevas realidades del comercio internacional. Muchas de ellas provienen de cuando se negoció en 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Ese era un momento de las relaciones internacionales sustancialmente distinto al actual. Pocos países participaron de las negociaciones y uno tenía por su poder relativo un protagonismo decisivo. El interés dominante era lograr un sistema de comercio global orientado por reglas y centrado en pocos principios. El de la no discriminación era uno fundamental. Y una regla principal que debía garantizarlo era la del artículo XXIV del GATT, que en la práctica permitía excepciones a tal principio, a través de dos modalidades: la de la unión aduanera y la zona de libre comercio.

Hoy la OMC –sucesora del GATT y que incorporó sus principales reglas, incluida la del citado artículo XXIV– tiene 164 países miembros. El poder relativo entre los distintos países es hoy diferente al del momento fundacional y ninguno individualmente tendría, aunque así lo crea, suficiente capacidad como para aspirar a imponer las reglas del comercio internacional sólo en función de sus intereses nacionales.

Por lo demás, la dinámica del comercio mundial en un mundo con más protagonistas y una creciente conectividad entre los espacios económicos nacionales y regionales, tornan más necesaria que nunca la existencia de reglas de juego cuyo cumplimiento no dependa sólo de la voluntad de cada país o de un grupo de países.

Pero el predominio del consenso como principal criterio para cambiar las reglas existentes o para aprobar nuevas reglas torna muy difícil el desarrollo exitoso de todo intento de adaptar el sistema de la OMC a nuevas realidades. La experiencia de la Rueda Doha así lo demostraría.

Una contribución valiosa de la Cumbre del G20 en Buenos Aires (2018) fue la de constatar que el sistema multilateral del comercio no está cumpliendo sus objetivos y que existen posibilidades de mejorarlo. Por ello se reconoce la necesidad de hacer las reformas

necesarias para mejorar su funcionamiento.

Un factor adicional incide en la importancia práctica que hoy tiene la cuestión de las reformas orientadas a modernizar la OMC. Un mecanismo de solución de controversias de hecho paralizado afecta significativamente la eficacia de las reglas multilaterales del comercio mundial. El sistema puede quedar expuesto, entonces, al criterio discrecional de los países miembros, sobre todo de los que tienen un mayor poder relativo.

Pero para abordar las reformas de la OMC, un problema significativo resulta del hecho de que no todos los países miembros del sistema comparten similares criterios para definir cuáles deban ser cuestiones prioritarias a abordar. A la hora de construir los necesarios consensos no es este un problema menor.

A su vez, en el plano regional latinoamericano, la reforma y actualización del Mercosur, así como su articulación con la Alianza del Pacífico, también tiene una fuerte prioridad. Todo indica que, por razones políticas, lo conveniente será alcanzar tal objetivo sin que sea necesario reformar el Tratado de Asunción, lo que podría plantear dificultades internas en algunos de los países miembros. Esto es factible si se logra el predominio de enfoques prácticos y no dogmáticos, especialmente sobre lo que debe ser una unión aduanera o una zona de libre comercio. La combinación entre sentido político, pragmatismo económico y flexibilidad jurídica permitiría lograr resultados concretos, asegurando a la vez la necesaria previsibilidad de las reglas que se pacten.

Y en el plano regional latinoamericano, el Tratado de Montevideo de 1980 brinda con su figura de los “acuerdos de alcance parcial”, los instrumentos necesarios para el desarrollo de una estrategia inteligente de articulaciones productivas de alcance sectorial.

5. La ALADI y su futuro en la construcción de un regionalismo latinoamericano insertado en el mundo

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fue creada en 1980 en sustitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Ésta a su vez había sido creada en 1960, a fin de desarrollar una zona de libre comercio que debía perfeccionarse en un plazo de 12 años. Ni su formato –zona de libre comercio– ni los plazos estipulados pudieron ser cumplidos. En realidad, cuando se comenzó la negociación del Tratado de Montevideo de 1980, el objetivo original de los países era impulsar acuerdos preferenciales comerciales, especialmente de alcance sectorial, a fin de sustituir los acuerdos bilaterales desarrollados en la década de 1930.

La ALADI tiene un potencial adaptado a los actuales requerimientos de la cooperación e integración latinoamericana, concebida en una perspectiva estratégica de “convergencia en la diversidad”.

Su pleno aprovechamiento no depende necesariamente de una acción colectiva de todos sus países miembros. El instrumento de los acuerdos de alcance parcial previsto en el Tratado y reglamentado por la resolución 2 de la Conferencia en 1980 es el que brinda en la actualidad un mayor potencial, en forma compatible con la normativa del sistema

multilateral del comercio internacional (GATT-OMC).

Desde que fue lanzada en 1980 –en sustitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada para desarrollar una zona de libre comercio a perfeccionarse en un plazo de 12 años–, la ALADI tiene por lo menos dos funciones a fin de desarrollar “un área de preferencias económicas”, que es su principal objetivo como contribución a la idea más amplia de integración económica regional.

Una primera función es la de brindar un marco legal para la celebración de acuerdos entre todos (los acuerdos de alcance regional - artículo 6) o al menos entre dos o más de sus países miembros, pero no todos (los acuerdos de alcance parcial - artículos 7 a 14). En tal caso sólo se requiere la aprobación de los países participantes en el respectivo acuerdo. Dichos acuerdos (regionales o parciales) deben contribuir al desarrollo de un mercado común (objetivo sin plazo definido y a lograrse “en forma gradual y progresiva”) entre sus países miembros, precisamente por el desarrollo de preferencias económicas.

La otra función es la de brindar un marco institucional para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos, a través de los órganos representativos de los Estados y del papel que cumple su Secretaría General, que funciona en Montevideo.

La primera función permite brindar sustento legal, dentro y entre los países, y también en el sistema multilateral del comercio mundial (antes el GATT y a partir de 1995, la OMC, sea por el artículo XXIV de las reglas del GATT-OMC o por la denominada Cláusula de Habilitación, mucho más flexible), a las preferencias comerciales que se otorgan los países miembros entre sí. En los acuerdos de alcance parcial, tales preferencias se extienden sólo a los países participantes, pero eventualmente otros o todos los países miembros de la ALADI pueden requerir participar. Una regla general establecida por el Tratado es la de la cláusula de la nación más favorecida (artículo 44), que obliga a extender a todos los miembros cualquier ventaja arancelaria que no se hubiere otorgado en el marco de un acuerdo de alcance parcial.

Los países miembros tienen una representación permanente en la ALADI. Otra función que puede cumplir la ALADI es la de que tal representación sirva para construir una red de acuerdos comerciales y de integración con otros países de la región, complementando las acciones que se desarrollen en el plano bilateral con el respectivo país. En tal caso, bien concebida, la Secretaría General podría cumplir una función de impulso y de apoyo técnico a las gestiones que se realicen.

En síntesis, la ALADI puede servir como marco institucional que permite, por un lado, dar cobertura jurídica a acuerdos con elementos de preferencias comerciales y económicas que se desarrollen con todos o algunos países miembros y eventualmente impulsarlos; y, por el otro lado, brindar un espacio de interacción con otros países con objetivos de promover y facilitar, entre otros objetivos, el desarrollo del comercio y de la complementación económica; sin perjuicio de que a través del tiempo puedan tener un alcance que cubra objetivos más generales y ambiciosos (por ejemplo, un mercado común) y que se extienda a todos los países miembros.

Para las empresas interesadas en construir o en participar en redes transnacionales

entre empresas de la región cubierta por la ALADI, este marco institucional puede servir de fuente de información sobre las acciones preferenciales que se realicen en la región y, también, como ámbito para impulsar acuerdos gubernamentales (de alcance regional o parcial) que sean funcionales a sus objetivos en otros países de la región.

Especialmente, bien interpretado, el instrumento de los acuerdos de alcance parcial puede ser funcional al tejido de redes sectoriales de complementación e integración productiva. Para las empresas, especialmente pymes, los acuerdos de alcance parcial, con modalidad de complementación económica, pueden ser instrumentos funcionales para una estrategia sectorial de complementación con empresas de otros países de la ALADI.

Bien concebidos, los acuerdos de alcance parcial –especialmente de complementación económica y con alcance sectorial– permiten lograr equilibrios razonables entre dos demandas a veces contradictorias, tanto de las empresas como de los respectivos gobiernos. Una es la demanda de *flexibilidad* en las reglas de juego que se apliquen para desarrollar las estrategias sectoriales de complementación productiva. La otra es la demanda de *previsibilidad* sobre la aplicación de las respectivas reglas de juego –especialmente en lo referente a la estabilidad en las condiciones de acceso a los respectivos mercados– pactadas en el acuerdo de alcance parcial. Esta última es la que más puede ser requerida por las empresas llamadas a invertir en función del mercado ampliado por el respectivo acuerdo de alcance parcial.

Los acuerdos de alcance parcial son negociados por los países interesados, con conocimiento de los demás países miembros. No requieren ser aprobados por los órganos de decisión de la ALADI. La Secretaría General tiene además una función de registro y seguimiento de los acuerdos que se concluyan. En la página web de la ALADI están todos los textos de los acuerdos concluidos.

La ALADI es, en tal sentido, un marco institucional apropiado para avanzar en el desarrollo de acuerdos de complementación económica, con alcance sectorial o multisectorial, por ejemplo, entre países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico y otros países latinoamericanos, sean o no miembros de la ALADI.

6. Prioridades para adaptar el Mercosur a nuevas realidades

Lo esencial de lo que se pactó en Asunción el 26 de marzo de 1991, al firmarse el Tratado por el que se creó el Mercosur, está reflejado en la reciprocidad de las preferencias comerciales que se otorgaron entre sí los países miembros y, en particular, los de las dos principales economías del espacio de integración regional que se creaba.

“Te doy y me das” sería una forma popular de expresar tal elemento esencial del Mercosur. Explícitamente se optó por una unión aduanera y no por una zona de libre comercio. Los artículos 1 y 5 del Tratado contienen los elementos esenciales del pacto entre los países socios. Sin embargo y sobre todo, la idea central del alcance de tal pacto se refleja en el artículo 2, que establece la reciprocidad como compromiso principal (“El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Parte”).

Está claro que el Tratado de Asunción implicó mucho más que un sistema de preferencias comerciales. Sus dimensiones políticas y económicas básicas eran tan o más profundas que las preferencias comerciales. Penetraban hondo en la historia de las relaciones entre un grupo de países latinoamericanos, a veces más marcadas por tendencias al conflicto que a la cooperación. El Tratado implicó, además, afirmar la idea de trabajar juntos para promover una inserción internacional inteligente, efectiva y eficaz de cada uno de los países miembros del Mercosur.

Treinta años después de la firma del Tratado de Asunción, siguen teniendo vigencia los elementos que hacen a la dimensión existencial del Mercosur; esto es, el por qué trabajar juntos. No se cuestiona la necesidad de que este grupo de naciones contiguas que comparten su pertenencia a una región de fuerte potencial y ricas diversidades, trabajen juntas para potenciar su desarrollo económico y social, fortalecer sus sistemas políticos, y lograr una inserción en el sistema internacional funcional a sus intereses y posibilidades.

Las diferencias se observan en la dimensión metodológica; esto es, el cómo trabajar juntos. Son diferencias naturales en todo proceso voluntario de integración entre naciones soberanas que no se plantean el dejar de serlo. El objetivo, por el contrario, es compartir el ejercicio de sus respectivas soberanías sin perder sus individualidades como naciones.

Las instituciones y reglas que se crean implican disciplinas colectivas que permitan llevar adelante un proceso de construcción de la integración procurada. La experiencia internacional indica que tal proceso de construcción puede llevar tiempo, incluso más que el imaginado. De ahí es que pueda requerirse adaptar los pasos de aproximación a los objetivos procurados. Incluso el camino hacia las metas perseguidas puede necesitar de adaptaciones frecuentes. La experiencia europea ha sido muy elocuente en tal sentido.

Los problemas no provienen, entonces, de la necesidad de una adaptación continua de un proceso de integración voluntario entre naciones a cambios frecuentes de las realidades, tanto en los países participantes como en el entorno regional y global en el que se insertan. Los verdaderos problemas pueden provenir, en cambio, de las deficiencias de los métodos que se emplean para eventualmente reorientar el recorrido del camino trazado o para revisarlo cuando fuere necesario por el peso de las realidades. Son problemas, incluso, que pueden exteriorizar deficiencias en los métodos empleados para concertar decisiones conjuntas o para asegurar su puesta en práctica. O pueden estar exteriorizando deficiencias en la elaboración de las respectivas posiciones nacionales con respecto a los desafíos que surgen de la evolución de las realidades. Y también pueden devenir, entre otros factores, de deficiencias de diagnósticos sobre tales realidades, que pueden provenir, ya sea de los actores gubernamentales como del propio sector empresario, o de los múltiples y diversos sectores sociales.

Las diferencias metodológicas tienen efectos más complejos si se traducen en diferencias existenciales. En cierta forma esta es una de las lecciones del Brexit, al menos desde la perspectiva de quienes lo impulsaron. Así puede ocurrir, por ejemplo, cuando se considera que hay fallas en el diagnóstico de qué es lo que anda mal en un proceso de integración. En tal caso, si un país percibe dificultades para introducir modificaciones en la dimensión metodológica y considera que ello puede afectar sus intereses nacionales, tiene

siempre la opción existencial de retirarse del respectivo proceso de integración.

Las deficiencias metodológicas pueden ser resueltas con modificaciones a las reglas y disciplinas comunes pactadas, incluidas –si fuere necesario– las del propio pacto constitutivo.

En la perspectiva de lo antes esbozado, cobra toda la importancia que tiene en un proceso de integración como el del Mercosur el buen diagnóstico que se pueda realizar sobre cuáles son sus dificultades prácticas para navegar un mundo en continuo proceso de cambio. Es un diagnóstico que requiere tener en cuenta tanto la perspectiva nacional de cada uno de los países que participan del proceso, como la propia perspectiva común desde el proceso de integración, en este caso, desde el propio Mercosur. Y son diagnósticos en los que se ponen en evidencia la intensidad y la calidad de la interacción entre los múltiples actores participantes, lo que incluye, en especial, el aporte de los grupos de pensamiento y reflexión orientados a la acción.

Pero asumiendo que los diagnósticos sean correctos, no sería por cierto suficiente. Lo que realmente se requiere para encarar las crisis metodológicas en un proceso de integración, sobre todo si tienen potencial para derivar en crisis existenciales, son mecanismos eficaces de concertación de intereses nacionales en función de los intereses percibidos como comunes. Y ello implica, por sobre todos los otros factores, el liderazgo político en el más alto nivel de los países involucrados, la capacidad de concertación del órgano común del proceso de integración, y un protagonismo activo de los respectivos múltiples sectores económicos y sociales.

Los momentos críticos de los procesos de integración, como son los casos de la Unión Europea y del Mercosur, entre otros, ponen de manifiesto que es en la capacidad de concertación del órgano común y del liderazgo político en los países miembros en donde residen los factores más relevantes para una metodología eficaz de integración que permita lograr los objetivos procurados y evitar la recurrencia o el éxito de eventuales crisis existenciales.

A comienzos del año 2021, parece oportuno destacar tres cuestiones relevantes para modernizar el Mercosur y restablecer un grado aceptable de su credibilidad y de su eficacia. La primera cuestión se refiere a las metodologías de apertura de los respectivos mercados con su incidencia en las negociaciones comerciales internacionales. La segunda se refiere a la metodología institucional –incluida la capacidad para ejercer la necesaria función de concertación de los intereses nacionales– que se aplica para la adopción de decisiones conjuntas, que también inciden en el desarrollo de la agenda de negociaciones comerciales con otros países. Y la tercera se refiere la metodología que se emplea para asegurar que el proceso de integración esté basado en reglas de juego comunes y, por ende, orientado a ellas.

Por supuesto, hay otras cuestiones relevantes a abordar. Pero las tres mencionadas son las que, tras casi treinta años de desarrollo del Mercosur, parecería conveniente tener presente, especialmente en las conversaciones al más alto nivel político.

La fin des relations internationales?

Jean-Pierre Ferrier¹

- ❖ Cómo citar este artículo: Ferrier, J. P. (2021). La fin des relations internationales ? Relaciones Internacionales, 30(60), 126. <https://doi.org/10.24215/23142766e126>

Rassurons tout de suite le lecteur: cet article ne prévoit nullement, et son auteur ne souhaite pas du tout la disparition de cette excellente revue. Mais il redoute que l'étude des Relations internationales, notamment dans les Universités, ne devienne de plus en plus compliquée, voire impossible.

Il y a une trentaine d'années, l'universitaire français que j'étais se réjouissait du succès de l'un de ses anciens étudiants, devenu son collègue et resté toujours son ami, de l'autre côté de l'Atlantique, et qui parvenait à créer une revue dans le domaine de recherches qu'ils partageaient. J'en connaissais les difficultés. Mais j'étais assez optimiste, puisque je connaissais aussi les qualités et la volonté de Norberto Consani. Il a réussi.

Son mérite n'est pas mince, car les Relations internationales deviennent de plus en plus difficiles à distinguer, donc à comprendre, donc à expliquer. Quand le futur fondateur de la revue était, par force et par choix, mon étudiant à Paris, les Relations internationales étaient encore une discipline balbutiante, mineure ; certes, il avait existé de remarquables historiens de la diplomatie et de la guerre, comme Jean-Baptiste Duroselle ; tant de juristes internationalistes exceptionnels, dont certains pouvaient être reconnus dans nos couloirs. Dans les années 1960, à l'Université de Paris, il y avait bien un cours d'Institutions internationales, dont l'essentiel était constitué par l'étude du fonctionnement des Organisations internationales. Les circonstances et les résultats de leur activité étaient pratiquement ignorés. Quant aux États, on apprenait en Droit international qu'ils étaient égaux et souverains, mais que tout ne se passait pas toujours bien entre eux. Et, de la Science politique, on n'étudiait que l'existence de deux blocs antagonistes et d'un reste, appelé abusivement Tiers Monde. Osons le révéler: l'enseignement de Relations internationales était, pour les universités françaises, l'occasion d'accueillir des professeurs étrangers, souvent en exil.

¹ Ancien professeur, Université de Paris, France.

Par exemple, mon prédécesseur, un remarquable internationaliste grec, avait un cours (passionnant) constitué en gros de deux parties: une « théorique » (les Relations internationales chez Thucydide et les auteurs grecs anciens, avec leur écho actuel) et une "pratique" (les conflits gréco-turcs) !

Était-il plus sage de s'attacher aux relations « réalistes » ? Et qu'entendre par là ? Essentiellement l'ensemble des relations, des éléments qui créaient des liens voulus ou non voulus, qui les confirmaient, les concrétisaient ou les contredisaient, entre différents acteurs: les États, les sujets non-étatiques du droit ou extérieurs au droit, et tous autres. Une approche vague, bien sûr, mais où les notions d'État ou de non-étatique délimitaient assez bien la réalité de la société internationale. Et des techniques diverses permettaient d'approcher mieux la réalité profonde, l'étude des idéologies, de la géopolitique, des relations économiques, etc.

Quand apparaît un nouveau domaine d'étude, il est bon que les approches soient diverses ; la conception de théories générales, par exemple, destinées à systématiser (malheureusement, à déformer parfois) les données observées, est très utile. Dans la revue « Relaciones Internacionales », je trouve un écho de toutes ces recherches. Surtout, l'évolution de la société, telle que les observateurs la perçoivent, y apparaissait et y apparaît encore très clairement, y compris dans ses obscurités, ses incertitudes. Or, celles-ci sont de plus en plus importantes. Officiellement, la base juridique de la matière, qu'il serait absurde d'ignorer, n'a pas beaucoup changé ; mais qui ose parler, sans restriction mentales ou exprimées, de « l'égalité » des États ? Au moins, restent-ils souverains ? Certains spécialistes ont noté, par exemple, que le terme de « souveraineté » est utilisé, dans le discours des dirigeants français, beaucoup plus souvent à propos de l'Union européenne, qui n'en aurait pas assez ou en userait mal, qu'à propos de la France elle-même...

Et comment distinguer clairement les États des éléments non-étatiques lors de la prise de décisions qui reviennent en principe aux premiers, alors que l'on sait très bien le rôle qu'ont pu jouer les sociétés multinationales, les groupes terroristes non-étatiques, les idéologies universalistes ou anti-universalistes, etc. ? La distinction entre la part de l'étatique et du non-étatique n'est pas toujours aisée: au sommet du pouvoir en Iran, avec des prolongements autour, l'ayatollah Khomeiny tenait-il son rôle, ses moyens d'action, sa place ... de son statut politique ou de son pouvoir religieux ? L'idéologie raciale actuellement en vogue a imposé un critère absolu et unique à toutes les relations, passées et actuelles, donc aux relations internationales, celui de la culpabilisation et de la victimisation. Pour ses tenants (ses nouveaux ayatollahs), rien ne peut se comprendre ni s'expliquer sans cette relation totalement inégalitaire et nécessairement violente. La disparition de la lutte idéologique du XX^e siècle comme facteur essentiel des relations internationales n'est donc, peut-être, que passagère: le contenu de l'idéologie a changé, non le rôle qu'elle peut jouer.

Les liens entre sociétés internationales et acteurs classiques de la vie internationale relèvent aussi d'études qui échappent largement à la discipline classique ; ils sont encore plus secrets, ou au moins discrets, que les relations officielles et font surtout les délices de la presse et des prétendus connaisseurs de la « réalité cachée ». Le spécialiste des Relations internationales ne peut les ignorer ; il ne peut que se fier à ce que d'autres peuvent

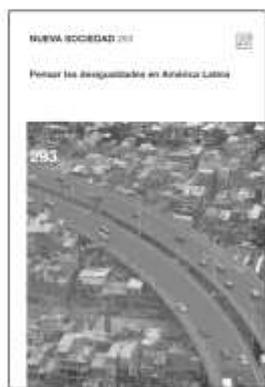
apprendre, et essayer de faire la part du « politique » et du « commercial », sans aucune certitude. Est-ce donc, pour les spécialistes de cette discipline, le début de la fin ? Comme pour tout ce qui est lié à la science de la politique, la diversification des acteurs, des méthodes, des techniques et des règles juridiques exige au contraire des chercheurs à la fois conscients de leurs limites dans chaque domaine très spécialisé, et de leur utilité pour relier les différentes causes possibles aux événements constatés.

La revue « Relaciones Internacionales » reflète avec exactitude ce qui se passe dans notre monde, en cherche les causes, en évalue les conséquences possibles. Et c'est un grand mérite, car elle demeure claire dans sa grande diversité et vraiment internationale. Merci à elle et à son fondateur.



293

MAYO-JUNIO 2021



Pensar las desigualdades en América Latina

COYUNTURA: **Javier Rodríguez Sandoval**. El voto nulo y el triunfo de la derecha en Ecuador.

TRIBUNA GLOBAL: **Susanna Ligerio**. Raza, biología y poder. Entrevista a Angela Saini.

TEMA CENTRAL: **Gonzalo Assusa / Gabriel Kessler**. ¿Percibimos la desigualdad «realmente existente» en América Latina? **Elizabeth Jelin**. Género, etnicidad/raza y ciudadanía en las sociedades de clases. Realidades históricas, aproximaciones analíticas. **Juan Pablo Pérez Sáinz**.

Marginación social y nudos de desigualdad en tiempos de pandemia. **María Mercedes Di Virgilio**.

Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina. **Constanza Tabbush**. La pandemia, una

encrucijada para la igualdad de género. **Gioconda Herrera**. Migraciones en pandemia: nuevas y

viejas formas de desigualdad. **Evangelina Martich**. Salud y desigualdad: la pandemia reforzó lo que

ya sabíamos. **Inés Dussel**. Escuelas en tiempos alterados. Tecnologías, pedagogías y desigualdades.

Fernando Filgueira / Rubén M. Lo Vuolo. Oportunidades, espejismos y bloqueos de la renta básica

universal. **Alejandro I. Canales**. Demografía de la desigualdad.

ENSAYO: **Martin Bergel**. El socialismo cosmopolita de José Carlos Mariátegui.



291

ENERO-FEBRERO 2021

**América Latina:
geopolítica
e integración**



292

MARZO-ABRIL 2021

**Etnicidades
y racismo en
América Latina**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

¿Qué sabemos de la inteligencia artificial?

Historia

A 30 años de la caída de la URSS

Patricia Kreibohm¹

- ❖ Cómo citar este artículo: Kreibohm, P. (2021). A 30 años de la caída de la URSS. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 127. <https://doi.org/10.24215/23142766e127>

Han pasado ya treinta años desde que cayó la URSS: una caída que nadie previó ni imaginó, porque su existencia –arraigada en el planeta desde hacía 69 años– parecía ser parte estructural de la realidad planetaria, una parte absoluta e inmutable que perduraría para siempre. Sin embargo, la implosión de ese “otro mundo” llegó el 31 de diciembre de 1991 y cambió por completo la anatomía y la fisiología de las relaciones internacionales.

La URSS fue un Estado multinacional y pluriestatal –compuesto por más de 100 nacionalidades– que nació en 1922, cuando finalizó la guerra civil. En esa difícil circunstancia, Lenin consideró necesario fortalecer el poder del gobierno bolchevique en la Rusia comunista pero también sobre una serie de regiones que habían pertenecido al imperio del zar y que eran vitales para sus intereses.

En 1918, la guerra civil, amenazó sistemáticamente la consolidación del poder de los bolcheviques. Esto condujo a Lenin a crear un Comisario del Pueblo para las Nacionalidades, cargo en el que se designó a Joseph Stalin. En principio, este comisario debía velar por el respeto y la autonomía de cada una de las regiones. Sin embargo, años después, cuando los rojos ganaron la guerra, la política revolucionaria realizaría exactamente la acción contraria: el sometimiento y la rusificación.²

1 Magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Tucumán), coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI-UNLP

2 Service, Robert. Rusia en el siglo XX. Crítica. P. 120

De hecho, en vastas áreas del ex imperio, los rusos eran minoría y los bolcheviques carecían de un poder determinante. Muchas de ellas se habían declarado independientes después de la caída del zar y, si bien en principio Lenin había aceptado esta situación, veía con preocupación la separación de un conjunto de naciones que, no sólo eran significativas desde el punto de vista político, geopolítico y económico, sino que, además, podían convertirse en una amenaza hacia el futuro. Esto lo condujo a pensar que lo más adecuado era incorporarlas al modelo soviético. La finalización de la guerra civil y la victoria bolchevique, que no sólo se dio sobre los blancos, sino también sobre los territorios de otras repúblicas, le permitió al gobierno forzar la incorporación de algunas de ellas.

Así, en septiembre de 1922 Lenin estableció que tres repúblicas –Ucrania, Bielorrusia y Transcaucasia– formarían, junto con Rusia, una federación denominada: **Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)**. Esta medida fue ratificada en el I Congreso de los Soviets de la URSS, el 31 de diciembre de 1922.³

Más adelante, y durante buena parte del siglo XX, el nuevo Estado soviético habría de experimentar una serie de ampliaciones, mediante las cuales el número de Estados incorporados a la URSS llegó a un total de quince.

La primera ampliación se dio en octubre de 1924, en función de la división de la República Socialista Autónoma de Turkestán, la cual formaba parte de la república socialista federativa de Rusia, y dio lugar a la creación de dos nuevas repúblicas: Uzbekistán y Turkmenistán.

En 1929, se sumó la República de Tayikistán y en 1936, la vieja República de Transcaucasia fue dividida en tres; así nacieron: Armenia, Azerbayán y Georgia. Poco después se agregaron Kazajistán y Kirguistán.⁴

En 1940, se creó la República Socialista Soviética de Carelia y, entre junio y julio del mismo año, en virtud del acuerdo Ribbentrop – Molotov, la URSS ocupó las tres repúblicas Bálticas: Estonia, Letonia y Lituania.

La última incorporación fue la de Moldavia, que nació del territorio de Besarabia, anexo tras su ocupación por parte de la URSS.

Identificadas bajo el modelo político-ideológico del Marxismo-Leninismo y sujetas a un sistema centralizado de Estado y Partido, cada una de ellas poseía un gobierno local, que obedecía al Soviet Supremo y al presidente de la URSS, y un partido comunista, que respondía a los lineamientos del PCUS.

Así, y durante décadas, la Unión Soviética se convirtió en el referente de muchos movimientos comunistas del mundo; se consolidó como uno de los polos hegemónicos de la segunda mitad del siglo XX, logró convertirse en una súper-potencia y, sobre todo, rivalizó con los EE.UU. y el bloque occidental, en un modelo de orden bipolar que condicionó

³ Curiosamente fue el 31 de diciembre de 1991 cuando la URSS se autodisolvió.

⁴ Esta república fue creada a partir de un desmembramiento de Uzbekistán.

los contenidos, el tono y el ritmo de las relaciones internacionales hasta su colapso.

¿Pero, entonces, cómo y por qué desapareció?

1. El proceso que condujo a la caída.

Aproximadamente desde comienzos de los años 70, parecía que la URSS había entrado en un callejón sin salida. Ya en los 80, y después del fallecimiento de Breznev y el ascenso de Andropov, la crisis económica, la carencia de alimentos y de productos de primera necesidad forzaron al gobierno a intentar realizar reformas para equilibrar la situación. Sin embargo, las medidas no dieron los resultados esperados y la conflictividad social se incrementó. Las primeras huelgas se iniciaron en las minas Kemerovo, en la cuenca de Kuz, y a ellas se sumaron las de Don, Karaganda, Kazajistán y Siberia. Paulatinamente los obreros se organizaron y pusieron al Estado en una situación crítica.

La falta de crecimiento económico, la desviación de un alto porcentaje del producto agrícola hacia el mercado paralelo, el ausentismo laboral elevado y la rigidez administrativa —con su enorme despilfarro de recursos— eran los elementos más obvios que llevaron a un sector del partido a buscar urgentemente un cambio estructural que corrigiese las desviaciones. Sin embargo, durante la presidencia de Chernenko esto no pudo concretarse, por lo que las expectativas del sector renovador recién comenzaron a tomar forma cuando Gorbachov asumió el poder en 1985.

¿Qué había fallado? En primer lugar, es evidente que uno de los principales problemas de la economía había sido la caída de la productividad del trabajo y la desaceleración del crecimiento que, en los últimos años, se había situado en el 1% anual, lo que era particularmente grave. En segundo lugar, la agricultura fue un problema que no pudo resolverse desde la época de Stalin. De hecho, en el mandato de Krushev, se intentó modificar la situación a través del denominado “proyecto de las tierras vírgenes”, pero las medidas que se adoptaron fueron inútiles, pues no se realizaron las inversiones adecuadas y, por tanto, la expansión de la frontera agrícola sólo agravó el problema. Por último, las negativas consecuencias de una administración excesivamente centralizada y burocratizada, reforzada durante el mandato de Breznev, se proyectaron sobre el conjunto de la economía soviética e, incluso, sobre la de los países del este europeo.

Así, en poco tiempo, los resultados fueron la falta de incentivos, la elusión de responsabilidades, el mantenimiento de empresas ineficaces (que sobrevivían con los beneficios de las empresas rentables), la lentitud de la transferencia tecnológica entre empresas y sectores productivos, y la absoluta inadecuación entre oferta y demanda. En definitiva, el producto material neto (sin incluir el sector de servicios) que creció al 4,3% en el quinquenio 1976-1980 creció solo al 3,3% en el 81, al 2,9% en el 84, al 1,6% en el 85, al 2,3% en el 86 y al 1,6% en el 87.

Este crecimiento declinante se complicó con problemas sociales y culturales de vieja data; problemas que pueden sintetizarse en cuatro conceptos: la fatiga social por la falta de estímulos personales y/o colectivos; las limitaciones de las expectativas individuales,

profesionales o económicas; la desilusión por la corrupción generalizada y las prerrogativas de ciertos sectores (partido, funcionarios de la Nomenklatura y miembros de cuadros políticos y militares) y, finalmente, la falta de libertades.

Cuando Mijail Gorbachov llegó al poder, la situación era crítica. Impulsado por un genuino deseo de recuperar la URSS e inspirándose en las enseñanzas de Lenin, el mandatario intentó reformar la política y la economía a través de un programa ampliamente conocido: la Perestroika y la Glasnot. Sin embargo, la iniciativa no hizo más que profundizar el descontento y dividir una sociedad que se encontraba al borde del colapso. Aún más, en 1986 la explosión de la central de Chernobil produjo un desastre de una magnitud inimaginable, pero también puso al descubierto la incapacidad de la URSS para atender adecuadamente, cuestiones tan sensibles como las referidas a su armamento y a su aparato nuclear.

Hacia 1988, la división interna se profundizaba y distintos grupos y organizaciones políticas informales iniciaron un debate que llegó hasta el Congreso de los Diputados del Pueblo. Por su parte, las iglesias empezaron a ser frecuentadas por algunos creyentes. Los clérigos participaban en programas televisivos. Se inició la producción de una literatura cristiana y la Biblia volvió a ser vendida en las librerías. Poco a poco, la música pop se escuchaba en las radios y surgieron cantantes de rock que cuestionaban duramente al sistema.

La juventud no se rebelaba contra la autoridad; simplemente la despreciaba y la ignoraba. Para la mayoría, la política parecía un espectáculo deportivo que no merecía de la participación ciudadana. El desencanto y el cansancio eran cotidianos: la gente estaba harta de las largas colas, la escasez de comida, el caos administrativo, la mala calidad de los servicios públicos. En una palabra, la brecha que dividía a gobernantes y gobernados, se hacía cada vez más profunda y la opinión pública se distanciaba cada vez más de sus líderes.⁵

En junio de 1989, Estonia proclamó su autonomía económica y Letonia, su derecho a invalidar leyes de la URSS. Además, ambos Estados decidieron abandonar el idioma ruso, lo que dio lugar a que los miembros del Politburó los calificaran como un movimiento antisoviético y separatista.

En esos días, tanto rusos como no-rusos de toda la Unión sentían y manifestaban su insatisfacción creciente. A las divisiones internas de la URSS, entre partidarios del Comunismo Reformista de Gorbachov y partidarios del Comunismo Ortodoxo, se sumaba la acción de los disidentes: artistas, intelectuales y literatos, que empezaban a mostrar sus obras sin pudor.⁶ El comunismo perdía aceleradamente su reputación y las medidas implementadas por el presidente no hacían más que añadir dificultades. En poco tiempo, la política comenzó a ser objeto de la crítica pública; la autoridad central unificada se debili-

⁵ Service. Op. Cit. P. 441

⁶ Este es el caso de *Archipiélago Gulag* de Alexander Soljenitskin

taba y las estructuras tradicionales se desmantelaban, sin ser reemplazadas por otras más consistentes.

Por su parte, en el resto de las repúblicas los problemas se acumulaban. A lo largo de su experiencia como Estados parte del sistema soviético, los nacionalismos –lejos de disolverse– se habían potenciado, haciendo que la lengua, la cultura y la historia se convirtieran en las banderas del rechazo a Moscú y de la revalorización de lo propio. Como sostiene Service, la manera leninista de organizar un Estado plurinacional mostraba finalmente toda su debilidad. “De hecho, otras repúblicas decidieron imitar la conducta de Letonia y de Estonia y, así, Azerbaiyán, Armenia, Georgia y Uzbequistán encabezaron protestas que hacían evidente que este Imperio sólo se mantenía por la fuerza”.⁷

Poco después, Kazajistán y Tayikistán se sumaron a las protestas y, en septiembre de 1989, se despertó el gigante ucraniano. Todos los movimientos que se dieron durante el resto del año, iban en la misma dirección.

En octubre, Letonia reclamó su independencia y, en noviembre, la caída del muro de Berlín significó un golpe tremendo para el liderazgo soviético, que decidió no intervenir en el asunto.⁸ Dicho golpe, detonó a su vez dos procesos simultáneos que impactaron directamente sobre la URSS: la velocísima reunificación de Alemania y el desencadenamiento de una ola de revoluciones en los países de la Europa del Este.

En efecto, en la segunda mitad del año, los países europeos que conformaban el bloque soviético, se vinieron abajo uno por uno: Polonia, Hungría, la República Democrática alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Rumanía. Así, las fichas del dominó, se derrumbaron precipitadamente...pero Gorbachov se encontraba tan absorbido por los problemas, que resolvió no intervenir. No pensaba sacarle las castañas del fuego a ninguno de sus aliados. El desenlace fue espectacular: a comienzos de 1989, los comunistas gobernaban todos los países de la Europa del Este. Al terminar el año, el único Estado comunista que quedaba era Albania. Es indudable que Gorbachov nunca previó que las cosas se dieran así. Este fue un resultado totalmente inesperado; sin embargo y en gran medida, fue obra suya.⁹

A esas alturas, la profunda preocupación de Gorbachov estaba totalmente justificada. La ola expansiva podía llegar a la URSS. Fue entonces cuando el mandatario insistió en la necesidad de crear un nuevo Estado de derecho y propuso incorporar a la legislación vigente un apartado referido a los derechos civiles. Asimismo, instó al Congreso de los Diputados y al Soviet Supremo a que abrieran espacios para que los secretarios locales del partido, los representantes de las Repúblicas, los encargados de las fábricas, los generales,

⁷ Ibidem. Pp. 438 - 439

⁸ Algunos especialistas denominaron a esta negativa de Gorbachov de intervenir en el problema de la RDA, como la *Doctrina Sinatra*: que cada uno haga, a su manera.

⁹ Ibidem. Pp. 446 - 447

los estudiosos y los mandos de la KGB manifestaran sus ideas. Esto facilitó que la población –a la que se le había negado toda información que se consideraba ofensiva o peligrosa para el régimen– se interesara vivamente en las cuestiones políticas. Curiosamente, la KGB ya no arrestaba a los ciudadanos que protestaban públicamente y había nacido una prensa independiente. En este contexto, las viejas élites empezaron a agruparse para defenderse.¹⁰

En febrero de 1990, Gorbachov elaboró un Programa titulado *Hacia un socialismo humano y democrático*, uno de cuyos puntos sobresalientes apuntaba a lograr la liberación espiritual y política de la sociedad. Esto empeoró las cosas, pues vastos sectores políticos lo interpretaron como una ofensa al régimen. En ese mismo mes, logró que el Soviet Supremo aprobara un sistema pluripartidista y que el Congreso aceptara la imposibilidad de que el Politburó interviniera en asuntos de política interna. Los comunistas ortodoxos estaban cada vez más irritados. En octubre de ese año crearon una organización denominada *Soyuz* (unión) y se fijaron como meta detener el desastre que sufría la URSS.

Simultáneamente los sectores industriales, comerciales y financieros estaban al borde del colapso: el comercio se redujo a su mínima expresión, el Estado pidió préstamos a las potencias occidentales, y la importación de granos y bienes de consumo aumentó. La inflación se disparó, la comida y el combustible escaseaban, y el descontento social se incrementó de manera preocupante.

En 1990, Uzbekistán proclamó su independencia y, por iniciativa de Yeltsin, también lo hizo Rusia. En septiembre, le tocó el turno a Turkmenistán.

Meses después, ya en julio del 91, Gorbachov pidió créditos al Grupo de los Siete que se reunió en Londres. Para buena parte del público –que se burlaba del presidente y lo insultaba– esta fue una nueva afrenta: ahora la URSS hacía el papel de un mendigo pidiendo limosnas. “En realidad, muchos compartían la creencia de que la URSS era el Estado sucesor del Imperio Ruso. Estaban orgullosos de los logros industriales y culturales del país y se jactaban de haber derrotado a la Alemania Nazi. A su juicio, Gorbachov estaba destruyendo todo aquello y humillando a una gran sociedad.”¹¹

Un poco más adelante, el periódico *Sovietskaya Rossiya*, publicó la *Carta al Pueblo*, escrita por Nina Andreeva y firmada por una enorme cantidad de personas. Según Service, este documento se trataba, lisa y llanamente, de un manifiesto a favor de un golpe de Estado. “Ha ocurrido una desgracia sin precedentes. La Madre Patria, nuestro país, el gran Estado que la Historia, la Naturaleza y nuestros gloriosos antepasados nos han confiado, está pereciendo; se está deshaciendo, se está precipitando a la oscuridad y al olvido. Es imperativo que todos los ciudadanos, los Hijos de la Patria, ayuden a preservar a la URSS

¹⁰ De hecho, el mayor temor del premier residía en que este desmembramiento se replicara fronteras dentro de la URSS. Para su desdicha, todas sus acciones lo ponían en ese camino. Aunque profundizó las reformas, siempre lo hizo a un ritmo mucho más lento que el de la crisis que envolvía al Estado, a la economía, a las Repúblicas, a la administración y al funcionariado.

¹¹ *Ibíd.* P. 456

de un final tan atroz”.¹²

El golpe llegó en agosto de 1991. Duró apenas unos días y fracasó. Gorbachov fue liberado y repuesto en su cargo gracias a la oportuna intervención de Boris Yeltsin. Sin embargo, la URSS estaba herida de muerte.

Para 1991, Estonia, Letonia y Lituania solicitaron al resto del mundo su reconocimiento como Estados autónomos y soberanos, y en diciembre el pueblo ucraniano votó a favor en un referéndum por la independencia.

El 8 de diciembre, Yeltsin —el presidente de Rusia— propuso la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Así, y en virtud del Tratado de Belovezh, se creó la CEI, una organización integrada por Rusia, Ucrania y Bielorrusia, destinada a mantener un espacio económico común y fuerzas armadas estratégicas unificadas entre los países miembro. El 21 de diciembre se agregaron ocho más: Armenia, Azerbayán, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

Días después, el 26 de diciembre, el Soviet Supremo de la URSS reconoció el colapso y se autodisolvió. La URSS había desaparecido. Su desarticulación oficial se ratificó el 31 de diciembre de 1991. En su discurso al dejar el cargo de secretario general, Gorbachov señaló: “Dejo mi puesto lleno de intranquilidad. Pero también con esperanza, con fe en vosotros, en vuestra sabiduría y en vuestra fuerza de espíritu. Somos los herederos de una gran civilización y ahora depende de todos nosotros que pueda resurgir y darnos una vida nueva, moderna y próspera.”¹³

Así se desmoronaba un Estado que había provocado temores políticos en el extranjero, desde el mismo momento en que nació, en 1917. Un Estado cuyas fronteras eran casi idénticas a las del Imperio Ruso y cuya población estaba integrada por una gran cantidad de naciones, religiones y filosofías. Un Estado que había desarrollado una poderosa industria y que había derrotado a Alemania en la IIª Guerra Mundial. Un Estado convertido en superpotencia y cuyo orden político y económico encarnó una categoría crucial del léxico del pensamiento del Siglo XX. A partir de 1992, ese Estado dejó de existir.¹⁴

2. Las cuatro hipótesis de la caída.

Desde la disolución de la URSS, los autores han debatido profundamente sobre este tema y, si bien está claro que los motivos que precipitaron la caída fueron muchos y complejos, han buscado establecer cuál fue su causa primordial. A continuación examinaremos

¹² Ibidem. P. 460

¹³ Ibidem. P. 468

¹⁴ Ibidem. P. 469

brevemente las cuatro hipótesis más importantes.

1. *El germen de la autodestrucción estaba en el sistema desde el momento de su gestación.* Según esta tesis, la destrucción sobrevendría más tarde o más temprano, pero era inevitable. En otras palabras, la URSS estaba destinada a desaparecer, pues tanto sus caracteres como sus lineamientos y sus mecanismos específicos, excesivamente rígidos, determinaban su discapacidad para adaptarse a los cambios y a las transformaciones de cada etapa histórica, sumiendo al sistema en una espiral de debilidad e inoperancia que terminó fagocitándose a sí mismo.
2. *El factor Gorbachov.* Para muchos autores, más allá de las buenas intenciones del premier soviético y de la legitimidad de su accionar, fueron sus decisiones y sus políticas las que precipitaron a la URSS en el abismo, básicamente porque un sistema tan rígido como el soviético no admitía cambios ni estaba en condiciones de flexibilizarse en ningún sentido. Cuando Gorbachov intentó transformarlo, sencillamente se quebró.
3. *La Guerra Fría.* Para los autores que suscriben esta postura, fue el enfrentamiento con los EE.UU. lo que desgastó —más allá de los límites— las capacidades económicas, tecnológicas e incluso políticas de la Unión Soviética. En efecto, tanto desde el punto de vista de los gastos y del esfuerzo que insumió a sus habitantes, como desde la perspectiva del poder, la Guerra Fría fue una prueba que la URSS no pudo superar y que no sólo le significó el atraso y el debilitamiento económico, sino que consumió sus energías políticas, económicas y morales hasta agotarla.
4. *Las infiltraciones del capitalismo y el atraso tecnológico.* En este caso se sostiene que, a pesar de todos los esfuerzos del régimen, el capitalismo se infiltró fronteras adentro y las poblaciones de la URSS alcanzaron a tener contacto con los productos, las ideas y las formas de vida de Occidente. Esta situación se agudizó a partir de los años 80, cuando la tecnología alcanzó altos niveles de desarrollo. Así, las malas condiciones de vida y las privaciones a las que el pueblo soviético se vio sometido durante décadas contrastaron cada vez más con lo que parecía ser un mundo pleno de oportunidades; un mundo al que los habitantes soviéticos nunca tendrían acceso. Finalmente, el atraso tecnológico de la URSS fue decisivo y su referencia más palpable fue la carencia del desarrollo informático; una carencia que la dejó definitivamente fuera del mundo.

A partir de entonces, el mundo entró en una nueva etapa histórica en la que se produjeron una serie de transformaciones, cuyos efectos persisten hasta la actualidad.¹⁵ Como sostuvo Joseph Tulchin:

Al finalizar la Guerra Fría, la mayor parte de la gente esperaba que el mundo se convirtiera en un lugar más seguro y pacífico. Por más de 40

¹⁵ En realidad, durante los primeros años de esta post-Guerra Fría, el mundo experimentó un gran alivio por la finalización del conflicto entre las dos grandes súper-potencias. Sin embargo, pronto se hizo evidente que los tiempos por venir estarían marcados por la incertidumbre y la ambigüedad.

años, la Humanidad había vivido con la amenaza del holocausto nuclear... En consecuencia, cuando cayó la URSS, el sentimiento predominante fue de alivio... Sin embargo, la nueva era que ha empezado a emerger lentamente parece ser cualquier cosa menos ordenada y, ciertamente, no es pacífica.



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Maestría en Relaciones Internacionales

Acreditada y Categorizada A (Excelente) por la CoNEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) Resolución 198/21

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



iri_unlp

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP

Lecturas

❖ Cómo citar este artículo: Equipo Editorial (2021). Relaciones Internacionales, 30(60).

La Disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia.

Esteban Actis y Nicolás Creus

ISBN: 978-987-614-616-6

Capital Intelectual, Buenos Aires, 2020,
288 páginas

La competencia estratégica entre Estados Unidos y China está destinada a convertirse en el tema más influyente, decisivo y ordenador de las Relaciones Internacionales durante el siglo XXI. La superpotencia establecida observa con preocupación cómo la superpotencia en ascenso converge velozmente económica, militar y tecnológicamente, convirtiéndose en un retador geopolítico y geoeconómico con capacidades para competir por el liderazgo global, con las implicancias que eso tiene para el resto de los actores del sistema internacional.

La pandemia, en tanto, fue el evento disruptivo y sistémico que conmovió nuestras vidas en el corto plazo, al matar a millones de personas y provocar el colapso de los sistemas de salud, confinar a cientos de millones en sus hogares, sumir al mundo en una recesión económica pronunciada, y generar disrupciones en las cadenas globales de valor y contracciones en el comercio internacional.

Esos acontecimientos generaron múltiples interrogantes. ¿Por qué la pandemia fue tan mal gestionada a nivel global, con prácticamente nula cooperación entre las grandes potencias? ¿Cómo la crisis de liderazgo mundial ahondó la crisis sanitaria? ¿Por qué Estados Unidos culpó a China por la aparición del Covid-19 y cómo esa acusación influyó en la disputa por el poder global? ¿Hay una transición hegemónica indefectible o se trata de una disputa cuyo resultado es incierto y está lejos de saldarse? ¿Cuáles son las intenciones de China: construir un nuevo orden internacional a su imagen y semejanza o mantener el actual, al que supo insertarse y convertirse en uno de sus principales accionistas? ¿La competencia entre Washington y Beijing culminará en una guerra? ¿Estamos frente a un

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

siglo americano o uno chino?

Esos interrogantes son abordados en *La disputa por el poder global*, de Esteban Actis y Nicolás Creus, internacionalistas egresados de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y profesores de esa casa de estudios. El ensayo, editado por Capital Intelectual, aborda fenómenos complejos de una manera didáctica y pedagógica, volviéndolo interesante no sólo para los especialistas sino también para un universo de lectores más amplio, diverso y ecléctico.

El libro consta de cuatro capítulos. El primero define la pandemia como el tercer acontecimiento de impacto sistémico en lo que va del siglo XXI, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la crisis financiera de 2008. La irrupción del Covid-19 fue un gran evento disruptivo en el sistema internacional, que condicionó el comportamiento de todas sus unidades e impactó en todas sus dimensiones. Los autores de la obra concluyen que no se trató de un cisne negro, sino de un “cisne verde”, es decir, un acontecimiento de alto impacto derivado de desequilibrios medioambientales, sociodemográficos y sanitarios. Sabíamos que podía suceder algo así, pero no sabíamos cuándo ni dónde sucedería, subrayan Actis y Creus.

El segundo capítulo aborda los desequilibrios que arrastraba el mundo antes del Covid, acelerados y acentuados por la pandemia. Titulado “Las fuerzas profundas”, en un guiño retórico al concepto acuñado por Pierre Renouvin y Jean Baptiste Duroselle e indaga sobre las tendencias que ejercen presión sobre el orden internacional actual. El recorrido es exhaustivo y riguroso: abarca desde un crecimiento económico anémico (la japonización) y una productividad estancada, destaca el agotamiento de las políticas monetarias y fiscales, alerta sobre el peligro de una crisis de deuda global pública y privada, remarca el impacto del proteccionismo en la contracción del comercio internacional, adelanta la relocalización de las cadenas globales de valor y la robotización del trabajo, se expone sobre el impacto de la Cuarta Revolución Industrial en las Relaciones Internacionales y la economía, aborda la desigualdad y el malestar con la globalización, y analiza la consecuente emergencia de nuevos liderazgos, entre ellos, el conservadurismo popular.

El tercer capítulo trata sobre la crisis del liderazgo global, que se da en un contexto de “difusión” y “transición” del poder. El primero de ellos está vinculado con la complejidad de las agendas transnacionales, que, según Randall Schweller, profesor de la Universidad de Ohio, determina la configuración de un mundo “entrópico”. La transición apunta a una disputa de poder entre Estados Unidos y China. Como explicó el internacionalista Joseph Nye, hay un movimiento del poder en sentido horizontal (de un Estado hacia otro y de Occidente a Oriente) y otro en sentido vertical (de actores estatales a no estatales). La crisis de liderazgo quedó más en evidencia ante la emergencia de la pandemia. Sin la cooperación de las dos superpotencias, no hay posibilidad de proveer bienes públicos globales, sostienen Actis y Creus. El G0 tiene lugar en un mundo desordenado, caótico e incierto. Según los autores, sólo en un G2, donde las superpotencias cooperen en áreas de interés mutuo, habrá estabilidad financiera, políticas eficaces contra el cambio climático y respuestas ante eventuales nuevas pandemias. Mientras el concurso de las superpotencias es indispensable para enfrentar esos desafíos, otros actores, como los laboratorios que fabrican vacunas contra el Covid, tienen una silla asegurada en la mesa donde se discute el abordaje de esas agendas. La presencia del CEO de Pfizer, Albert Bourla, en la última cum-

bre del G7 en Carbis Bay fue una muestra de ello.

El último capítulo le da un sentido acabado al ensayo. Allí, los autores descartan la idea de una nueva Guerra Fría entre China y Estados Unidos y proponen una categoría conceptual para definir el orden internacional: el bipolarismo entrópico. Identifican dos polos de poder estatales preponderantes, de cuya dinámica de cooperación o conflicto dependerá la gestión de las tendencias globales disruptivas en un mundo donde reina la incertidumbre. Si la moneda internacional de reserva, unidad de cambio y medida de valor es el dólar, la falta de certezas, la complejidad de las agendas y las amenazas transnacionales son los pagarés que los actores del sistema internacional tienen que levantar.

El aporte novedoso de *La disputa por el poder global* está en el énfasis que los autores ponen en los peligros que enfrenta el mundo por la competencia hegemónica. Según ellos, el riesgo inminente no es caer en la Trampa de Tucídides, es decir, en una guerra provocada por el temor que genere en Estados Unidos el ascenso de China, sino en la Trampa de Kindleberger. Ahí, lo acuciante es el vacío de poder provocado por la crisis de liderazgo, en un contexto donde la potencia establecida no quiere y su retador no puede liderar. Para esquivar ese escenario, Actis y Creus consideran imperiosa una distensión en la relación bilateral que posibilite una sociedad de rivales o, parafraseando a Nye, una rivalidad cooperativa.

Los autores también analizan las debilidades estructurales que arrastraban a América Latina al irrumpir la pandemia y al tornarse más rígida la competencia estratégica entre las superpotencias. Según ellos, la región se encamina a una mayor “irrelevancia sistémica” en un contexto de mayor “relevancia estratégica”. ¿Seguirá Beijing ocupando espacios vacíos dejados por Washington o empezará a pisar callos? De cualquier manera, la región está desnuda y vulnerable para resistir amenazas, así como mal preparada para aprovechar oportunidades derivadas de la disputa por el poder entre los dos gigantes.

Tal vez lo que faltó fue un capítulo que abordase el impacto de la geopolítica de las vacunas. ¿Fue para Rusia, China y Estados Unidos un recurso para proyectar poder, o se trató de una estrategia diplomática para paliar parcialmente la ausencia de un bien público global? Cuando la escritura del libro concluyó, en agosto de 2020, la campaña global de vacunación aún no había comenzado, por lo que seguramente los autores tendrán mucho que escribir sobre ese tema en el futuro.

Algún lector podrá decir que el libro es sólido teóricamente y que aporta categorías analíticas que ayudan a pensar y entender la disputa hegemónica antes y durante la pandemia. Tampoco se equivocará al argumentar que cuenta con un prólogo, escrito por Andrés Malamud, que invita a la lectura de las páginas siguientes, abriendo de par en par un mundo que intuye interesante. Allí, se advierte que los autores son plurales teóricamente y eclécticos metodológicamente, y que gambetean la hiperespecialización abrazados a una mirada interdisciplinaria. Seguramente ese lector estará en lo cierto; no es mi intención contradecirlo. Pero creo que el aporte fundamental de *La disputa por el poder global* está en el camino que abre para la divulgación de las Relaciones Internacionales. Con una segunda edición ya en las librerías, le torció la mano a algunos prejuicios de la industria editorial, la academia y, también, los medios de comunicación. ¿Puede un libro

sobre política internacional tener éxito editorial, entendido éste como la reimpresión ante la demanda de sus lectores? La respuesta es un sí rotundo.

¿Por qué le abre las puertas a la divulgación? En primer lugar, aporta contenido al debate público, en un país donde se entablan pocos debates profundos, estratégicos y constructivos. En segunda instancia, saca el conocimiento de las aulas y lo lleva a las calles. Ya no sólo los investigadores, docentes y alumnos discutirán qué amenazas y oportunidades enfrenta Argentina en la disputa entre China y Estados Unidos, sino ahora también lo harán los trabajadores, diplomáticos, empresarios y, por qué no, los decisores políticos. Esa apertura de la disciplina no tiene que generar temor. Al contrario, es un motivo para celebrar y expandir el horizonte de las Relaciones Internacionales.

Acceder a una educación universitaria en un país donde seis de cada diez niños son pobres es, sin dudas, un privilegio. Que esa educación sea en una universidad pública – como fue el caso de Esteban Actis y Nicolás Creus– más que un privilegio es una responsabilidad enorme con la sociedad que contribuyó a que esa instancia existiese. Escribir un libro, al igual que hacer docencia, implica devolverle a la comunidad un poco de lo que aprendieron en su formación. Y hacerlo de una forma didáctica, pedagógica y accesible para aquellos que no pudieron, no quisieron o no supieron hacer ese recorrido académico tiene un mérito adicional. Explicar con claridad procesos políticos, económicos y sociales complejos es un arte extremadamente difícil de ejecutar y muchas veces menospreciado por aquellos académicos que se encierran en su torre de marfil. Versionando el refrán popular: “lo bueno si es simple es dos veces bueno”.

El libro abre las puertas para que más investigadores escriban obras de divulgación y artículos en medios de comunicación, participen en coloquios del sector privado y asesoren al sector público. Ser riguroso en la investigación no significa ser rígido en el pensamiento. La academia no debiera rehuir debates fuera de los claustros; por el contrario, sería saludable que participara más de ellos.

Los autores dicen que, con su obra, no pretenden transformar la realidad, sino sólo surfearla. Buscar nuevos formatos para hacer inteligible fenómenos complejos (o surfearlos) es una tarea indispensable en el mundo que enfrentamos. Lo que pasa en la escena internacional afecta tanto a un empresario que busca internacionalizar su pyme como a un dirigente político que negocia la compra de vacunas para su distrito. Pero, además, impacta en la vida cotidiana del ciudadano de a pie. Por eso, es imprescindible que ensayos como *La disputa por el poder global* se multipliquen, que con rigor se aborden fenómenos complejos con un lenguaje accesible y que esa rigurosidad no aplaste el asombro del lector que se asoma por primera vez a las Relaciones Internacionales.

No sé si los autores lograron surfear el mundo, como sostienen en el prefacio. Pero, sin duda, aportan elementos para que otros se animen a subirse a la tabla y navegar por las peligrosas, inciertas y turbulentas aguas de la política internacional.

Los que estén en ese camino... ¡Bienvenidos al surf!

Por **Leandro Dario** (UDESA / Universidad de Barcelona / FLACSO / Diario Perfil)

Democracia y Derecho Internacional. ¿Una nueva relación?

Claudio Díaz

ISBN: 9789876773003

Laborde Editor, Rosario, Santa Fe, 2020,
130 páginas

Tal como se puede vislumbrar del título de la presente obra, Claudio Díaz presenta un interesante análisis sobre el desarrollo de los procesos democráticos y sus constantes interrupciones por gobiernos de facto, enfocado principalmente en los países de Centroamérica, el Caribe y América del Sur a lo largo del siglo XX y de las primeras décadas del siglo XXI. En este marco, el autor señala a lo largo de todo su libro la presencia de una constante tensión generada, por un lado, por la voluntad de los Estados de proteger las democracias en la región y, por otro lado, por la existencia de un cerrado principio de no intervención, amparado sobre todo por un derecho internacional clásico, que pregona que las apariciones de gobiernos dictatoriales configuran problemáticas de índole interna y, por lo tanto, los Estados deben abstenerse de intervenir.

Frente al contexto mencionado, Díaz propone examinar como eje central de su libro la evolución y la importancia que han tenido las teorías del desconocimiento, surgidas en América Latina en la primera mitad del siglo XX, para la protección y el respeto de los gobiernos *de jure*, las cuales planteaban desconocer y aislar a todos aquellos gobiernos que llegaran al poder mediante golpes de Estado o revoluciones, sin respetar el orden jurídico preestablecido, cuestionando de esa manera la doctrina clásica que sostenía que el régimen político que imperaba en un Estado era irrelevante para el reconocimiento de un gobierno.

A partir de un recorrido histórico, a lo largo de siete capítulos, el autor expone de qué manera las teorías del desconocimiento fueron adquiriendo mayor relevancia, al punto de convertirse en contenidos normativos de tratados internacionales americanos e influenciando el accionar de organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Mercosur y la Unasur ante las constantes alteraciones de las instituciones democráticas en la región. En este sentido, Díaz nos invita a reflexionar sobre la trascendencia de estos organismos como verdaderos reaseguros de la democracia para América.

En el capítulo I, titulado “Teorías del ‘desconocimiento’. El comienzo”, el autor realiza un análisis en profundidad acerca de aquellas ideas que sostendrían que, en definitiva, la instalación de un gobierno de facto no configura únicamente un problema del orden interno de los Estados, sino que constituye una cuestión que importa a la comunidad internacional en su conjunto. De esta forma, el autor desarrolla con claridad y sencillez los postulados de las doctrinas Tobar, Irigoyen, Larreta y Betancourt, y sus efectos en la política de la región que pasarán a constituir un importante antecedente normativo de los tratados intra e interamericanos que se celebrarían posteriormente y a representar un avance trascendental para la defensa de la democracia en América Latina.

El capítulo II, “América Latina y su relación con la democracia”, propone el abordaje del proceso histórico de construcción de la democracia en los diversos países de la región desde sus inicios a la actualidad, el cual estuvo sujeto —en un principio— a diversas contradicciones y rupturas marcadas por un déficit de legalidad, crisis económicas y fragmentaciones sociales, dando lugar, en muchas circunstancias, a la aparición de gobiernos de facto. Consideramos significativa la vinculación planteada por el autor con respecto a la cultura política de las sociedades y los regímenes democráticos. Al respecto, Díaz sugiere que los países latinoamericanos a lo largo de la historia se han caracterizado por tener una cultura social y política basada en un comportamiento renuente a respetar las normas jurídicas, favoreciendo un contexto de fragilidad institucional.

El autor finaliza el desarrollo histórico propuesto con la mención de un afianzamiento de la democracia en la agenda política latinoamericana a partir de las últimas dos décadas del siglo XX. Para ello, expone cuidadosamente los cambios surgidos a nivel interno, a través de la revalorización de los gobiernos de iure, e internacional, con la cristalización de las teorías del desconocimiento en tratados internacionales y la intervención de la OEA, el Mercosur y la Unasur en Estados de la región donde la democracia se encontraba en peligro, dejándonos entrever cómo comienza a abandonarse el criterio absoluto del principio de no intervención.

En el capítulo III, “La OEA y un compromiso mayor: el compromiso democrático”, se realiza un exhaustivo e interesante análisis sobre la influencia de la Organización para los procesos democráticos en América Latina. Para ello, el autor toma como hito trascendental la Carta Constitutiva de la OEA, aprobada en la Conferencia de Bogotá en 1948 y la aprobación de la Declaración Americana de Derechos Humanos, como culminación de un “proceso de formación de un sistema político regional que prioriza la defensa de las democracias y de los derechos humanos en cada uno de sus Estados miembros” (Díaz, 2020). No obstante, nos advierte que, durante extensos períodos de nuestra historia, principalmente a lo largo de la Guerra Fría, la aparición de varios golpes de Estado en la región, como así también la influencia que ha ejercido Estados Unidos basada en anteponer sus propios intereses anticomunistas a cualquier costo —incluido el reconocimiento de autoritarismos y las violaciones a los valores democráticos—, han demostrado una inoperatividad e ineficacia de la OEA como salvaguarda de las democracias.

Finalmente, el escritor nos ilustra que, ya a partir de 1991, comienzan a darse cambios más profundos en el sistema interamericano y la OEA comienza a tener un rol más protagónico en la defensa, promoción y consolidación de la democracia en América Latina, siendo la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington dos importantes ejemplos de ello. De esta manera, la Organización pasaría a tener una participación muy valiosa en la búsqueda de la armonización del principio de no intervención y la defensa de la democracia.

El capítulo IV, intitulado “La Carta democrática”, presenta un vasto análisis jurídico, institucional y político de la Carta Democrática Interamericana de la OEA como uno de los instrumentos jurídicos que mejor refleja la institucionalización de la democracia en América, así como su sostenimiento y desarrollo. Retrata —con acierto— cómo se manifiesta en dicho instrumento la relevancia del sistema democrático para sus Estados miembro y el modo en que debería ser defendida la institucionalidad democrática en caso de ataques o

amenazas, siempre respetando el principio de no intervención. Intenta formular, en consecuencia, una definición de democracia vinculada con la vigencia y respeto de los derechos humanos, asimilándola con el concepto de poliarquía —conforme la caracteriza Robert Dahl— y, de esta forma, determinar si ella se encuentra o no efectivamente institucionalizada. En relación con lo expuesto, el autor menciona la intención de los Estados miembro de lograr un concepto que incluya la consolidación de aspectos económicos y sociales, como así también redefinir a la soberanía estatal de una forma más democratizada y socializada.

El capítulo V, “Mercosur y democracia”, continúa la tónica de su antecesor, donde — mediante una excelente técnica discursiva— Díaz propone incorporar a sus reflexiones nuevamente a la democracia y su construcción a partir del desarrollo de los procesos de integración regional en el continente americano. De esta manera, recupera episodios histórico-políticos y económicos ocurridos en distintos países de América del Sur como consecuencia de golpes de Estado e irrupciones al régimen democrático que Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay padecieron.

Continuando con la propuesta del capítulo y con la meridiana claridad que lo caracteriza, realiza un recorrido de índole jurídica que denota la producción normativa que progresivamente se fue dando mediante diversos instrumentos, hasta llegar finalmente al Tratado de Asunción de 1991, piedra fundante del Mercosur. En este contexto, enfatiza la importancia de este proceso como medio para afianzar aún más los procesos democráticos en América Latina, lo que resulta favorable para la estabilidad y previsibilidad del territorio. En conexión con lo esgrimido, Díaz indica diversos instrumentos que coadyuvan a que el Mercosur prevea mecanismos para evitar la ruptura del orden democrático, mediante una serie de medidas que incluyen desde suspender el derecho del Estado afectado a participar en los diversos órganos de los procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones que emergen de dichos procesos, en el entendimiento de que es a través de esta “red de contención democrática” (Díaz, 2020) la mejor forma de hacerle frente a las regulares rupturas ya acaecidas a nivel democrático.

El capítulo VI, denominado “Intento de golpe en Paraguay en 1996”, describe pormenorizadamente el desarrollo de un proceso cuyo fin fue el intento de golpe al presidente Juan Carlos Wasmosy en el año 1996. El autor realiza un *racconto* de sucesos históricos que constituyen las compuertas para adentrarse al meollo del acápite: cómo la ausencia de una revolución independentista y una cultura social que avalaba, en cierta forma, la presencia de un gobierno *de jure*, condujeron al quiebre del poder político de Paraguay. Luego, explica —con buen tino— la manera en que comenzó a desarrollarse un proceso de democratización a fines de los años ochenta, marcado por una influencia a nivel interno e internacional, que condujo a la finalización de un extenso período dominado por el autoritarismo del gobierno de Alfredo Stroessner.

En su narrativa, el escritor invita al lector a analizar la intervención de la OEA en todo este contexto político mediante la Resolución 1080 y resalta la participación de los Estados miembro del Mercosur en la adopción de medidas rápidas y atinadas. Ello constituye — conforme propone el autor— la expresión de una reactualización de la antigua puja entre el principio democrático y el principio de no intervención.

En el último capítulo, “Unasur. Un intento en el camino”, el autor relata el surgimiento de la Unasur en el año 2008, realiza comentarios críticos sobre ciertos puntos del articulado del Tratado Constitutivo de la Unión y menciona los hitos más resonantes en torno a dicho acontecimiento regional, remarcando su participación activa en la preservación de la democracia ante situaciones internas conflictivas de ciertos países. Destaca con prudencia, empero, que —con el correr de los años— la capacidad y eficacia de la Unión para afrontar situaciones de crisis se vio diezmada, mayormente por falta de concreción de los objetivos propuestos y por la baja institucionalidad del proceso en sí mismo.

La obra de Claudio Díaz trae a escena, de manera concisa y clara, una temática por demás relevante y controversial en el ámbito del derecho internacional y del derecho en general, planteándose interrogantes a lo largo de su prosa que invitan a lectores críticos a reflexionar —e incluso disentir— con relación a su postura basada en la conjugación de dos institutos con múltiples significaciones: democracia y derecho internacional. Sin duda, es un libro que —sin excederse en tecnicismos jurídicos— merece ser leído, máxime por apasionados del derecho y de las ciencias sociales que creen que la relación entre derecho (en este caso, derecho internacional) y democracia es inevitable y, asimismo, necesaria.

Por **Matías L. Acacio** (IRI – UNLP) y **Pilar Lescano** (IRI – UNLP)

Corea del Sur, puente entre el Este de Asia y América Latina y el Caribe.

Norberto Consani, Bárbara Bavoleo y Ezequiel Ramoneda.

ISBN 978-950-34-1953-3

Universidad Nacional de La Plata.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales;
Instituto de Relaciones Internacionales
IRI; Corea del Sur: Korea Foundation, La
Plata, 2020. 434 páginas.

El libro digital titulado *Corea del Sur puente entre el Este de Asia y América Latina y el Caribe* tiene como objetivo central analizar la política exterior de la República de Corea hacia América Latina, en términos multilaterales y bilaterales. El libro inicialmente se divide en dos grandes partes que organizan su publicación bilingüe: la primera parte, en español y la segunda parte, en inglés.

El análisis se divide en tres apartados, los cuales responden a diferentes interrogantes: la primera parte está guiada por el estudio de las relaciones entre Corea del Sur y América Latina; la segunda parte, por la cooperación existente; y el tercer apartado desarrolla la diplomacia pública.

El primer capítulo, titulado “Corea del Sur y los Ámbitos Multilaterales Intergubernamentales de América Latina y el Caribe (1993 – 2017)” y escrito por Ezequiel Ramoneda y Norberto Consani, busca analizar las relaciones de la República de Corea con los países de la región de América Latina y el Caribe a partir de mecanismos de diálogo, cooperación e interacción en organizaciones y foros multilaterales así como también las visitas oficiales realizadas.

La hipótesis que se plantea sostiene que Corea del Sur desarrolló una política exterior de poder medio extraregional en América Latina a través de foros y organizaciones multilaterales. Se indica que Corea del Sur actuó en América Latina como un poder medio. Esta hipótesis se elaboró a partir del análisis de las relaciones con las diferentes organizaciones de la región, como CELAC, CEPAL, BID, CII, ALADI, FOCALAE, CARICOM, MERCOSUR (MCS), AP, SICA y AEC.

Para entender el uso del poder medio y las interacciones entre ambos actores, los autores proponen como marco de análisis a la interdependencia compleja de la teoría liberal. Entienden que el poder medio aprovecha las asimetrías de la interdependencia compleja y mejora sus intercambios por múltiples vías de comunicación. Este poder medio debe tener voluntad de serlo y debe generar confianza, credibilidad y reconocimiento, aspectos que fortalecen su capacidad de influencia de su política exterior.

Los autores sostienen que Corea del Sur tiene el comportamiento de un poder medio genérico, el cual encuentra en América Latina un lugar donde proyectar su política exterior de manera extra-regional. Corea asume un rol de facilitador, mediador dentro de los organismos multilaterales de la región. Busca enfatizar las relaciones por medio de alentar a los

países a la participación en foros y organizaciones.

Posteriormente el apartado aborda el análisis de los diferentes gobiernos en relación con el desarrollo del poder medio que se sucedieron en la República entre 1993 y 2017: Roh Taw-woo, Kim Young-sam, Kim Dae-jung, Roh Moo-hyun, Lee Myung-bak y Park Geun-hye. Este análisis se subdivide en cuatro subtítulos según las continuidades y políticas que desarrollan.

Su análisis plasma que los gobiernos de entre 1993 y 2003 desarrollaron una incipiente vinculación activa con los miembros de América Latina y el Caribe a partir de la gira que realizó el presidente Kim Young Sam en 1996, que a su fin originó la primera reunión ministerial entre Corea del Sur y la troika del Grupo Río.

La segunda etapa se inicia con el gobierno de Roh Moo-hyun, quien desarrolla una política amplia: firma el tratado de libre comercio con Chile en 2003 y realiza el primer tratado comercial interregional entre el este asiático y América Latina. En 2004 la República se convierte en observadora de ALADI, en 2005 en el BID y en 2007 en la CEPAL. Estas condiciones sentaron las bases para el desarrollo de una política exterior de poder medio en la región.

La tercera etapa que presenta abarca desde 2008 a 2013, en la que se percibe una política exhaustiva y sistemática para con la región, ejemplificado con el memorando de entendimiento con MCS. En esta etapa se identifica a la cooperación como un medio clave para mejorar la diplomacia, que brinda asistencia financiera por medio de KOICA y EDCF. En esta etapa se da un enfoque sistémico que coordina la cooperación.

El último subtítulo se centra en el gobierno de Park Geun-hye, presidente entre 2013 y 2017. Aquí se continúa reforzando y profundizando la cooperación interbloque, centrándose en la promoción de pequeñas y medianas industrias. Los autores señalan que Corea logró su desarrollo por la existencia de un orden geopolítico permisible, por aliarse al proyecto de Estados Unidos para con la región.

Para concluir los autores exponen el principal desafío de la República para con la región: la tarea de equilibrar su relación con las diferentes regiones y organizaciones o foros multilaterales intergubernamentales regionales, ya que realiza relaciones preferenciales con regiones como la AP o América Central. Sostienen que debe focalizarse en la integración con el resto de los países de América Latina y el Caribe para generar un efecto de “derrame” con el objetivo de generar una cooperación más profunda con el conjunto de la región(p.42).

En el capítulo 2, “Corea del sur en su laberinto. La búsqueda de Tratados de Libre Comercio con la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR”, el economista Manuel Cruz analiza el desarrollo y las perspectivas de los Tratados de Libre Comercio (TLC) por parte de la República de Corea con foco en la región de América Latina y el Caribe. Este trabajo se inicia con la reconstrucción histórica de las condiciones que llevaron a un cambio en la orientación geo-económica de Corea del Sur a partir de las crisis de 1997. En este punto el autor señala que los TLC son el resultado de pujas políticas, tanto nacionales como internacionales, más que del producto de cálculos hechos en base a óptimos económicos.

A continuación el autor caracteriza la orientación actual de la política comercial y de inversiones surcoreanas hacia la región, a partir de los casos del MCS y la AP. En este sentido, Corea busca capitalizar el movimiento reciente del MCS hacia la apertura comercial, impulsando un acuerdo comercial para usarlo como un puente hacia el mercado sudamericano. En el caso de AP, destaca el mayor peso de México en los intercambios comerciales y en la recepción de inversiones (que en el MCS tiene su equivalente en Brasil). Asimismo, la inversión extranjera directa (IED) surcoreana busca asegurarse el suministro de materias primas clave, el acceso a los mercados de Brasil y México, y la exportación a terceros países a través de ellos. Para que la IED pueda aumentar en la región, Cruz plantea que es necesario mejorar la infraestructura y las condiciones de seguridad generales, además de disminuir riesgos y costos del sector productivo (p.77).

A continuación, el capítulo desarrolla cuáles serían las implicancias de un TLC firmado entre Corea y el MCS. El principal aspecto a destacar es que un TLC con Corea reforzaría un patrón de exportaciones de alto valor agregado en tecnología hacia el MCS y de materias primas sin procesar a Corea. Y si bien sería beneficioso para las exportaciones agrícolas, lo reducido del mercado de consumidores coreanos, junto con los altos costos de logística, conllevan a que un TLC tenga de conjunto mayores perjuicios. Si a esto se le suma el peso con poder de veto de las asociaciones empresarias locales y las confederaciones sindicales, la aplicación plena de un TLC se vuelve socialmente inviable. Por lo tanto, para el autor es aconsejable que Corea impulse primero un acuerdo comercial de bajo nivel y luego proceda a negociaciones adicionales como manera de desarrollar gradualmente la cooperación económica con el MCS desde una perspectiva a largo plazo.

Para concluir, Cruz sostiene que, para garantizar la sustentabilidad de un acuerdo con Corea, es necesario desarrollar la infraestructura que vuelva competitivas a las industrias del MCS. Fomentar el carácter primario de las exportaciones tendría un efecto muy negativo sobre el empleo y el ingreso de la población en las principales áreas metropolitanas del bloque.

En el capítulo 3, titulado “Industrias TIC y Smart Cities: Corea del Sur como enlace tecnológico con Latinoamérica”, Bárbara Bavoleo y Verónica del Valle analizan las posibilidades de cooperación tecnológica entre Corea y Latinoamérica a partir de las iniciativas de políticas TICs (Tecnologías de la Información y la Comunicación), gobierno electrónico (*e-Government*) y ciudades inteligentes (*Smart Cities*).

Las autoras comienzan el texto haciendo hincapié en que el desarrollo tecnológico surcoreano en el ámbito de las TICs se debe a una combinación de factores en donde se destaca el apoyo del Estado, el cual se manifiesta en políticas públicas sostenidas para un desarrollo tecnológico continuado. En este sentido, a lo largo del capítulo van describiendo los distintos planes gubernamentales destinados a la difusión del uso de internet en la población (alfabetización digital) y del *e-Government* en la administración pública.

A continuación se desarrolla el avance de las TICs surcoreanas en Sudamérica producido en los últimos años, en donde el gobierno junto con empresas privadas exportó a más de treinta países servicios de asesoría en relación con el *e-Government* (p.113). En este sentido, Bavoleo y del Valle investigan los proyectos de gobierno electrónico y ciudades

inteligentes en Argentina, Chile y México. En cuanto a las iniciativas de *e-Government*, se destaca la firma en 2016 de un memorándum de entendimiento entre Corea del Sur y Argentina con respecto al voto electrónico que finalmente quedó trunco. En cuanto a los proyectos de *Smart Cities*, si bien las autoras identifican algunas mejoras que se produjeron gracias a los programas de asesoramiento, también señalan que no tuvieron gran difusión, lo que dificulta el acceso a la información sobre su aplicación e impactos.

En las conclusiones las autoras profundizan estas observaciones planteando que en casos como Argentina es posible que la mala experiencia de administración con relación al voto electrónico haya generado desconfianza al respecto de la modernización del manejo de ciertos aspectos del Estado. Esto se vincula a los desafíos que puede tener el gobierno surcoreano para vender sistemas de *e-Government*, al necesitar adaptarse a regulaciones y procedimientos latinoamericanos. Finalmente, las autoras recomiendan que, para generar confianza a la hora de implementar políticas de *Smart City*, se deben ofrecer detalles sobre el destino de la información de los ciudadanos.

En la tercera parte del libro se realiza un completo abordaje sobre la diplomacia pública coreana en América Latina. El estudio se presenta de forma vasta y clara, mediante dos capítulos. El primero de ellos se titula “Las organizaciones civiles de la diáspora coreana y sus implicancias en la diplomacia pública de Corea del Sur. Estudio comparativo de Argentina y México”, desarrollado por la autora Desirée Chaure.

En la sección mencionada, la autora analiza el rol de la diáspora coreana en el exterior, focalizando el análisis en México, y Argentina, siendo estos –junto con Brasil– los países que más inmigrantes coreanos recibieron en la región latinoamericana. Asimismo, se profundiza sobre la conformación de asociaciones civiles, lo que brindó una estructura al grupo migratorio y estableció formas de inserción en la sociedad receptora.

La autora relaciona el fenómeno de las diásporas y los flujos migratorios coreanos con la construcción de una diplomacia pública coreana, refiriéndose con ello a las relaciones entre actores no estatales como las organizaciones, empresas e individuos. En este sentido, en la búsqueda coreana por posicionarse como un poder medio, Chaure nos ayuda a comprender la importancia del poder blando para el logro de dicho objetivo.

Para ello, se analizan desde una perspectiva histórica las relaciones bilaterales entre Corea del Sur y Argentina, y entre Corea del Sur y México. El capítulo retoma, asimismo, los objetivos que tenía en un principio Corea del Sur para acercarse a América Latina, entre los que menciona la necesidad de obtener reconocimiento internacional ante la situación tensa y posibilidad de conflicto permanente con Corea del Norte.

De este modo, primero el capítulo realiza un análisis macro de las relaciones bilaterales entre los Estados, para luego centrarse en las diásporas coreanas y sus organizaciones civiles tanto en Argentina como en México. La autora vincula el accionar de las organizaciones con la teoría de *Soft Power*, elaborada por Joseph Nye, y con el concepto de diplomacia pública, entendiendo a partir de allí lo que se conoce como una diplomacia de la diáspora. Se trata de un proceso en el cual un gobierno re-conceptualiza a los miembros de su diáspora como embajadores informales en su lugar de residencia, al colaborar con los esfuerzos diplomáticos de su país natal. De esta manera, la diáspora coreana actúa

como un puente que colabora en el desarrollo de las relaciones entre Estados.

El análisis realizado a lo largo del capítulo concluye que el gobierno coreano posee interés en cooperar con la diáspora y en incorporarla a su agenda de política exterior, para mejorar la imagen coreana en el exterior, como una herramienta que le permita consolidarse como un poder medio.

El segundo capítulo se titula “Un Abordaje Institucional al Desarrollo de Estudios Coreanos en América Latina: los casos de México, Chile y Argentina”. En él sus autores, Ezequiel Ramoneda y Sebastián Do Rosario, nos presentan un vasto estudio cuya originalidad reside principalmente en su perspectiva institucional.

En él se realiza un recorrido, desde 1960 hasta 2010, por el desarrollo de los estudios coreanos en América Latina, donde mediante el método comparativo se puntualiza en los casos de México, Chile y Argentina. El marco teórico se nutre tanto de teoría de la autonomía de las relaciones internacionales como de los estudios sobre paradiplomacia, internacionalización universitaria intraregional e interregionalismo. Se entiende que la estrategia de internacionalización de la educación superior (ES) no puede ser diferente de la estrategia de la inserción internacional que lleva adelante un país, ya que los ámbitos académicos tienen un rol elemental como mecanismos paradiplomáticos.

Mediante la comparación de casos, los autores establecen diferencias esclarecedoras. De esta manera, mientras que en México se logra una política balanceada entre interregionalismo y transregionalismo, en Chile la internacionalización de la educación superior está orientada por el mercado. Por su parte, en Argentina la ES está pensada para atender las necesidades sociales, en un contexto de interregionalismo. Además, tanto México como Chile han mantenido una participación del sector académico en sus relaciones con Corea del Sur, lo que no es el caso en Argentina. En la sección también se desarrollan los desafíos que se observan para cada caso y las recomendaciones para sortearlos.

Por último, los autores concluyen que la cooperación académica es uno de los diferentes tipos de cooperación que puede utilizar el gobierno de Corea del Sur. Esto hace que los estudios coreanos en América Latina, así como los estudios latinoamericanos en Corea del Sur, sean un factor importante y las respectivas universidades dedicadas a estos actores sean clave en las relaciones entre los países.

A lo largo de sus capítulos, este volumen ofrece un panorama completo de las distintas áreas de oportunidad que pueden fortalecer la cooperación entre Corea del Sur y América Latina. En este sentido, los autores no se limitan solo a describir el estado de situación en las distintas esferas donde se dan las relaciones entre Corea del Sur y nuestra región, sino además señalan los principales desafíos que deben sortearse para potenciar un sendero de desarrollo compartido.

Por **Abril Bidondo** (UNLP), **Matías Benítez** (UBA / IIGG) y **Florencia Shqueitzer** (UCALP/ UNLP).

Regional-Global: dilemas de la región y de la regionalización en la Geografía contemporánea.

Haesbaert, Rogério.

ISBN 978-987-722-412-2.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 2019. 176 páginas.

El libro enfatiza un sentido geográfico, centrándose en el escaso consenso de la relación entre las partes (“regional”) y el todo (“global”) y preguntándose si es posible encontrar aún parcelas, subdivisiones, recortes, “regiones” coherentes dentro de este todo espacial pretendidamente globalizado. Analiza la regionalización, la cual es al mismo tiempo condicionada y condicionante de los procesos globalizadores, y explica que muchas veces ambas se tornan complementarias y en la práctica se vuelven indiscernibles.

En el capítulo 1 se expresa que la cuestión regional retoma fuerza por la proliferación de regionalismos, identidades regionales y de nuevas-viejas desigualdades regionales, tanto en el plano global como en el intranacional, desde corrientes como el posmodernismo y el posestructuralismo con retorno a las singularidades y a lo específico. En el ámbito académico, se analiza una “nueva geografía regional” desde lo teórico y lo empírico, lo general y lo singular, lo analítico y lo sintético. Para algunos autores, la nueva valoración de lo regional tiene lugar en la globalización de los mercados y de las comunicaciones, y pensar sobre la región significa reflexionar sobre los procesos de regionalización. Desde el ámbito epistemológico, detrás de discusiones tales como entre globalización y “fragmentación” (o “regionalización”), se despliega uno de sus grandes dilemas entre la geografía general o sistemática y la geografía regional o temática (“especial”). La trayectoria del concepto de región está marcada por una gran polisemia. Este concepto estaba originalmente ligado a relaciones de poder y fue perdiendo terreno de forma gradual, lo cual probablemente explica su relativa disminución de la importancia para comprender los procesos socio-espaciales ligados a la esfera política.

El texto retoma a Ptolomeo con el término “corología”—la ciencia de las regiones, más cualitativa— y diferencia de la geografía mundial, “*geographia*”, que presenta un carácter cuantitativo. Destaca a autores que hacen referencia al abordaje de la “geografía tradicional”, desde los más antiguos geógrafos como Heródoto y Estrabón, que han sido preponderante hasta principios del siglo XX, cuando se amplió la geografía regional desde perspectivas de Vidal de la Blache, Sauer y Hartshorne. Ozouf-Marignier y Robic (1995) reelaboraron el concepto de región, reunidos en tres fases que coinciden con concepciones distintas de región, partiendo de la centralidad de la geografía física, pasando hacia la humana y concluyendo en la importancia económica. Destaca que Vidal de la Blache explicita la relevancia del tratamiento regional a partir de regionalismos, desde su dimensión política.

En las últimas dos (o tres) décadas, algunos autores han hablado de “muerte de la

región”, en el marco de discursos que incluyen el “fin de los territorios” o del espacio” (O’Brien, 1992; Virilio, 1997). El concepto tuvo tres “muertes” a lo largo de la historia: por primera vez, con la perspectiva clásica de los cuantitativistas o neopositivistas; la otra vino con la geografía crítica de fundamentación marxista, que comienza “matando” la región de la geografía regional clásica, fruto de la difusión de las relaciones económicas capitalistas homogeneizadoras, donde destaca la tendencia a la desaparición de las regiones. Gramsci había discutido la cuestión regional a partir no sólo de esta “fusión” entre lo económico y lo político, sino también de la dimensión ideológica, simbólica-cultural. Mientras que la idea del fin de los territorios se acopla a la crisis del “sujeto territorializador” clásico, el Estado-nación, el fin de las regiones se asocia a la creciente homogeneización (“capitalista”, “globalizadora”) que lleva a la estandarización del espacio geográfico, dificulta el reconocimiento de singularidades “regionales” en un mundo cada vez más unificado por las redes comerciales de una sociedad culturalmente mundializada, que fueron analizadas por teorías como el neopositivismo, el marxismo y el “globalismo posmoderno”.

En las últimas décadas se ha manifestado la “resurrección” del concepto por lo menos desde tres vertientes interpretativas: el posestructuralismo (de gran influencia en el pensamiento crítico latinoamericano en conceptos tales como identidad regional), desde una perspectiva materialista como idealista (o “discursiva”), la teoría de la (estructur)acción, y las nuevas corrientes materialistas. Cita a autores que han identificado fases de un proceso de construcción, destrucción y reconstrucción del concepto. El reconocimiento de la región no es resultado de un simple artificio metodológico creado por el investigador, sino que su construcción se reconoce a partir de prácticas sociales y una cierta representatividad política. Algunos marxistas tomaron posiciones distintas como Markusen (1981), quien admitió la existencia del fenómeno regional (el regionalismo) y no la región como categoría de análisis. Se incluyen posiciones del materialismo histórico, como el pensamiento de que los procesos de globalización van a imponer cada vez más una “sociedad en red”, en detrimento de una sociedad “territorial” (Badie, 1996) o claramente “regionalizada”. Desde la “modernidad radicalizada”, en palabras de Giddens (1991), puede adquirir diferentes connotaciones de acuerdo con la posición filosófica y/o política de los autores, con varias derivaciones, desde más conservadoras y más optimistas como es el caso del globalismo neoliberal y el “Estado-región” de Ohmae. Se da a los “sistemas sociales regionalizados” el nombre de locales, haciendo hincapié en la institucionalización y delimitando una diferenciación geográfico-material del espacio. Además, propone tres tipos y seis subtipos de regionalizaciones que abarcan desde el ámbito productivo y del consumo hasta el normativo-político y el informativo-simbólico. Se analiza a su vez, la escala de “región subnacional”, la cual tiene presente no sólo la economía, sino también las iniciativas políticas que incluye regiones transfronterizas.

El autor afirma que el concepto de región y los procesos de regionalización están dentro de un amplio espectro, desde la visión más racionalista que la percibe como constructo de nuestro intelecto, artificio o instrumento que permite el entendimiento de las “partes” del espacio geográfico (principios de diferenciación/homogeneización), hasta abordajes más realistas en torno a fenómenos socioespaciales en el sentido más objetivo y/o funcional, con realidades inmateriales, simbólicas, a través, por ejemplo de la manifestación de identidades regionales.

La región se puede concebir como un hecho o una realidad, desde el ámbito materialista desde la perspectiva idealista de las representaciones y símbolos, y en un ámbito más epistemológico puede ser vista como un artificio o mecanismo social. Finalmente, la región es vista como instrumento de análisis, como un instrumento de acción/intervención o una “región por construir” que adquiere un carácter normativo. Los neopositivistas (o positivistas lógicos) sobrevaloraron modelos *a priori* y se concentraron en el sujeto del conocimiento y en los modelos teóricos. En este caso, la región aparece como simple artificio, un instrumento analítico del investigador. Al enfocar la región como arte-facto, se discute desde un constructivismo no-dicotómico entre campo de las ideas y campo de la materialidad, o en términos epistemológicos, entre racionalismo y empirismo.

En la “geografía activa” de los años sesenta, se buscaba conceder un papel más práctico, entre campo analítico y campo de intervención (política). Se trata una noción normativa de región, para proponer acciones efectivas y en la planificación regional. Se intenta concebir regiones desde la intervención política y un cambio regional por descentralización, lo que implica no solo conocer “lo que es” la región o “cómo” ella “viene a ser lo que es” a través de la acción. Hoy hay una recuperación de la ciencia regional, especialmente en Europa y en América Latina, con un intento de rediseñar el espacio, a modo de subvertir el antiguo orden de las diferencias, con el reconocimiento de distintos grupos y territorios culturales.

En el capítulo 2 se analiza la comprensión de la región no simplemente como un “hecho” (concreto), un “artificio” (teórico) o un instrumento de acción, sino como un “artefacto”, tomado de la estrecha relación entre hecho y artificio, y en cuanto herramienta política. La región vista como artefacto se concibe en el sentido de romper con la dualidad entre realistas e idealistas, y como “constructo” de naturaleza ideal-simbólica y material-funcional. “Artefacto” hace referencia a la región como producto de procesos de diferenciación espacial, de las dinámicas de la globalización y fragmentación, finalmente construida a través de la actuación de diferentes sujetos sociales. La “identidad de una región” se refiere “a las características de naturaleza que distinguen la región frente a las demás”, es un espacio (no institucionalizado como Estado-nación) de identidad cultural y representatividad política, articulado en función de intereses. Contemporáneamente se puede evaluar la “crisis regional” y la re-emergencia de la región como concepto que responde a cuestiones de des-ordenamiento territorial.

La diferenciación geográfica emprende las dinámicas de regionalización. Se conjugan diferencias de grado y diferencias de naturaleza, y aparece la “multiterritorialidad”. El espacio geográfico estaría constituido por una multiplicidad de tipos de territorio y a través de las diferentes relaciones de poder desencadenadas por las más distintas instituciones y grupos sociales. Dos de los “principios generales” de la geografía son la homogeneidad o uniformidad ligada al principio de extensión y la cohesión regional, ligada al principio de conexión. Existe la articulación en un espacio dotado tanto de relativa cohesión interna como de parcelas desarticuladas, que manifiestan la discontinuidad como un componente indisoluble de los espacios regionales que ocurre en dos perspectivas, una más general, que implica las dinámicas de continuidad y discontinuidad espacial y otra específica, que trata de la relación entre las dimensiones del espacio entrelazadas como la económica, la

política, la cultural, la social y la ambiental. Algunos autores, refiriéndose al espacio geográfico como un todo, consideran la discontinuidad como una de sus características destacadas en el mismo contexto intrarregional. La región se toma en su sentido más genérico y epistemológico como instrumento de análisis, como “recorte” espacial o “parte de un todo”, como escala intermedia, cuyas raíces de este abordaje estarían en la “geografía” de Kant, quien vinculaba estrechamente la regionalización con el instrumento analítico y la región con el recorte espacial. En los años ochenta, Paasi propuso una distinción entre lugar y región en relación con la vida cotidiana y desde una visión estructuralista. En los años noventa se analizó la relación entre globalización y “regionalización” y se creó un nuevo binomio en que “se regionaliza para globalizar mejor” con bloques, adquiriendo una connotación económica y supranacional. Scott explica la relación de subordinación a partir del nivel regional a lo nacional y del nivel regional directamente con relación al global, muchas veces frente a los macrocircuitos de la globalización.

Otra categoría clave es el espacio. Hay un gran debate respecto a la “constelación” geográfica de conceptos, en especial, los de región y territorio. El primero es mayoritario en la geografía regional clásica, mientras que el de territorio, dominante en la actual geografía latinoamericana. Los términos “espacio” y “territorio”, a pesar de que suelen utilizarse como sinónimos, deben ser tratados como concepciones distintas. Toda territorialización se define conjugando procesos más concretos y funcionales y simbólico-identitarios. El concepto de territorio se asocia con el tratamiento de problemáticas de relaciones entre espacio y poder, la dimensión política de la sociedad en su composición espacial o geográfica. El autor se pregunta cuál sería el foco conceptual de la región y presenta dos posibilidades: tratar la región como respuesta a cuestiones epistemológicas, en cuanto instrumento de análisis, o tratarla como una composición entre categoría de análisis y de práctica, entre artefacto y hecho, como arte-facto. Aquí se propone el término “focal”, donde lo que define un concepto es su foco de abordaje, no el objeto en sí. Algunos autores llegan a proponer a la región como un concepto más amplio que el territorio, englobándolo. En cuanto a la distinción entre los conceptos, mientras que el territorio tiene su foco principal en el campo de las prácticas o articulaciones espaciales de poder, la región lo tiene en los procesos generales de articulación y “recorte” del espacio. Las perspectivas disociativas entre región y territorio se pueden encarar de dos formas, como “categorías de la práctica” o “categoría de análisis”. Un concepto aparece separado del otro, o lo sustituye, aunque también existen perspectivas integradoras.

En el capítulo 3, el autor realiza un análisis desde su constelación conceptual. Intentando superar el tratamiento entre los campos empírico y racional o desde una perspectiva más ontológica, la región no estaría en el mismo nivel conceptual que el territorio, sino en una situación intermedia entre este concepto y directamente vinculado al mundo de las prácticas, políticas, económicas y/o culturales. En las consideraciones finales se analizan algunas de las cuestiones que, en continuidad o ruptura con el pasado, continuarán el debate regional en las próximas décadas son la revitalización de los regionalismos e identidades regionales, especialmente frente a la reconfiguración del papel del Estado y de las contradicciones de la globalización, que lleva a insertar en el propio discurso regionalista varios dilemas; el papel de la descentralización y de la desconcentración regional del poder político y económico, frente a los flujos económicos cada vez más concentrados en espa-

cios como las ciudades-región globales, lo que refuerza las desigualdades regionales en las regiones periféricas.

Paradójicamente, cuando la globalización parece más evidente, se destaca la necesidad de reconocer las “diferenciaciones regionales”, aunque más simplemente para adecuarse a estos procesos más amplios. La regionalización puede ser instrumento de análisis (“artificio”), centrada en la figura del investigador, una regionalización como instrumento de la práctica, como “hecho”; también una regionalización como instrumento de intervención (la región normativa), centrada en la perspectiva política de la planificación que busca redireccionar la dinámica socioespacial regional, con objetivos político-pragmáticos y una regionalización como proceso, teórico y práctico, que responda a las diferentes articulaciones sociedad-espacio en sus dimensiones. Se destaca que no se trata de un ascenso de lo regional frente a lo nacional en crisis, sino una articulación entre distintos sujetos sociales, entre espacios sociales (redes), una articulación entre diferentes escalas y dimensiones del espacio, en el sentido de control (político), de la producción (económica), de las significaciones (culturales) y de la construcción físico-ambiental (natural) involucradas en el ordenamiento regional. La regionalización que combina la región en su dimensión material-funcional y en su dimensión “ideal”, a su vez se distingue entre la articulación regional y la “región-síntesis” o “totalizadora”. Se contextualiza histórica y políticamente como un “momento” de la articulación del espacio, a través de la acción de los sujetos sociales que lo construyen. La región es un espacio-momento articulado, en proceso más o menos de transformación o “desterritorialización”, que involucra múltiples dimensiones y escalas, es decir, que dependerá de los grupos sociales y del contexto geo-histórico en que se inserta.

Por **Melisa Wilson** (IRI – UNLP).

Relaciones Internacionales: Una teoría crítica desde la periferia sudamericana

Marcelo Gullo

Biblos, Buenos Aires, 2018, 320 páginas.

ISBN: 978-987-691-638-7

Este título completa una trilogía (*Insubordinación y Desarrollo: las claves del éxito y el fracaso de las naciones* (2012), *La Insubordinación Fundante: breve historia de la construcción del poder de las naciones* (2014), editorial Biblos) mediante la cual el autor denuncia la necesidad de un nuevo corpus epistémico que nos permita pensar las Relaciones Internacionales desde nuestro ser y desde nuestro estar. De esta manera, Marcelo Gullo se colocará bajo la misma línea que Alberto Methol Ferré y Helio Jaguaribe al hacer hincapié en las élites de los Estados subordinados, las cuales se educan bajo las ideologías de los poderes centrales y, por tanto, yerran en la identificación de los actores dominantes del sistema internacional y aplazan el camino hacia una insubordinación fundante.

Gullo comienza este libro señalando el excesivo énfasis de las Relaciones Internacionales en el presente, cuando lo verdaderamente necesario radica en una perspectiva histórica, para la correcta situacionalidad del análisis: todo pensar es un pensar de y desde una situación, la cual condiciona nuestra mirada hacia las causas de la decadencia o hacia las de la grandeza. Desde esa perspectiva, el autor problematiza los aspectos incluso más elementales de la disciplina, como ser su origen occidental, su nominación y definición, e incluso la delimitación del objeto de estudio. Entonces, a través de esta universalidad situada propondrá quitar el foco en el porqué de la decadencia de las grandes potencias, para pasar a considerar las causas que permitieron la existencia de actores subordinantes y actores subordinados.

En ese sentido, en el segundo capítulo lanzará la presentación de un nuevo modo de clasificación de los actores internacionales, primero, con las unidades políticas con asiento territorial (UPCAT). A estas las identifica como un conjunto de personas cuyas relaciones van más allá de las estrictamente familiares, que conviven en un espacio que consideran propio y de uso exclusivo, sobre el cual poseen un dominio efectivo, que está sujeta al mando común de algunas de ellas bajo las tradiciones, y que mantiene relaciones políticas con otras unidades con las mismas características. Son ejemplos de UPCAT desde las polis griegas, pasando por los imperios chino, romano o islámico, hasta los actuales Estados-nación, siendo éstos últimos las UPCAT por antonomasia dada la adaptación del mundo extraeuropeo a la *ratio* occidental.

Para el autor, ninguna UPCAT posee inteligencia o voz que le permita manifestarse por sí misma si no es a través de los seres que la constituyen. El telón de fondo lo conformarán las fuerzas profundas (vale decir, el sentimiento patriótico y la mentalidad colectiva) instaladas en el grupo humano del cual el tomador de decisiones procede y bajo las cuales está obligado a admitir sobre los límites que representan para su actividad.

Por otro lado, define como unidad política sin asiento territorial (UPSAT) a cualquier individuo o grupo de individuos que, sin poseer –ni interesarle– el dominio efectivo formal de un territorio, intenta imponer su voluntad a las UPCAT para cumplir sus propios fines, tornándose así participantes del escenario internacional en el ejercicio del poder que detentan. Y es aquí donde se apartará de la bibliografía clásica sobre los tipos de actores no estatales, para hacer énfasis en una categoría que el autor considera visceral: la oligarquía financiera internacional, la cual, si bien no tiene riqueza por sí misma sino a través de su alianza con los Estados, vulnera los derechos económicos y sociales de los pueblos mediante los llamados “golpes de mercado”.

En ese sentido, la oligarquía financiera internacional está conformada por los miembros con vocación de poder que integran la burguesía financiera mundial y que, motivados por el instinto político, actúan coordinando sus acciones en el sistema internacional para manipularlo en favor de sus intereses. Este actor –que se relaciona estrechamente con otros, como las ONG o las organizaciones delictivas, y que encuentra en los antiguos pueblos nómades su más viejo antepasado– coloca tanto a los Estados más vulnerables del sistema como a los gobiernos de las principales potencias al servicio del capital financiero especulativo internacional mediante la cooptación de las elites de los países con los cuales forja alianzas, para subordinarlos ideológica y culturalmente, y caer en una situación de “imperialismo interno”.

En el cuarto capítulo del libro, el autor trata el Sistema Internacional, citando a Kaplan y brindando sus propias concepciones teórico-conceptuales. Hace alusión a la idea de la “Interdependencia” ligada al concepto de Sistema, y remarca la tendencia a la subordinación de las UPCAT y las UPSAT a la oligarquía financiera internacional.

Destaca que, a través del estudio histórico, podemos aproximarnos al conocimiento de la real naturaleza del poder mundial. Además, afirma que la igualdad jurídica de los Estados en el Sistema Internacional es una ficción, pues la estructura de este siempre es oligopólica. El poder le pertenece a los Estados continentales y a las grandes corporaciones financieras que coordinan sus acciones, los que conforman una verdadera oligarquía financiera internacional y subordinan a las unidades políticas más débiles. Sin embargo, el autor resalta que las UPCAT débiles cuentan con un momento oportuno para buscar consolidar su poder nacional y conseguir un mayor grado de autonomía.

Ya en el capítulo cinco, se refiere al poder político de las UPCAT y las UPSAT. Define lo que para él es el poder en el escenario internacional, para luego pasar a abordar los factores que otorgan poder a un Estado, para lo cual se sirve de las consideraciones hechas por Alvin Toffler y su hincapié en el conocimiento y su aporte de “poder en equilibrio”. Gullo no deja de resaltar la importancia de la revolución científico-tecnológica como trasfondo de la lucha por el poder, pues, el conocimiento es poder.

El académico también se sirve de Raymond Aron y sus conceptos de “fuerza en potencia” y “fuerza en acto” en el ámbito de las relaciones internacionales, para resaltar que fue siempre el “impulso estatal”, el que ha permitido convertir el poder en fuerza en poder en acto.

A entender de Gullo, el poder de los Estados debería ser representado como un arco

romano formado por la moral nacional, el carácter nacional, una fe fundante y una élite corrupta moral o intelectualmente que siempre provoca el derrumbe del poder nacional en el largo plazo histórico. Destacando que en el origen del poder de las naciones hay siempre una fe fundante, el autor afirma que la élite británica utilizó al iluminismo como doctrina exportada a los países periféricos para inhibir en ellos la construcción de un poder nacional y, así, subordinar ideológicamente a sus pueblos.

A su vez, se sirve de los conceptos de “umbral de resistencia” y “umbral de poder” como categorías de análisis interpretativos que permiten exponer parámetros existentes en el transcurso de la realidad histórica de las naciones y que determinan su situación relativa respecto a las demás.

Al tratar la ideología y el poder en el sistema internacional en el capítulo 6, habla de una violencia simbólica por parte de los poderosos del sistema internacional en perjuicio de las masas populares. Esta violencia está dada por la posesión por parte de los privilegiados de los medios de comunicación, legitimando la dominación política y social, fundamental para el *establishment*.

Con el nuevo milenio se produce el nacimiento de un *establishment* mundial, al cual le es necesario una política de subordinación ideológico-cultural de todas las UPACAT y de los pueblos, forma de subordinación que Gullo considera la más perfecta de todas, pues provoca la vulnerabilidad ideológica de la unidad política que la sufre, ya que condiciona la formación de la visión del mundo de la ciudadanía y de la élite dirigente. Además, esta forma de subordinación corroe la autoestima de la población, debilitando la moral y el carácter nacionales. Pero destaca también que una gran potencia puede estar subordinada ideológicamente, ella misma, a la oligarquía financiera internacional.

Además, siguiendo a Gubern, destaca que una de las principales características del sistema internacional actual es la telehegemonía, que hace uso del imperialismo cultural mediante los medios de comunicación audiovisuales. Es a través de estos que comienza el tránsito de la sociedad disciplinaria a la sociedad de control, apareciendo así un nuevo paradigma de poder, el biopoder, como nueva forma de dominación.

En adición, también se refiere a la religión, la cual puede cumplir el rol de ideología defensiva contra la subordinación ideológica-cultural. Así, en algunos de los Estados culturalmente sometidos por las potencias hegemónicas, surge como reacción un pensamiento contrahegemónico y cuando ese pensamiento logra plasmarse en una política de Estado, se inicia un proceso de “insubordinación fundante” que, de ser exitoso, rompe las cadenas que atan al Estado con la potencia hegemónica.

Asimismo, afirma que paulatinamente se ha ido instalando la apoliticidad, lo cual configura el mejor escenario posible para el ejercicio indirecto del poder de la oligarquía financiera internacional que no encuentra, hasta ahora, resistencias de real envergadura.

Fiel a su estilo, el Dr. Gullo señala a Gran Bretaña como la primera unidad política en utilizar la subordinación ideológico-cultural como herramienta de su política exterior mediante la exportación del iluminismo y del libre comercio como ideología de dominación, con el fin de suplantarse con la razón cualquier idea de trascendencia propia de la fe fundan-

te, con miras a inhibir en la periferia la construcción de un poder nacional; Estado que, a la postre, logró la apertura de los mercados a fin de consolidar su poderío económico, pregonando al libre comercio como un principio científico de carácter universal a fin de exportar sus mercancías a la periferia.

Contemporáneamente señala a la globalización como una visión fundamentalista, un proceso de recolonización cultural llevado a cabo desde la caída del muro de Berlín, toda vez que el mundo se encuentra gobernado por fuerzas que se encuentran fuera del control de los Estados y de los actores sociales bajo una falsa imagen de un mundo sin fronteras. A su vez cita la obra de Reinert, quien ejemplifica históricamente los fracasos ocasionados al aplicar teorías de las élites de los Estados centrales en Estados periféricos. En este panorama, y fiel a su marco teórico neomarxista, propone la descolonización ideológico cultural y la construcción de una teoría alternativa, desde abajo hacia arriba, con pleno conocimiento de los procesos históricos, a fin de lograr profesionales que no carezcan de una formación histórica sólida.

Finalmente, esta obra culmina con el autor citando a Cervo, quien propone la elaboración de una política exterior para América del Sur epistemológicamente adecuada, que vincule valores, proyectos e intereses nacionales de los países emergentes con el fin de alcanzar la máxima autonomía posible y no quedar a merced de las agendas impuestas por el primer mundo. Hace especial hincapié en que el debate principal radica en cómo realizar desde la periferia nuestra propia insubordinación fundante, partiendo desde lo ideológico-cultural.

Define la política exterior en forma restrictiva como aquellas acciones con finalidad política, ya sea ejecutada por órganos oficiales como no oficiales (fundaciones, ONG, etc.), llevadas a cabo por el Estado fuera de los límites de su territorio. Precisa que son las acciones encubiertas las que conforman el núcleo duro de la política exterior. Sin embargo, cuando aborda la política exterior en sentido amplio, señala que un Estado puede optar por la sumisión (subordinación) o la resistencia (insubordinación), las cuales tienen diversos grados.

Por último, desarrolla cuatro categorías teóricas: la subordinación pasiva, la subordinación activa, la insubordinación pragmática y la insubordinación revisionista.

En resumen, esta obra nos invita a reflexionar de manera crítica, desde y para el sur global, brindando nuevas y valiosísimas conceptualizaciones teóricas que permiten elaborar una política exterior basada en los intereses y valores nacionales, a partir de la insubordinación de la periferia respecto del centro.

Por **Ana C. Herrera Jotta** (IRI - UNLP), **Nattia A. Ibañez Diosquez** (IRI - UNLP) y **Stephanie Copacabana Villarreal Zogbi** (IRI - UNLP / UBA)

Sensible Politics: Visualizing International Relations

William A. Callahan

ISBN: 9780190071738

Oxford University Press, Nueva York,
2020, 364 páginas.

La influencia y el impacto de lo visual en la política internacional ha ido en aumento en las últimas décadas, no sólo en la configuración de los acontecimientos políticos, sino primordialmente en nuestra comprensión de ellos. En su obra *“Sensible Politics: Visualizing International Relations”* (2020), William Callahan busca reflejar, desde un lente poco convencional, los aspectos multisensoriales que provocan las Relaciones Internacionales, convirtiéndose así en uno de los primeros libros que tratan el análisis de la visualidad, la política multisensorial y las relaciones internacionales.

Callahan es politólogo y doctor en Ciencias Políticas, profesor de Relaciones Internacionales en la London School of Economics especializado en estudios asiáticos y chinos, y ha trabajado durante su carrera con temas relacionados al aspecto visual y sensorial de la política internacional. Ejemplo de esto son los cortos documentales *“China Dreams: The Debate”* (2015) y *“Toilet Adventures”* (2015).

Tanto las imágenes como los textos son representaciones de un discurso y provocan emociones en quienes los ven o leen. Callahan va más allá y habla sobre el poder de las imágenes para construir realidades sociales, las herramientas del *framing* y los usos para explotar esos recursos. Plantea que, como las imágenes pueden conmovernos de maneras inesperadas, estas deben ser apreciadas no sólo en términos de su valor ideológico, sino también en términos de su valor afectivo; es decir, no sólo por lo que significan, sino también por los sentimientos que nos provocan, tanto individual como colectivamente.

El autor comienza su obra desarrollando la diada “visibilidad / visualidad” con el fin de construir un nuevo marco de análisis por el cual podrían conceptualizarse nuevas formas de hacer Relaciones Internacionales. Su tesis inicial se centra en que las características visuales de las Relaciones Internacionales suman mucho más que ilustraciones representativas de un hecho particular, además de tratar de provocarla de manera creativa (p. 24). Los artefactos, las imágenes o los videos conforman una poderosa herramienta sobre la cual puede pensarse y construirse la política internacional, pero ¿de qué manera?

El autor apunta a notar que a partir de los hechos se puede observar la existencia de un plano estructural que enfoca y restringe el objeto de atención hacia particularidades intencionadas. Haciendo un uso crítico de la hermenéutica, Callahan busca revelar lo oculto, la existencia de un fetiche en la forma en que pensamos las Relaciones Internacionales, y propone que es posible desarticular la posición hegemónica, enfrentar la ideología subyacente y abrirse camino para pensar visualmente. La estrategia de visibilidad tiene como objetivo desviar la mirada crítica del contenido al contexto, para considerar el quién, cuándo, dónde y cómo de la construcción social de lo visual. La noción cambia según el

encuadre y la lente con la que nos acerquemos. El objetivo de la visibilidad es justamente descubrir lo que a simple vista no es posible de dar cuenta.

Sin embargo, Callahan argumenta que la estrategia de visibilidad no es suficiente. Si bien “pensar visualmente” (*thinking visually*) es importante, también debemos considerar el “sentir visualmente” (*feeling visually*) en la política internacional. Así, pues, aborda la estrategia de visualidad, planteando que existe un sentido intencional entre cómo está construida la imagen y cómo nos hace sentir: “*Feeling visually, and how the image is constructed and how it makes you feel*” (p. 32).

Pero, ¿cómo hacer política a través de los sentidos? El autor lo plantea a manera de un equilibrio entre teoría y praxis, en donde el pensamiento subjetivo, más precisamente el inconsciente, se ve gravemente influenciado por el sentido de las imágenes: “*Visual artifacts can mobilize people in ways that differ from State policy decisions that are the result of rational policy analysis*” (p. 35). De esta manera, la reacción de las personas revela que el plano emocional tiene sólidas implicancias en la manera en que se movilizan. Por ende, lo provocativo puede pensarse como una herramienta que posibilite también una respuesta o una interpretación política desde lo emocional.

Entonces, mientras que la estrategia de visibilidad trabaja para revelar la construcción social de lo visible, la estrategia de la visualidad revela la construcción visual de lo social y el desempeño multisensorial de lo internacional, es decir, analiza cómo las imágenes adquieren significado y valor, y cómo pueden generar entre las personas “comunidades afectivas de sentido” (*affective communities of sense*) guiadas por ideas políticas, morales y éticas. Las personas visualizan el mundo en el que quieren vivir.

El autor aborda en profundidad las tendencias, en el campo de las relaciones internacionales, sobre lo visual para examinar cómo se ha utilizado la estrategia de visibilidad para deconstruir las imágenes con el fin de develar la ideología oculta que traen aparejadas. Uno de los principales enfoques analíticos de la política visual internacional es el “giro estético” (*aesthetic turn*) en las Relaciones Internacionales, según el cual debemos abordar los aspectos interpretativos de la política internacional y tomar como fuentes a la poesía, el arte y el cine. Sin embargo, considera que el giro visual en las Relaciones Internacionales va más allá del “giro estético” que analiza la “construcción social de lo visual” y el poder de las imágenes. También explora la “construcción visual de lo internacional” en términos de sentido corporal, emocional y de experiencia.

Para ejemplificar esto, el autor toma el cine y la acción propia de hacer películas como una actividad creadora de nuevas sensibilidades en la política internacional y como un método innovador para producir conocimiento, que debe apreciarse tanto por su valor ideológico como su valor afectivo como por cómo conecta a las personas. El cine ilustra la combinación de la estrategia de visibilidad, lo que un evento puede “significar” como construcción social de lo visible y la estrategia de visualidad, lo que puede “hacer” como provocación visual de lo social. Asimismo, el cine incorpora nuevos sentidos de la política internacional, al relatar hechos cotidianos y relaciones personales y considerar las emociones de los personajes.

Por otro lado, Callahan analiza la construcción de díadas o binomios con el fin de su-

perar la contraposición entre los distintos conceptos y lograr yuxtaponerlos para enriquecer su análisis. Hace una revisión de las duplas que han caracterizado al estudio de las Ciencias Políticas desde mediados del siglo XX y principios del XXI, para compararlas con una dimensión radicalmente opuesta, como lo son las díadas chinas *wen / hu*. El resultado es un imperativo para deconstruir la identificación de Occidente con la civilización, que reproduce la relación civilización / barbarie constantemente. Callahan plantea que el eurocentrismo es una dimensión ideológica que articula con éxito el campo discursivo, estableciendo formas binomiales de excluir al otro. Entonces, busca evitar las distinciones entre pares antagónicos, romper con las ideas hegemónicas y demostrar que son conceptos entrelazados, objetivo de la “política razonable” (*sensible politics*).

De este modo, el autor remarca los límites de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Muestra con ejemplos cómo la agenda de investigación en el campo visual dentro de la disciplina está limitada por su modo hermenéutico de análisis y por su enfoque estrecho sobre las imágenes occidentales (europeas y estadounidenses) en relación con la seguridad y guerra. Para superar esos límites, utiliza el análisis comparativo y la estética crítica, combinando prácticas y experiencias de diferentes tiempos y lugares, y distintas díadas, como las de visibilidad / visualidad, ideología / afecto, este / oeste y gobernanza / resistencia cultural. Sostiene, así, que “[s]ensible politics aims to avoid such East / West and Self / Other reversals (...) seeks to learn from Middle Eastern, Chinese, and Asian concept, practices, and experiences of visual international politics as a way to resist the hegemonic Eurocentric framing of analysis” (p.54).

Para cuestionar el enfoque hermenéutico que se utiliza para aplicar la teoría de la securitización dentro de la política visual internacional, toma el conflicto que surgió entre Corea del Norte y Estados Unidos por la película “The Interview”. Este enfoque sostiene que las imágenes visuales pueden moldear los acontecimientos de la política exterior a través de su inmediatez, circulación y ambigüedad. Desde siempre la visualidad ha sido clave para hacer la guerra. Sin embargo, el autor plantea que debemos examinar cómo las imágenes pueden modificar afectivamente el orden social y mundial, no sólo evaluarlas según su grado de violencia. Aquí muestra cómo la estrategia de la visualidad ha generado nuevas “comunidades afectivas” al analizar los efectos que tuvieron los videos promocionales realizados por el Estado Islámico.

Retomando la dinámica entre gobernanza cultural y resistencia cultural, analiza lo visual como un lugar de resistencia al poder a través de la producción de obras críticas y desde lo ético en la política internacional. Ilustra este punto con el trabajo de Ai Weiwei, un artista y activista contra la opresión estatal china, como un testimonio de resistencia en el sentido tradicional de la palabra, así como una fuente de creación de “comunidades afectivas” que resisten creativamente a la estética política reinante.

Otro punto que Callahan esboza en su libro es que debemos ir más allá del análisis basado en fotografías y videos: no analizar sólo lo que significan las imágenes, sino cómo, junto con otros elementos, como las instalaciones artísticas, artefactos y materiales, pueden crear “comunidades afectivas”, demostrando de esta manera que la política internacional visual es una experiencia multisensorial.

En el último apartado del libro, el autor expone los ejemplos más visibles –nunca mejor dicho– de su pensamiento. La realidad no solo es una serie de elementos palpables, sino un conjunto de significados políticos contruidos para un propósito específico. Para alcanzar su objetivo, propone la identificación de “artefectos visuales”, un concepto sutil que permite identificar cómo ciertos grupos políticos diseñaron con destreza ciertos dispositivos que visibilizan, o enmascaran, aspectos de la realidad y, en consecuencia, moldean la percepción de quien los lee u observa. Utilizando la diada visibilidad-visualidad, plantea que los mapas, la ropa, los jardines, los muros e incluso el Internet constituyen *artefectos visuales* para interpretar la realidad. Para Callahan, los artefactos visuales no son únicamente objetos, sino que constan de agencia.

El autor describe cómo los mapas no solo se leen, sino también se perciben. Se trata de construcciones políticas, representaciones de poder y entendimiento, con la capacidad de visualizar un orden social y mundial determinado. Esta virtud de los mapas forma parte de las narrativas tanto de los grupos dominantes como de los grupos subversivos. El Estado Islámico, por ejemplo, define el nuevo Califato a través de mapas que rechazan la existencia de los Acuerdos de Sykes-Picot. Para los miembros del Estado Islámico, el mapa del Califato no está conquistando nada: está reconquistando los territorios perdidos. Como señala Callahan citando a Mignolo, los mapas están hechos para conquistar la imaginación tanto de los conquistados como de los conquistadores.

La ropa también es considerada como un artefacto visual. El autor describe el uso del velo como un acto performativo entre las mujeres musulmanas en Francia. Al usar el *niqab*, las mujeres se abstraen del espacio público y, al mismo tiempo, se convierten en el centro de atención. La reacción, la visibilidad del acto, convierte el espacio personal en territorio de la religión, la nación y lo global. Incluso los concursos de belleza definen ideas dominantes –los cánones de belleza–, aunque también pueden ser espacios para reinterpretar la identidad de una sociedad. En Jamaica, por ejemplo, durante la década de los años 50 coronaron a más de una mujer con la intención de celebrar la diversidad étnica de la isla. Estas manifestaciones –lo que vestimos, dónde lo hacemos y quiénes lo hacen– constatan la importancia de lo visual en la política, ya que en ocasiones cuestionan el significado de lo convencional y, otras veces, exaltan la diferencia para contestar la norma.

El autor también explora la importancia de los muros y su significado. Si bien es cierto que su emplazamiento requiere de todo un aparato discursivo –como es el caso de Donald Trump y el muro entre México y Estados Unidos, o el Muro de Berlín–, la realidad es que los muros, como artefactos visuales, hablan más de sus autores que de los peligros o amenazas que pretenden contener o repeler.

En muchos casos, los muros son más un símbolo ideológico que una expresión de soberanía. China, por ejemplo, utiliza la Gran Muralla para dar cuenta de su posición de política exterior: adentro está la civilización y afuera la barbarie. Más aún, dan cuenta de su actitud defensiva en la política internacional: China no se expande, sino que se defiende de la llegada de los extraños.

Por último, Callahan advierte la importancia de traducir a los jardines como heterotopías: espacios polisémicos cuyo uso político transmite redención, memoria o entendi-

miento. Desde el caso del Templo Yasukuni –un espacio religioso dedicado a la hegemonía japonesa en el Pacífico– hasta los jardines chinos emplazados en más de 14 países como símbolo de buena fe durante la época de Deng Xiaoping, el autor insiste en mirar y percibir estos espacios como un mensaje político.

Por esa misma razón, decide pasar de la heterotopía de los jardines a la irregularidad del espacio cibernético. Si bien Internet está lejos de ser una imagen, es un artefacto visual en tanto le asignamos valores políticos convencionales, como libertad e independencia, al mismo tiempo que convive con contradicciones, como la persecución sobre Edward Snowden o el control cibernético de China sobre sus ciudadanos. El Internet, concluye Callahan, es la representación más gráfica de un mundo que cree lo que percibe, aún si sus sentidos le advierten de una interpretación mucho más profunda.

Para concluir, de lo general a lo individual y viceversa, en *Sensible Politics*, Callahan examina los complejos entramados que suponen establecer teóricamente la idea de una política pensada desde la sensibilidad. En la disciplina de Relaciones Internacionales, propone un balance entre teoría y praxis, y encuentra tanto ejemplos como experiencias empíricas que dan cuenta de la posibilidad de explorar lo sensible en términos de experiencias no verbales, no narrativas y no lineales. De esta manera, nos hallamos frente a una nueva concepción de la política internacional, conceptualizada como “*visual politics*”.

Desde la academia y los gobiernos han entendido y proyectado su concepción de la política internacional, imponiendo culturalmente categorías lingüísticas para enmarcar al sujeto internacional y así darle una entidad para poder dominarlo. Esta obra busca que el lector pueda repensar ese hecho, tratando de empujar el marco teórico más allá de los límites comúnmente aceptados, con el fin de explorar un recorrido sensitivo, donde –en la experiencia de lo sublime– encontremos los espacios multisensoriales que provocan de manera creativa a las Relaciones Internacionales.

Por **Magdalena Ponce** (IRI - UNLP/USAL), **Ignacio Rivas Plutman** (IRI – UNLP / UNVM) y **Gustavo Alfonso Morales Sánchez** (IRI – UNLP / UNAM, México)

The Dynamics of Russia's Geopolitics. Remaking the Global Order

David Oualaalou

ISBN: 9783030582555

Springer. *Frontiers in International Relations*, Nueva York, 2021, 133 páginas.

David Oualaalou, en su libro, se enfoca en realizar un desarrollo exhaustivo sobre Rusia, abordándola desde la cuestión histórica, geopolítica, de recursos y del orden internacional. Arranca identificando el objetivo estratégico de Rusia y planteando que el país se orienta a socavar el orden internacional liderado por Estados Unidos tras la frase célebre de Trump: “América primero”.

Al iniciar su obra, ofrece una breve descripción del clima político tanto en los Balcanes como en la región del Báltico. Por otro lado, incluye una consideración de Rusia, las relaciones europeas y las consecuencias para el futuro político y económico de los países del Este, países europeos.

Por otro lado, estudia el cambio que puede generar la cooperación entre Rusia y China, y sostiene que esto a futuro puede conllevar a un equilibrio global de poder y un orden geopolítico en Asia. Además, aborda las relaciones ruso-estadounidenses, en relación con lo cual argumenta que la política exterior estadounidense es ambigua y caótica, y se encuentra atravesando problemáticas en regiones tales como Oriente Medio y América Latina.

Ahora bien, tras el ascenso de Putin al poder, su fin era fortalecer a Rusia. Más precisamente, su principal objetivo de política exterior es restaurar el sistema multipolar en el que la ex-URSS jugó un papel destacado en el escenario mundial. Rusia afirma que Occidente ha ignorado sus intereses en el nuevo orden geopolítico. A pesar de los cambios producidos en el orden internacional, Rusia prioriza su agenda de lo que quiere lograr a nivel nacional e internacional.

Otro de los hitos importantes que aborda el autor es en relación con la anexión de Crimea. Plantea que Putin envió un fuerte mensaje a Occidente, haciéndoles saber que prohibirá a los actores occidentales dictar la orientación y dirección de los Estados postsoviéticos, conocidos en Rusia como su extranjero cercano. En su discurso, Putin sentó las bases para buscar nuevos acuerdos políticos y de seguridad con Occidente.

Es más, Putin demostró que, después de la caída de la URSS, Occidente deliberadamente ignoró los intereses de Rusia. Luego, cuando la OTAN comenzó a expandirse hacia el este, envió un fuerte mensaje a Moscú de que el tiempo es esencial para que Rusia, para trazar su estrategia con la esperanza de lograr sus objetivos.

Con relación a la política, a lo social y a lo económico, Rusia –tras la caída de la URSS– se encontraba en un estado de cambios constantes. Por otro lado, desde el ámbito económico, el autor analiza estadísticas para mostrar las sanciones que Occidente impuso a Rusia tras su anexión de Crimea, las que contribuyeron a paralizar la economía de Rusia y

obstaculizar su progreso. Dicho de otra manera, las reformas en Rusia han sido subordinadas a los imperativos de estabilidad política y funcionalidad del gobierno.

Los desafíos económicos que enfrenta Rusia no se limitan al sector gubernamental, sino también se han extendido al sector privado, que está marginado debido a las limitaciones institucionales del gobierno causadas por la invasión cada vez mayor del gobierno en el mercado. Al evaluar la economía rusa, se concluye que grandes instituciones estatales como Gazprom (petróleo y gas), Aeroflot (aviación) y Bazalt (defensa) junto al sector público dominan la economía rusa.

Posteriormente, el autor aborda los hechos históricos que han hecho de Rusia lo que este país es hoy. También se enfocó en sus fuentes de poder, que provienen principalmente de lo militar y energético (petróleo y gas). El autor argumenta que estas fuentes de poder parecen ayudar a Rusia a avanzar en su estrategia global. Rusia cada día más se está volviendo relevante dada su creciente influencia en el escenario global y el declive del liderazgo por parte de Estados Unidos y, por último, por los cambios geopolíticos globales que impactan negativamente en los Estados Unidos y sus aliados.

Dicho esto, el autor se enfoca en la historia rusa. Inicia su recorrido en el imperio ruso, atraviesa la aparición de la Rusia moderna y finaliza con la disolución de la URSS (1991). Luego, desarrolla la estructura gubernamental rusa actual, la que concibe como un sistema bicameral, conformado por un Consejo de la Federación (178 miembros) y la Duma (450 miembros), la cual tiene el papel más poderoso de consideración primaria para toda la legislación. Ambas cámaras dependen de la Asamblea Federal y sus legisladores cumplen mandatos de cuatro años.

En 2000, después de asumir como presidente, Putin ejerció más control sobre el Consejo de la Federación. El autor compara la estructura estadounidense frente a la rusa y plantea que Estados Unidos consta de cincuenta estados mientras que Rusia se divide en ochenta y nueve jurisdicciones. Cada uno tiene dos representantes en el Consejo de la Federación. El gobernador de cada jurisdicción se considera su director ejecutivo.

En cuando a las fuentes de poder de la Federación de Rusia, abordadas en otro de los capítulos de este libro, los recursos naturales han contribuido a la reconstrucción de la economía rusa en su intento de incrementar las exportaciones, a partir de la promoción de la venta de petróleo, gas natural y equipo militar. De hecho, los ingresos por petróleo y gas proporcionaron a Rusia la capacidad de financiar su agenda global.

A pesar de los cambios económicos que ha logrado Putin tras su llegada al poder, la actual economía rusa sigue débil, y esto le impide ejercer un rol predominante, contrariamente a lo que sucede con la economía estadounidense.

Una de las cuestiones relevantes sobre las que el autor trabaja en uno de sus capítulos son las tensiones de Rusia con sus Estados opuestos. Otra de las cuestiones es la rivalidad entre Estados Unidos y Rusia, y cómo ella afectará el panorama geopolítico global en el futuro. Entonces, se enfoca en proporcionar una imagen clara de hacia dónde se dirige y se dirige esta rivalidad. Ambos países, como muchos otros del orden internacional, enfrentan serios desafíos globales que van desde la energía nuclear, la proliferación de armas

nucleares y el terrorismo, la ciberseguridad y las enfermedades globales.

Los desafíos requerirán la cooperación de todas las partes para los esfuerzos de resolución de conflictos extremadamente desafiantes, aunque Estados Unidos y Rusia –como potencias globales– tienen la responsabilidad urgente de garantizar la seguridad del mundo.

Putin, por su lado, comprende que es ahora o nunca que Rusia debe reafirmarse en el escenario mundial. Dada su naturaleza calculadora, Putin no querrá perder la oportunidad de moldear el tablero e influir en la trayectoria geopolítica del país del siglo XXI. Estados Unidos debe adaptarse en consecuencia y gestionar las relaciones de forma más competente con su rival, porque solo se está volviendo más desafiante. Actualmente, Estados Unidos es apenas una sombra de lo que fue, de esa nación poderosa que surgió de la Segunda Guerra Mundial.

Los responsables de la formulación política de los Estados Unidos se basan en el liderazgo de sus dos partidos políticos (Republicano y Demócrata) y deben anteponer el futuro de los intereses estratégicos de Estados Unidos a la lealtad del partido y tomar la determinación de actuar. Si el cambio geopolítico global no se aborda de inmediato, esto puede llegar a provocar consecuencias negativas.

El círculo político ruso está conformado por el primer ministro, Dmitry Medvedev; el ministro de Defensa, Dmitry Sergey Shoigu; el ministro de Relaciones Exteriores, Sergey Lavrov; y el jefe del servicio de inteligencia exterior, Sergey Naryshkin. Cada uno de estos funcionarios tiene su propia historia.

El autor argumenta que mientras Rusia avanza con su estrategia, Estados Unidos lucha por mantener su liderazgo global. Asimismo, Europa se encuentra más dividida que nunca y el mundo no se queda quieto. Es más, las tendencias actuales en los establecimientos del gobierno de los Estados Unidos no reflejan la diversidad completa que se necesita en el siglo XXI de Rusia en el escenario mundial.

Durante las últimas décadas, Estados Unidos ha carecido de una política exterior y se ha tornado menos coherente, dadas las situaciones ocurridas en relación hacia Oriente Medio y África o Rusia y Asia. El autor no profundizó más allá de las crecientes tensiones entre Estados Unidos y China, un caótico Oriente Medio y el inminente conflicto militar entre Irán y Estados Unidos a raíz del asesinato del general Qassem Suleimani, comandante iraní general en el Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGC) y comandante de su Fuerza Quds, en enero de 2020.

Rusia está indudablemente convencida de que el mundo avanza hacia un sistema multipolar. ¿Están los Estados Unidos y China preparados para el cambio, con Rusia en la cima del poder, dado que parece que Rusia está liderando esta próxima transición?

Moscú se da cuenta de que los valores de Estados Unidos están cambiando cada vez más rápidamente, alimentando el apetito de Rusia por el cambio. Estados Unidos gobierna en diferentes niveles, dado que es problemático para Estados Unidos condenar una ofensiva contra la prensa libre en el extranjero, al momento que el presidente Trump califica a los medios estadounidenses de "enemigos del pueblo". Entonces, es desconcertante que

Estados Unidos defienda los derechos humanos en el extranjero cuando Estados Unidos ignoró el escalofriante asesinato de Jamal Khashoggi, un periodista saudí, o el trato inhumano y la muerte por tortura de disidentes políticos en Egipto. Sin embargo, el gobierno de Trump continúa con su apoyo diplomático, económico y militar a estos regímenes brutales, como si esos actos criminales e inmorales nunca hubieran ocurrido.

A la postre, se plantean los siguientes interrogantes: ¿Provocará el declive del poder por parte de los Estados Unidos a nivel mundial que Rusia llegue a la cima del orden internacional? ¿Cómo procederemos con el surgimiento de una Rusia más fuerte en el escenario mundial? Es una propuesta desafiante predecir hacia dónde se dirigirá Rusia. ¿Cuál es el enfoque principal de su agenda global? ¿Y cómo el panorama geopolítico en la próxima década más o menos puede afectar? Teniendo en cuenta que Putin no tiene un reemplazo, no hay nadie más que Putin en Rusia con la inteligencia, el ingenio y la intensidad necesarios para tratar con el mundo de tal manera que Rusia consiga lo que quiere, el autor se hace la siguiente pregunta: ¿Dónde estará Rusia después de que Putin se haya ido?

Por **Ludmila Golman** (UNLa)

Women, Power Relations, and Education in a Transnational World

James C. Albisetti, Adelina Arredondo, Barnita Bagchi, Joyce Goodman, Christine Mayer, Rebecca Rogers, Tali Tadmor-Shimony, Polly Thanailaki, Ruth Watts, Kay Whitehead, Roberta Wollons

ISBN: 978-3-030-44934-6 - ISBN 978-3-030-44935-3 (eBook)

Palgrave Macmillan, Londres, 2020, 260 páginas

Women, Power Relations, and Education in a Transnational World forma parte de las publicaciones de ISCHE¹, asociación comprometida con la educación y la pedagogía desde una mirada histórica y global.

El presente libro surge del Standing Working Group on Gender del ISCHE, que ha abordado el nexo entre mujeres, relaciones de poder y educación, a través de la historia en tiempo y espacio, desde la transnacionalidad y la transculturalidad con perspectiva de género.

El capítulo 1, con la Introducción a cargo de Christine Mayer y Adelina Arredondo (editoras también del libro), hace énfasis en el concepto de transnacionalismo y en cómo la historia de la mujer, así como la historia del género, han incorporado perspectivas que traspasan las fronteras nacionales y cómo estas dos influyen en la historia de la educación.

Según estas autoras, el acercamiento que se hace al concepto de transnacionalismo es el mismo que se encuentra en la historia de la educación, el cual no es unificado sino complementario con acercamientos superpuestos. Y en el intento de historizar las interconexiones pedagógicas y culturales para llegar a perspectivas transnacionales, se crearon numerosos estudios con enfoque de género sobre actividades transnacionales, conexiones y redes de mujeres para intercambiar ideas y conceptos pedagógicos.

Estas autoras consideran que estas contribuciones no son más que una demostración de lo fructífero que un análisis transnacional puede ser para la historia de la educación.

La Parte I, *Education, Gender and Transnationalism in Epistemological and Colonial Contexts*, cuenta con las contribuciones de Joyce Goodman y Barnita Bagchi. En el capítulo 2, *"The Measure to Rank the Nations in Terms of Wealth and Power?" Transnationalism and the Circulation of the "Idea" of Women's Education*, Joyce Goodman toma del educador Hosokawa Junjiro la idea de que la educación de las mujeres sirve como medida para clasificar el progreso de las Naciones y agrega a ella los conceptos de *comparación* y *abstracción* como sistemas de razón que facilitaron la circulación de esta idea de manera

¹ The International Standing Conference for the History of Education

transnacional. *Comparación*, ya que para Hosokawa poder construir esta “idea”, tomó textos con enfoques estadísticos de Escocia, Francia y EEUU, en donde se enmarcaba a las mujeres en una visión jerárquica y comparativa que incorporaba nociones de poder basados en género y raza; y *abstracción*, ya que será esta la que permita distanciar a la mujer como individuo y sus actividades de todos los días del paisaje histórico, cultural y físico que habilitará las ideas y educación de las mujeres como nociones relevantes en lugares tan diversos que se compararon. Tomará también la agentividad femenina y sus divergentes y diferentes nociones, para explicar cómo la transferencia transnacional se dio como un colectivo singular.

En el Capítulo 3, *The Differentials of Gendered Social Capital in Indian Literary-Educational Activism, 1880–1930: Renewing Transnational Approaches*, Barnita Bagchi toma sus estudios previos en los que, mediante enfoques teóricos y metodológicos relacionados al transnacionalismo y el poder, analiza el campo de la educación en India a finales de siglo XIX y comienzos del XX.

En dichos estudios, analiza el concepto de capital social de Bourdieu y lo extiende a capital social de género, explicando que el trabajo educativo de varias activistas se manifestaba no sólo mediante el trabajo de enseñanza femenina que organizaban a través de las instituciones que fundaban, sino también mediante la lectura de sus escritos, que formaban opinión y debates sobre la educación de las mujeres, y educaban lectores a través de la educación tanto formal como informal, sobre la que pone énfasis. Para ella, el capital cultural y social generado no solo lograba dominar, sino también desafiar las estructuras de poder dominante.

En la segunda parte del capítulo, *Case Studies About Indian Literary-Educational Activists*, Bagchi aplicará estos enfoques a diferentes estudios de caso de activistas, tales como

Savitribai Phule, Jyotiba (esposo de Phule y único estudio de caso de un hombre), Ramabai, Krupabai Satthianadhan y Toru Dutt, para demostrar las conexiones transnacionales en la historia cultural y educativa de la India colonial, y para mostrar cuántos escritores y actores podrían desafiar las castas más altas y las hegemonías blancas racistas de la sociedad colonial india.

La Parte II, *Female Missionary Educators and Border Crossings*, cuenta con las contribuciones de Rebeca Rogers y Roberta Wollons. En el capítulo 4, *French Catholic Teaching Sisters Go International: Rereading Histories of Girls’ Education Through a Political and Transnational Lens*, Rebeca Rogers tomará como foco de atención las Misiones educativas de mujeres religiosas francesas para sugerir que el foco de la historia global de dichas mujeres debería estar en temas de interacción e intercambio cultural que introduzcan perspectivas nuevas y menos nacionales.

En *Writing Teaching Sisters into the Story: When Women’s History Encounters Missionary History and Colonial History*, Rogers hará hincapié en la iniciativa francesa de salir de Francia de la mano de Misiones educativas a las colonias, convirtiendo a las mujeres religiosas en actores clave de la expansión francesa extranjera.

Bringing Girls’ Education to the Fore: Reading the Archives with New Questions se

centrará en las fuentes religiosas que abrieron nuevas perspectivas sociales y culturales para una lectura transnacional de la educación de niñas, como son los archivos de congregaciones de mujeres en el exterior que mostraban concretamente cómo las mujeres religiosas se adaptaban al país y población donde se asentaban, mientras que en *Reading the Transnational Scope of Women's Religious and Educational Mission Politically* este autor intenta demostrar la utilidad de reintroducir lo nacional a fin de politizar más explícitamente lecturas históricas de movimientos transnacionales, analizando el contraste entre un Estado francés activamente hostil hacia escuelas religiosas, que impone leyes anticlericales y prohíbe a mujeres religiosas enseñar en Francia, y ese mismo Estado que perfila el buen trabajo y la influencia positiva de las escuelas religiosas en las colonias.

En el capítulo 5, *Writing Home to the American Board of Commissioners for Foreign Missions: Missionary Women Abroad Narrate Their Precarious Worlds, 1869–1915*, Roberta Wollons centra su estudio en cómo las mujeres de la *American Board of Commissioners for Foreign Missions*, mediante su grupo auxiliar *Women's Boards*, fundado en 1868, da a mujeres universitarias el auspicio para viajar por el mundo con el fin de enseñar.

Mediante tres diferentes estudios de caso (Annie Lyon Howe en Japón, las hermanas Ely en Bitlis, Turquía y Ellen M. Stone también en Turquía), Wollons demostrará las complejas diferencias de género dentro de las Misiones, las redes de información multinacionales creadas por estas mujeres, y la red de identidades nacionales, políticas gubernamentales y jerarquías sociales que marcaban las prácticas dentro del salón de clases. Demostrará cómo las mujeres misioneras de diferentes partes del mundo compartían en sus publicaciones, en *Light and Life for Women*, no solo técnicas pedagógicas y educacionales, sino también sus experiencias de vida al otro lado del mundo, las vicisitudes y pormenores con que tenían que lidiar, al encontrarse en ocasiones, en zonas conflictivas y asediadas por la violencia.

La Parte III, *Transnational Kindergarten Networks: Women as Acotrs and Mediators Across and Within National Borders*, cuenta con las contribuciones de Ruth Watts y James C. Albisetti. El capítulo 6, *Julia Lloyd and the Kindergarten: A Local Case Study in a Transnational Setting*, explora hechos destacados en el movimiento transnacional de jardines de infantes con un estudio de caso de la ciudad de Birmingham.

Este capítulo se centra en cómo se reinventó la pedagogía Froebel tras los aportes de sus alumnas. Estos cambios en los jardines y en sus dinámicas implicaron la incorporación de métodos de trabajo lúdicos y liberales, novedosos en la inclusión de objetos naturales y la experimentación, contribuyendo, a su vez, a la formación profesional de mujeres.

Con Lloyd como precursora, la fundación de los jardines fue muy exitosa, convirtiéndolos a su vez en centros para capacitar a niñas en el cuidado y manejo de niños. Esto le implicó a Julia el liderazgo tanto en el movimiento nacional, como en su rol en la fundación del sistema de escuelas de enfermería. En esta línea, fue parte de la red nacional de jardines de Inglaterra, aunque también de una comunidad transnacional más amplia, en la que se formó y permaneció.

Una característica central de esta red transnacional fue que estaba compuesta principalmente por mujeres y que Lloyd trabajó casi en su totalidad con ellas. La enseñanza se

convirtió en el principal rubro en el cual las mujeres calificadas se mostraron capaces de volverse profesionales y no es menor mencionar que fue el movimiento de los jardines de infantes el motor de las nuevas oportunidades que se abrieron a las mujeres desde finales del siglo XIX, logrando así ocupar cargos de organización, planificación y liderazgo de instituciones educativas.

Lloyd hizo hincapié en la importancia de la formación profesional, tanto para ella como para las demás mujeres en el jardín y en la escuela de enfermería. Trabajando dentro de un área dominada por mujeres y aplicando los “valores femeninos” dentro de una disciplina científica, Lloyd se convirtió en pionera y activista de una nueva generación de mujeres profesionales que tuvo un impacto tanto en su comunidad local como en los países vecinos.

El capítulo 7, *The Transnational Roots of the Froebel Educational Institute, London*, de James C. Albisetti, se esforzará por profundizar sobre la fuerza impulsora detrás del establecimiento del Froebel Educational Institute (FEI) y sobre cómo Julie Schwabe se convirtió en una entusiasta de la disciplina, como para crear un equivalente en Inglaterra.

Un atractivo importante para Schwabe sobre la disciplina Froebel fue la creencia de dicha pedagogía en la bondad natural de los niños, lo que perfectamente se combinó con su hostilidad de larga data hacia las nociones del pecado original y a la dinámica esgrimida en las escuelas religiosas. En 1873 Schwabe abrió su primera escuela y jardín de infantes, y su proyecto creció tanto que estos se complementaron con un programa de formación para maestros de jardín y dos niveles de internado para niñas adolescentes. Protagonizó diversos eventos para la recaudación de fondos y sus exitosos artículos hicieron que el FEI fuera muy conocido en Italia, Inglaterra, Alemania y Francia. Las escuelas napolitanas obtuvieron un reconocimiento importante en 1887, pero aún sin garantizárseles completa autonomía

La grave epidemia de cólera y la falta de avance para el logro de la autonomía de las escuelas en Nápoles extendieron su estadía en Inglaterra y la enfocaron en lo que luego sería el FEI. Hacia 1890 comenzaría a solicitar contribuciones que le permitirían establecer una universidad para capacitar a 50 estudiantes, con un jardín de infantes modelo para 300 niños.

El sitio elegido fue West Kensington, al sur de la escuela de St. Paul, y las clases comenzaron en 1894, cuando se trasladó el establecimiento de Notting Hill a un edificio alquilado, donde el uso formal del nuevo lugar comenzó recién en marzo de 1895, aún sin lugar para el jardín de infantes.

La Parte IV, *Transnationalism and Entanglements in Women Educator's Life and Sojourn Abroad*, comienza con el capítulo 8, redactado por Polly Thanailaki y titulado *The Greek Girl's School Arsakeion as a Case Study in Its National Role During the Balkan War (1912-1914)*. Este ahonda en el rol de la red de escuelas de mujeres “Arsakeion” en la difusión del ideal nacionalista griego durante la guerra de los Balcanes, cuando resultaba primordial fundar una red de centros educativos para promoción de la cultura neohelénica y el ideal de unificación griego (“gran idea”), respetando el trasfondo multiétnico balcánico y recuperando la lengua griega como manifestación del sentido de pertenencia.

El escrito pone el énfasis en las profesoras formadas por Arsakeion, pues ellas reunían dichas características, además de poseer un gran conocimiento sobre las pedagogías de vanguardia en Europa Occidental y una formación políglota que les permitía la traducción de textos fundamentales al griego, por ser en su mayoría naturales de la Grecia “irredenta”. Accedían a su educación becadas por mérito, origen y clase social, criterios establecidos por la asociación que otorgara los beneficios.

El rol activo de las mujeres profesoras se ve en la causa de la educación neohelénica nacionalista como en su participación en la militancia greconacionalista en el hostil contexto de guerra. Además, muestra el relevante rol de la mujer para la transmisión de la “gran idea”, y lo considera transcultural por ser internacional y multiétnico.

El capítulo 9, denominado *Suffragist Mother-Teachers: Familial and Professional Identity Through the Entangled Historical Lens of Mandatory Palestine, 1918–1926*, cuya autora es Tali Tadmor-Shimony, describe a la mujer judía madre-profesora, quien ocupó un rol fundamental en la construcción de un nuevo perfil de educadoras durante el Mandato Británico sobre Palestina, a la vez que participó activamente en el sufragismo, que bregaba a la instalación del voto universal sin barrera de género más de veinte años antes de la fundación del Estado de Israel.

La autora pone el foco en la utilización que hace del prisma teórico denominado *entangled history*, pues ello le permite asociar los hechos con otros de parecida naturaleza en otras regiones y momentos históricos, como las profesoras-madres en Francia y las sufragistas-profesoras en Gran Bretaña.

El sufragismo se destaca como fenómeno transnacional, y el fenómeno de las madres-profesoras brilla por su unicidad en la construcción pionera de una nueva relación mujer-familia.

El capítulo 10, llamado *Women Educators’ Sojourns Around the British Empire from the Interwar Years to the Mid-Twentieth Century* y elaborado por Kay Whitehead, presenta las experiencias de intercambio de profesoras británicas con las colonias, durante el siglo XX, a través de dos redes particulares: la *Interchange of Home and Dominion Teachers Scheme* y la *Colonial Education Service*. Allí se explica que fueron más usuales los intercambios desde las colonias a Londres que viceversa y, cuando así sucedía, las profesoras reforzaban el colonialismo.

La posibilidad de viajar fue gratamente recibida por estas mujeres y las seleccionadas compartían entre sí y con el resto de sus colegas un intercambio de experiencias que, en palabras de la autora, coadyuvó a la formación de un “mapa mental” del imperio británico.

En suma, este trabajo constituye un sublime aporte al análisis de la educación con una perspectiva transnacional y de género, y cumple a nuestro parecer las premisas bajo las cuales se han seleccionado los textos que lo conforman.

Por **Ana Laura Banega** (IRI – UNLP), **María Pilar Bontomasi** (IRI – UNLP), **Noelia Castro** (IRI – UNLP)

RELACIONES INTERNACIONALES

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 conteni-

dos 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.

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