



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:

Bárbara Bavoleo, Carolina Sampó
(Coordinación Comité de Evaluadores)

Sebastián Do Rosario (Diálogos)

Celina Manso (Documentos)

Emiliano Dreon (Cronología)

María Elena Baquedano (Legislación)

Gabriel Tudda (Parlamentarias)

Alejandro Simonoff (Política Exterior Argentina)

Julia Espósito (Jurisprudencia)

Grupo de Jóvenes Investigadores, (Lecturas)

Patricia Kreibohm (Historia)

Julieta Amorebieta y Vera

(Traductora)

Silvina Fernández Cortés (Secretaría de Prensa)

Georgina Gioiosa (Biblioteca)

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, Río de Janeiro, Brasil

Gordon Mace

Institut québécois des hautes études internationales, Canadá

José Morandé

Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile

Sonia Alda Mejías,

Real Instituto El Cano, España

José Angel Sotillo Lorenzo

Universidad Complutense de Madrid, 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

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, Julio/Diciembre 2019.

300p.; 16 x 23 cm. (Año 28 – nº57)

ISSN (versión papel) 1515-3371

ISSN (versión digital) 2314-2766

1. Relaciones Internacionales

Editorial 7

Diálogos 11

Roberto García Moritán

Estudios

La política cambiaria de América Latina en el contexto de baja cooperación monetaria internacional

Latin American Exchange Rate Policy in the Context of Low International Monetary Cooperation

Susana Nudelsman 19

La dictadura cívico-militar brasileña en los discursos de Jair Bolsonaro: usos del pasado y negacionismo

The Brazilian civic-military dictatorship in the speeches of Jair Bolsonaro: uses of the past and negationism

Caroline Silveira Bauer 37

Venezuela and its Neighbors: The Discursive Struggle for Latin America

Venezuela y sus vecinos: la lucha discursiva por América Latina

José Oviedo Pérez 53

Cooperación y conflicto entre Argentina y Brasil: las relaciones político-diplomáticas reflejadas en los medios gráficos argentinos de 2011 a 2015

Cooperation and conflict between Argentina and Brazil: political-diplomatic relations reflected in the Argentine graphic media from 2011 to 2015

Ornela Fabani 71

Dossier:

La Integración iberoamericana y europea: una visión desde las Relaciones Internacionales y los Derechos Humanos en América y Europa

Los procesos de integración iberoamericanos desde la perspectiva de España en el marco de la Unión Europea (UE): los casos del SICA y MERCOSUR

Ibero-american integration processes from Spain's perspective within the framework of the European Union (EU): the cases of SICA and MERCOSUR

Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez 95

La construcción de la identidad del MERCOSUR <i>MERCOSUR's identity construction</i>	125
Hugo Mendoza Martinez	
Integración iberoamericana y derechos humanos: desarrollo de su marco histórico <i>Ibero-American Integration and Human Rights: a Historical Framework Development</i>	141
María Luisa Martínez de Salinas Alonso	
Algunas consideraciones sobre los derechos humanos y el Mercosur <i>Some considerations on human rights and Mercosur</i>	155
José Antonio Musso	
Derechos humanos y unificación europea: ¿una prioridad federalista o unionista? <i>Human rights and european unity: a federalist or unionist priority?</i>	171
Luis Domínguez Castro	
Narcotráfico y desarrollo político en el México contemporáneo <i>Drug trafficking and political development in contemporary Mexico</i>	191
Sara Núñez de Prado Clavell	
El sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la tutela de los Derechos Humanos <i>The Central American Integration System (SICA) and the protection of human rights</i>	217
Diana Cecilia Santana Paisano	
Las implicancias del Brexit en Europa y en el mundo <i>Brexit implications in Europe and around the world</i>	227
Norberto Consani y Juan Carlos Pésico	

Reflexiones

Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019)	241
Alejandro Simonoff	
Logros y debilidades de la macridiplomacia	271
Patricio Mateo Carmody	

Historia

1919: la puerta de la Entreguerras; una Transición Inter-sistémica	277
Patricia Kreibohm	

Lecturas 283

Editorial

Por la imperiosa necesidad de construir
Sociedades **republicanas** inclusivas
en nuestro “barrio” latinoamericano

Después de los últimos acontecimientos en nuestra región, parecerían corporizarse los viejos fantasmas del pasado.

Aparecen “los golpes de Estado” de nuevo tipo; continúan las groseras violaciones a los derechos humanos; asistimos a niveles escandalosos de corrupción en los estamentos estatales; gobernantes elegidos democráticamente que se quieren perpetuar en el poder, no respetando las propias normas constitucionales por las cuales accedieron al mismo; distorsionando impunemente la división de poderes, tratando de que el Poder Judicial sea un apéndice del Ejecutivo...

En definitiva, construyendo sociedades que no solo son profundamente desiguales e injustas, sino que se alejan cada vez más de una verdadera cultura republicana.

Como aporte tenemos:

ESTUDIOS (artículos sometidos a arbitraje)

En esta edición contamos con los trabajos de:

Susana Nudelsman

Doctora en Economía, UBA. Estudios de Economía Internacional, Graduate Institute, Ginebra. Trayectoria de docencia e investigación en UBA y en universidades de EEUU.

Caroline Silveira Bauer

Doctora en Historia por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul y en Mon Contemporani por la Universitat de Barcelona. Profesora del Departamento de Historia de la Universidade Federal do Rio Grandedo Sul. Correo electrónico: caroline.bauer@ufrgs.br

José Oviedo Pérez

PhD student in Political Science at the Ohio State University (OSU), and holds a Master's degree in International Strategic Studies from the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS). ORC ID: 0000-0002-9302-4591. Correo electrónico: perez.624@osu.edu

Ornela Fabani

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), UNR, Docente de la cátedra Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Correo: ornelafabanigarelli@gmail.com

Además, en este número (también sometido a arbitraje) presentamos el Dossier Especial elaborado por los profesores **Guillermo Á. Pérez Sánchez y Ricardo Martín de la Guardia**, miembros del Comité Académico del evento realizado con motivo de la celebración del XIV Coloquio internacional sobre: “Laintegración iberoamericana y europea: una visión desde las relaciones internacionales y los derechos humanos en América y Europa”, que se celebró en el IRI, entre el 22 al 24 de abril de 2019.

...Patrocinado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI), el Consejo Federal de Estudios Internacionales de la República Argentina (CoFEI), la Fundación Embajada Abierta, la Universidad Católica Santiago del Estero, la Universidad de Valladolid, y dentro de la misma su Instituto universitario de Estudios Europeos (IEE) y el Proyecto de Investigación de Referencia: PGC2018-095884-B-C22: «Europeísmo y redes trasatlánticas en los siglos XX y XXI», del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del gobierno de España («hermanado» con el Proyecto de Investigación del mismo título y siguiente Referencia: PGC2018-095884-B-C21). Dentro de dicho Coloquio, destacados profesores e investigadores iberoamericanos (argentinos, paraguayos, chilenos) y españoles pudieron reflexionar, desde los ámbitos americano y europeo, sobre los procesos de integración regional en curso. El objetivo era acercar a la comunidad universitaria, y a la sociedad en general, a los debates académicos acerca de las dificultades, logros y perspectivas de dichos procesos en clave comparada sobre la base, fijando el foco de atención en el MERCOSUR, el SICA y la Unión Europea (UE), en especial, desde el punto de vista de las relaciones internacionales y los derechos humanos, así como en la evolución de las negociaciones entre dichos actores regionales para alcanzar los anhelados vínculos institucionales, empezando por el Acuerdo de Asociación.

Pero lo anterior no fue flor de un día. Muy por el contrario, dado que profesores españoles vinculados al IEE de la Universidad de Valladolid, con la colaboración de profesores iberoamericanos, llevamos años trabajando en este campo de estudio, a partir de 2004 los resultados científicos comenzaron a aflorar, en efecto, con la celebración de unas Jornadas de Estudio y Análisis en el Instituto de Estudios Europeos de la Pontificia Universidad Católica de Lima a las que siguieron otras en el mejicano Tecnológico de Monterrey (en su campus de Guadalajara) en 2005, en la Universidad Católica de la Santísima Concepción (Concepción, Chile) en 2006, en la Universidad Tecnológica Privada de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en 2007, en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México) en 2008 y en la argentina Universidad Católica de Santiago del Estero (en sus campus de Santiago del Estero y San Salvador de Jujuy) en 2009. A continuación, el foco de interés se fijó en el istmo centroamericano, en donde se celebraron coloquios sobre la integración centroamericana y europea, así, en 2011 en la Universidad Francisco Landívar de Ciudad de Guatemala (Guatemala), en 2012 en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de San Salvador (El Salvador), en 2013 en la Universidad Centroamericana de Managua (Nicaragua) y en 2014 en la Universidad Nacional de San José de Costa Rica (Costa Rica). Cerrado este primer periplo centroamericano, prácticamente sin solución de continuidad, y de nuevo en Argentina, tuvieron lugar en 2016 un Seminario Internacional en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba y el XI Coloquio Internacional sobre Integración iberoamericana y europea, de carácter itinerante por el Noroeste argentino, desde Santiago del Estero a San Salvador de Jujuy, celebrado en la Universidad Católica de Santiago del Estero, pasando por la Universidad de San Pablo de San Miguel de Tucumán y la Universidad Católica de Salta. En mayo de 2017 tuvo lugar en la Universidad de Valladolid el XI Coloquio In-

ternacional: La integración europea e iberoamericana (MERCOSUR): actualidad y perspectiva en el siglo XXI. Con posterioridad, en julio de 2017, se celebró el Seminario Internacional acerca de La integración educativa como una vía directa hacia el compartir las experiencias aprendidas con relación a la Unión Europea, auspiciado por la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), Facultad de Filosofía, Carrera de Historia. Poco tiempo después, en agosto de 2017, se llevó a cabo en Guadalajara (México) el XII Coloquio Internacional: El mundo actual: visiones desde México y la Unión Europea y perspectivas del siglo XXI, auspiciado por MIND –México Innovación y Diseño- y las universidades de Guadalajara (estado de Jalisco. México). Finalmente, en abril de 2018, se celebró en Managua (Nicaragua) el XIII Coloquio Internacional sobre integración / IV Coloquio Centroamericano: Foro Académico: sobre integración europea e iberoamericana: el caso de la UE y el SICA, organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana de Managua (Nicaragua).

Con este bagaje, se celebró XIV Coloquio Internacional de La Plata, mencionado más arriba. Se trataba, como decíamos, de ampliar el abanico de reflexiones sobre los procesos de integración iberoamericano y europeo para centrarse en los campos científicos de las relaciones internacionales y los derechos humanos. Esto significaba un gran paso, más allá de los estudios políticos, económicos, sociales o de colaboración para el desarrollo. En efecto, y dado el innegable aporte de los procesos de integración regionales o subregionales iberoamericanos y europeo a la consolidación democrática y la preservación del orden constitucional en sus naciones, bien se puede afirmar que estos ámbitos de integración ha pasado a considerarse como «zonas de paz», fortaleciendo y consolidando el concepto de «cultura de paz», sobre la base del Estado de derecho democrático, el pluralismo político, la defensa de las libertades fundamentales y de los derechos humanos. En relación a lo anterior se centran las aportaciones científicas que ahora avanzamos en esta Presentación.

El Dossier fruto del trabajo realizado en el XIV Coloquio Internacional de La Plata, que nos ocupa, cuanta con ocho artículos científicos que se estructuran en función de las líneas de reflexión marcadas –las relaciones internacional y los derechos humanos- en tres apartados concretos, más un añadido complementario, como veremos a continuación.

Centrados específicamente en el campo de las relaciones internacionales y su importancia en la explicación de la implantación de los procesos de integración y los vínculos entre ellos, especialmente significativos entre el proceso forjado en Europa y los impulsados en Iberoamérica, contamos con el artículo titulado «Los procesos de integración iberoamericanos desde la perspectiva de España en el marco de la Unión Europea (UE): Los casos del SICA y el Mercosur» de **Ricardo Martín de la Guardia** y **Guillermo Pérez Sánchez**, y también con el presentado por **Hugo Mendoza Martínez** sobre «La construcción de la identidad del Mercosur».

Por lo que se refiere a los artículos que profundizan en la conquista y significación de los derechos humanos en estos procesos de integración contamos con la aportación, centrado en el ámbito europeo, de **Luis Domínguez Castro** sobre los «Derechos humanos y unificación europea ¿Una prioridad federalista o unionista?». Dentro del campo iberoamericano contamos los trabajos de **María Luisa Martínez de Salinas Alonso** sobre «Integración iberoamericana y derechos humanos: desarrollo de su marco histórico», el de **José Antonio Musso** titulado «Algunas consideraciones sobre los derechos humanos y el Mercosur», y el de **Diana Cecilia Santana Paisano** sobre «El sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la tutela de los Derechos Humanos». Con innegables vínculos con el campo anterior, pero centrado en los márgenes del sistema de integración subregional iberoamericano contamos con el artículo «Narcotráfico y desarrollo político en el México contemporáneo» de **Sara Núñez de Prado Clavell**.

Cierra este Dossier una aportación que reflexiona sobre los límites de los procesos de integración y la evidencia de “reversibilidad” de los mismos, centrado en este caso en la Unión Europea (pensada hasta hace poco como ejemplo de proceso de integración “irreversible”): «Las implicancias del Brexit en Europa y en el mundo» de **Norberto Consani y Juan Carlos Pérsico**.

En definitiva, y como hemos visto, el Dossier que ahora presentamos se entiende y justifica en función de una tarea interdisciplinar, dentro de la cual los académicos que han participado en su elaboración contribuyen desde sus respectivas áreas de conocimiento a potenciar el intercambio de ideas desde ambas orillas del Atlántico, una forma, también, de fortalecer los vínculos de la integración. Pero todo ello no hubiera llegado a buen puerto sin el apoyo prestado por el IRI de la Universidad Nacional de La Plata, que de este modo también hace integración.

DIALOGOS

Roberto García Moritán, Embajador. Fue Subsecretario de Política Latinoamericana, Subsecretario de Política Exterior, Viceministro y en el campo nuclear fue Director de la Comisión de Energía Atómica y de empresas del sector como INVAP y CONUAR

REFLEXIONES

Para hacer un balance del gobierno del Presidente **Macri** en Política Exterior Convocamos a dos especialistas con diferentes posiciones sobre la misma.

Alejandro Simonoff, Profesor Titular Ordinario de Historia General VI (UNLP) y Profesor Titular de Política Exterior Argentina (UCALP). Investigador del IdHCS e IRI (UNLP), Profesor del Doctorado y la Maestría en Relaciones Internacionales, IRI-UNLP, La Plata, Argentina. Correo electrónico: asimonoff2010@gmail.com

Patricio Carmody, Ingeniero Industrial de la Universidad de Buenos Aires, y Master en Administración de Empresas (MBA) del Tuck School of Business, Dartmouth College, en Estados Unidos. Completó el programa de Doctorado En Relaciones Internacionales y Diplomacia de la Ecole de Hautes Etudes Internationales, en París. Complementó estos estudios con programas en la Kennedy School of Government, en Harvard, enfocados en comercio, Desarrollo y negociaciones internacionales.

HISTORIA

1919: la puerta de la Entreguerras; una Transición Intersistémica.

Patricia Kreibohm

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

Cronología,
Documentos,
Investigaciones,
Jurisprudencia,
Legislación,

Parlamentarias,
Política Exterior Argentina,
Publicaciones,
Tesis (Doctorado y Maestría en Relaciones Internacionales)

Hasta el próximo número
Prof. Dr. Norberto E. Consani
Director

Roberto García Moritán¹

Entrevista realizada por **Sebastián Do Rosario**

1. *Dado el actual escenario en el cual Estados Unidos se retiró del Acuerdo con Irán y del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio con Rusia (INF, por sus siglas en inglés), ¿cómo evalúa el estado de la relación actual entre Estados Unidos y Rusia con la inminente finalización del Start III? ¿Qué escenarios se abren a futuro y qué tendencias que puedan afectar la relación identifica?*

El escenario actual es uno muy complejo. A diferencia de otros momentos de la historia diplomática reciente, en este momento no hay ninguna negociación sobre desarme, ni entre Estados Unidos y Rusia, ni entre Estados Unidos y China, ni entre nadie; ni siquiera en el marco de las Naciones Unidas. La conferencia de desarme, que es el único "órgano" de negociación de instrumentos de estas cuestiones, está paralizada hace 15 años o más. Ni siquiera puede adoptar la agenda de trabajo, a ese nivel de parálisis ha llegado.

Considero que más allá de si START III² se prorroga o no, independientemente de si Donald Trump es reelegido, es difícil imaginar que el 2020 sea un año de negociaciones en estos temas delicados, con lo cual nos estamos acercando a la fecha de una manera complicada. Ya el panorama es muy difícil, puesto que los desarrollos y la creciente modernización de las fuerzas existentes, aún sobre la base de START III, son terriblemente significativos.

Estamos incluso ante la posibilidad –algo que no había ocurrido antes– de que ya ni siquiera las armas nucleares sean consideradas "armas de disuasión" sino de aplicación práctica. En ese sentido, estamos viviendo en un mundo de una complejidad enorme, en lo que hace a la proliferación vertical y también con riesgos muy serios de proliferación horizontal, no solamente porque estén India y Pakistán ya como estados poseedores de armas nucleares legitimados –e Israel también–, sino porque también existen casi una docena de estados con capacidad potencial para tener un arma nuclear. Hasta hace poco, el ensayo nuclear era lo que definía si un país pasaba el umbral de armamento nuclear. El ensayo de Corea del Norte fue el único. Hoy en día realizar un ensayo práctico siempre es útil; claramente es mejor que no hacerlo. Pero no es indispensable. Vos tenés casi una docena de estados que poseen material fisionable suficiente y seguramente conocimiento de cómo

¹ Diplomático de carrera y Embajador. Fue Subsecretario de Política Latinoamericana, Subsecretario de Política Exterior, Vicecanciller y, en el campo nuclear, fue Director de la Comisión de Energía Atómica y de empresas del sector, como INVAP y CONUAR.

² En español, Tratado de Reducción de Armas Estratégicas; en inglés, Strategic Arms Reduction Treaty.

hacer que la explosión sea efectiva sin un ensayo previo, y la computadora. Los ensayos de computadora, que no están prohibidos por el Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares, son el otro instrumento.

Otro aspecto que cabe destacar es el hecho de lo que está ocurriendo en el espacio exterior. En el campo del espacio exterior, la militarización es otro hecho que está avanzando a pasos preocupantes. Desde el punto de vista de la seguridad internacional, es uno de los momentos más delicados de los últimos 50 años, incluso más delicado que los de la época más grave de la confrontación este-oeste.

- 2. *¿Cómo se vincula esto con la relación de ambas potencias con China? ¿Considera que el retiro de parte de Estados Unidos del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio favorece su posición frente a China en el Océano Pacífico?***

Yo creo que Estados Unidos tiene un argumento a su favor, y es que los desarrollos tecnológicos militares chinos son de una magnitud considerable. Esa limitación para el desarrollo americano es compleja, por cuanto el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio con Rusia le impide hacer desarrollos para ser utilizados en el escenario de Pacífico. Por eso, el argumento norteamericano sostiene que el problema es más grande que Rusia, que ya tiene una razonable equiparación de fuerzas en materia de misiles de alcance intermedio. Pero en el Pacífico la situación ya requiere la incorporación de China, y es un argumento que tiene un grado de razonabilidad para tener en cuenta. China es reacia a aceptar dicha discusión, habrá que ver cómo evoluciona.

Evidentemente el concepto político que subyace a estas negociaciones de armas estratégicas es distinto al de otras décadas. Creo que incluso países como la Argentina deben considerar que todos los que posean arsenales nucleares deben participar en estas negociaciones. No puede ser que porque Estados Unidos y Rusia posean el 80% o 90% de los arsenales nucleares mundiales, los restantes países estén liberados de tener alguna obligación, principalmente porque con los avances tecnológicos de los últimos tiempos, el factor "calidad" es igual o más importante que el factor "cantidad".

Si uno ve el volumen de los arsenales rusos y americanos, alcanza para destruir al mundo varias miles de veces. Pero la cantidad ya no tiene el mismo significado que antes, sino la calidad. Y eso que no estamos hablando de armas convencionales. Estamos ante un proceso de transformación tecnológica en el campo militar de tal significación que hace que no solamente el tema de las armas nucleares sea una prioridad, sino que también el tema de las armas convencionales lo sea.

- 3. *Si bien hay que tener en cuenta que Estados Unidos y Rusia son los principales poseedores de armas nucleares, ¿considera que estos acuerdos de control de armamentos se adaptan a un mundo un poco más multipolar en épocas pasadas?***

No solamente que no se adaptan, sino que dichos países siguen violando un compromiso que ellos adquirieron en virtud del Tratado de No Proliferación (T.N.P.). El T.N.P. establece básicamente una lógica que legitima a los principales poseedores de armamento nuclear y que excluye la posibilidad de nuevos miembros en dicho "club", a cambio de un supuesto compromiso de negociar futuros acuerdos jurídicamente vinculantes para limitar y ulteriormente eliminar el armamento nuclear, y eso nunca se cumplió.

Estos procesos bilaterales entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y con Rusia después, lo que logran en definitiva es un acuerdo de cómo ellos modernizan sus fuerzas sin perder el poder. Eso ya no tiene ningún tipo de significación y están en deuda grave, porque esa deuda puede hacer que el T.N.P. caiga. Este tratado cada vez más va perdiendo credibilidad en virtud del incumplimiento de las principales potencias y conforme a la obligación impuesta por el artículo sexto.

4. *¿Qué acuerdos se lograron con la conferencia de revisión del T.N.P. de 2010 y qué avizora para la conferencia del 2020? ¿Cree que se pueda alcanzar un documento final esta vez?*

En términos diplomáticos, cuando no tenés un documento final, se considera que la conferencia fracasa. Eso no siempre es así, pero en general tener un documento de este tipo implica que existen coincidencias básicas y establece una hoja de ruta. Desde ese punto de vista, tener un documento final siempre es importante. En el 2010 veníamos de dos conferencias de exámenes anteriores que habían fracasado, porque no habían logrado ese objetivo. En el 2010 yo tuve la suerte de participar muy activamente en la búsqueda de soluciones, y ahí los diplomáticos somos creativos para encontrar formas de "patear al córner": en aquel momento elaboramos un documento donde extraíamos ciertos temas delicados y conflictivos, y los pusimos como declaraciones del presidente de la Conferencia, y temas de menor envergadura como documento final; y eso permitió que hubiera un documento final, quizás no de la significación a la que se aspiraba, pero por lo menos que diera la impresión de que no era una conferencia que fracasaba. La preocupación era, por lo menos para la Argentina y para otros países, que se cayera el T.N.P.

Hoy en día cuando vemos lo que es la relación con Brasil, hay un motivo de preocupación. Que haya nueve estados con armas nucleares ya de por sí es malo, -por suerte están en áreas geográficas distantes a la nuestra -; pero su utilización entre la India y Pakistán tendría efectos climáticos incluso en nuestra propia región, menores que en otras, obviamente. Un mundo con nueve estados con armas nucleares ya es un motivo de preocupación; un mundo con 12 o 24 estados con armas nucleares es un mundo en el que no quisiera vivir. Por lo tanto, la supervivencia del T.N.P. - que no es perfecto, pero sí perfectible- es preferible a la nada.

En el 2010 logramos ese ejercicio, y esta vez la situación es difícil y la Argentina estará presidiendo la Conferencia de Revisión; así que ahí tenemos una responsabilidad formal de conducir el proceso junto con otros Estados, y eso no es fácil. Un tema crítico tradicional es la aspiración de los árabes a tener una zona libre de armas nucleares en Medio Oriente, y eso está dirigido a Israel y, como sabemos, eso es un tema muy difícil de abordar. De hecho, un subsecretario finlandés lo intentó durante años y nunca se llegó al consenso necesario. En ese sentido, es previsible que no se avance al respecto, incluido el elemento adicional del incumplimiento iraní al Acuerdo del G6. Ayer o antes de ayer ha vuelto a incumplirlo, en un aspecto ya más complicado que en las anteriores ocasiones, porque se mantenían todavía en niveles que podrían decirse que están en el espíritu del acuerdo (número de centrifugas, la cantidad de uranio almacenado). Pero ahora ya hay un paso mucho más complejo y la complejidad de ese nuevo paso anunciado por Irán es el hecho de que permite apreciar la reducción del tiempo necesario para ellos tener material fisionable al 80% o 90%, lo cual es preocupante.

El caso de Corea del Norte también estará en discusión, pero en este caso vivimos una situación un poco más rara en la que Trump se reúne con Kim y transmiten una sensación

de que hay algo que se está conversando; no se sabe bien en qué estado está la situación. Considero que Estados Unidos transmite la idea de que ellos están controlando el proceso, quizá sí o quizás no. Si uno conversa con Japón o Corea del Sur, los ve preocupados y evidentemente Japón está revisando su visión estratégica histórica.

Corea del Norte, frente a los problemas internos que tiene de hambre y pobreza, aspira a dos cuestiones centrales: que el armisticio se transforme en paz definitiva, que se levanten las sanciones económicas y que Estados Unidos esté dispuesto a tener un programa de cooperación con ellos en términos económico-comerciales.

Estados Unidos es renuente de avanzar en ese tema. Yo creo que, a cambio de estas cuestiones, Corea del Norte está dispuesta a avanzar en esa expresión genérica de "desnuclearización", que es un concepto en extremo complejo, porque no hay casos de desnuclearización —quizás sí uno, el de Sudáfrica, cuando hizo el ensayo en el Atlántico Sur y no lo repitió, además de que no tiene una estructura y los científicos que participaron de dicho proceso ya murieron.

Pero si los científicos no mueren, esa capacidad de inteligencia es permanente y es una amenaza eventual. Desnuclearizar no es fácil, porque cuando Ucrania entrega las armas estratégicas soviéticas, no había desarrollos ucranianos propios; tenían armas en su territorio que eran de la Unión Soviética y se las regresaron a Rusia. Fueron situaciones distintas. El único caso concreto podría ser el de Sudáfrica en ese contexto, el cual tuvo lugar hace 30 años aproximadamente.

Creo no va a ser fácil la tarea de presidir la próxima Conferencia de Revisión del T.N.P. Se va a necesitar de mucha habilidad diplomática y mucha predisposición para la cooperación. Otra vez, el riesgo es lastimar el T.N.P. El objetivo de la próxima conferencia va a ser "cómo evitar que las circunstancias y la falta de consenso sobre cuestiones clave no lastime el TNP". Es el desafío que va a tener la diplomacia argentina también.

5. *¿Cómo aportan América Latina, en general, y Argentina, en particular, en este contexto de revisionismo del multilateralismo, al fortalecimiento institucional internacional?*

Yo creo que existe un aporte que es muy grande, y es mucho lo que se ha hecho a lo largo del tiempo, incluso en lo referido a armas convencionales. Pero está claro que en este mundo, donde el multilateralismo está en crisis, en particular en el campo de la seguridad internacional y el desarme, este tema hay que ponerlo como prioridad. Tiene que volver a ser un punto central de la agenda.

Para tomar una dimensión de la importancia que ha tenido en otra época, la primera resolución que adopta Naciones Unidas en San Francisco fue sobre este tema: la primera comisión de la Asamblea General es la que trata estos temas. Es un tema político muy sensible entre los Estados. Hoy en día el tema ha quedado desplazado en términos de prioridad, se desmantelan los mecanismos de negociación y existe una situación enormemente grave. Yo creo que la prioridad está en que haya suficiente presión internacional para volver a poner la problemática del desarme como punto prioritario de la agenda multilateral y eso no está ocurriendo hoy.

6. *¿Qué cambios han traído a la relación Argentina–Brasil, en el plano nuclear, las presidencias de Temer y Bolsonaro? ¿Cómo debería responder la Argentina? ¿Son suficientes los acuerdos bilaterales entre ambos países?*

Yo creo que estamos en un momento difícil de la relación bilateral. Las declaraciones públicas del Presidente Bolsonaro a veces no son tan agradables. Tenemos una relación compleja; no sabemos cómo va a evolucionar el MERCOSUR. En lo personal, espero que todo se normalice y que haya voluntad política en Brasil de ver a la Argentina como un socio. A veces da la sensación de que no es lo que esté primando, lo cual sería una pena.

En el campo nuclear, el expresidente Temer deja el poder adoptando una serie de decisiones que, desde mi punto de vista, considero polémicas: por un lado, dio más fortaleza a la Armada de Brasil en el manejo del uranio enriquecido y los elementos combustibles para el submarino; por el otro lado, la decisión sobre el reprocesamiento, mediante el cual se puede reutilizar el elemento combustible quemado y se extrae plutonio.

Temer se va dejando esos dos aspectos que son de cierta complejidad, y si uno tiene en cuenta declaraciones de Bolsonaro cuando era candidato, en el sentido de que no le importaría abandonar el T.N.P., uno no puede dejar de prestarle atención a estos temas.

La renuencia a firmar el protocolo adicional de salvaguardias es difícil de entender. La Argentina es productora y exportadora de una serie de actividades que ellos no tienen, con lo cual es difícil de entender la lógica, porque tampoco la explican del todo bien. Y cuando uno mira la ABACC³, que es un instrumento excelente que lleva 25 años funcionando, no se puede dejar de mencionar que estos instrumentos son de carácter evolutivo. Tal vez la ABACC no acompañó el desarrollo tecnológico de las partes; entonces, a veces uno se pregunta: ¿la ABACC tiene la capacidad de cumplir lo que fueron sus objetivos originales? ¿O la evolución tecnológica de las partes ha variado o modificado en algo? Hay una serie de preguntas a conversar y evidentemente me parece que estamos un poco retrasados los dos países en el tratamiento de estos temas.

7. *¿Considera que hay una cierta impotencia de parte de Europa, por la falta de cohesión en temas de política exterior, para afrontar temas como el Acuerdo Nuclear con Irán, por ejemplo?*

Los europeos tienen lógicas de negociación distintas a las nuestras, por la complejidad de los intereses que representan. Irán es un mercado sumamente importante, y hay algunos sectores, como el de la aviación, que ocupan un lugar muy importante en los objetivos europeos con Irán. Dicho aspecto se puede observar en las negociaciones de la Unión Europea con Irán y que es en definitiva lo que más le molesta de las sanciones de Estados Unidos.

Ahí la situación es diferente entre Francia y Alemania con el Reino Unido. El Reino Unido tiene una tradición de entender y de justificar con mayor comodidad las posiciones de Estados Unidos que la renuencia alemana-francesa, donde les gustaría tener márgenes de maniobra más amplios y no perder el mercado iraní. Yo creo que la salida del Reino Unido ayuda a Alemania y Francia "a sacarse de encima" un miembro de la mesa de discusiones, que era el más complejo a la hora de tener decisiones más autónomas con respecto a Estados Unidos. El tiempo dirá si esto es así. Creo que un elemento que va a ayudar es el hecho del acuerdo entre Estados Unidos y China en materia arancelaria. Eso podría, eventualmente, reducir la confrontación arancelaria entre Washington y Bruselas.

³ Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares

Nueva Carrera de Posgrado
**Especialización
en Estudios Chinos**

Aprobada por la CONEAU



**Primera carrera de este
tipo en América Latina,
uniendo instituciones
argentinas y chinas**

Antecedentes:

Centro de Estudios Chinos -CECHINO- (1996) Instituto CONFUCIO (2009)
Maestría en RRII (1987) Categoría "A" (CONEAU)
Doctorado en RRII (2005) Categoría "A" (CONEAU)

www.iri.edu.ar / www.institutoconfucio.iri.edu.ar



Instituto de
Relaciones
Internacionales



Universidad
Nacional
de La Plata



Xi'an
International
Studies University
(XISU)

—● Estudios

La política cambiaria de América Latina en el contexto de baja cooperación monetaria internacional¹

Latin American Exchange Rate Policy in the Context of Low International Monetary Cooperation

Susana Nudelsman²

Resumen: La cooperación monetaria en el contexto del sistema monetario internacional posterior a los Acuerdos de Bretton Woods es baja. Aunque el régimen de tipos de cambio flotantes prometía ajustes menos traumáticos que su predecesor, varios factores concurren para la obtención de resultados de signo contrario. La mayor flexibilidad de las políticas cambiarias de América Latina partir de los 2000, así como la acumulación de reservas externas, contribuyeron a sortear la crisis financiera global de manera más eficiente que los shocks exógenos del pasado. A nivel global, la acumulación de reservas alimenta el problema de los desequilibrios globales mientras que la existencia de una multiplicidad de acuerdos cambiarios torna el sistema monetario internacional en un universo complejo.

Palabras claves: Tipos de cambio, Acumulación de reservas, Arquitectura financiera internacional, Cooperación monetaria internacional

Abstract: Monetary cooperation in the context of the international monetary system following the Bretton Woods Agreements is low. Although the floating exchange rate regime promised less traumatic adjustments than its predecessor, several factors concurred obtaining opposite sign results. The greater flexibility of exchange rate policies in Latin America since the 2000s, as well as the accumulation of external reserves, helped to overcome the global financial crisis more efficiently than in past exogenous shocks. At the global level, the accumulation of reserves feeds the problem of global imbalance, while the existence of a multiplicity of exchange rate agreements makes the international monetary system a complex universe.

Keywords: Exchange Rates, Reserves Accumulation, International Financial Architecture, International Monetary Cooperation

¹ Recibido: 05/08/2018. Aceptado: 15/02/2019

² Doctora en Economía, UBA. Estudios de Economía Internacional, Graduate Institute, Ginebra. Trayectoria de docencia e investigación en UBA y en universidades de EEUU. Ex-becaria del CONICET, la Comisión Fulbright, Swiss Agency for Development and Cooperation y LASA. Miembro del CARI y del T20 Argentina 2018. Evaluadora de revistas de Economía.

1. Introducción

En el contexto de un aumento notable de la movilidad del capital, el sistema monetario internacional surgido de los Acuerdos de Bretton Woods era insostenible. Los controles de capital que acompañaron a los tipos de cambio fijos pero ajustables permitían a los gobiernos alterar las condiciones financieras internas a fin de alcanzar los otros objetivos sin poner en peligro inmediatamente la estabilidad del tipo de cambio. Los controles también contribuían a la reconstrucción del comercio internacional; sin embargo, la conjunción del libre comercio y el control de los movimientos financieros internacionales mostraron una dinámica inestable. Con la liberalización de los mercados financieros internacionales, disminuyó la viabilidad de controlar los movimientos de capital, lo que ejerció presión sobre dicho sistema de tipos de cambio (Eichengreen, 2008:238-239).

A finales de la década de los sesenta, la frecuencia de las crisis monetarias llevó a los economistas a defender una mayor flexibilidad de los tipos de cambio. Se sostenía que el establecimiento de los tipos de cambio flotantes no solo aseguraría automáticamente la flexibilidad del tipo de cambio, sino que también produciría beneficios para la economía global. Los países podrían utilizar la política monetaria para alcanzar el equilibrio interno y externo al tiempo que las asimetrías inherentes al sistema de Bretton Woods desaparecerían (Krugman, 2012:543).

Sin embargo, el sistema monetario internacional actual tiene una serie de problemas que están interrelacionados entre sí. En efecto, este exhibe una alta volatilidad y un amplio y persistente desalineamiento de los tipos de cambio, una falla para promover mayor coordinación de políticas económicas entre los países más avanzados y una incapacidad para prevenir crisis financieras internacionales o para lidiar con ellas una vez que emergen (Salvatore, 2011:761). En particular, el problema de los desequilibrios globales no es un fenómeno nuevo, aunque su naturaleza ha cambiado desde los años de la “escasez de dólares” hasta los años actuales de “exceso de dólares”. Los problemas generados por tales desequilibrios globales han sido fuente persistente de preocupación a lo largo del tiempo y han dado lugar a intensos debates acerca de la necesidad de mecanismos de ajuste apropiados, con primordial énfasis sobre el tipo de cambio (Ocampo, 2016:1).

Por su parte, la integración financiera global ha permitido la movilización de vastos montos de recursos y contribuido a la incorporación de nuevas economías emergentes en la economía global. No obstante, también ha contribuido a generar graves crisis financieras tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. Ello fue particularmente complejo para los primeros. Las economías de América Latina, así como las economías en desarrollo más generalmente, han acudido a la práctica de acumular reservas externas a fin de protegerse ante adversidades externas. Asimismo, las economías de la región han ido abandonando las anclas cambiarias para abrazar regímenes cambiarios más flexibles desde comienzos del nuevo milenio. A diferencia de lo acontecido en el pasado, estas economías hoy cuentan con más herramientas de política económica para enfrentar momentos críticos (de la Torre, Levy Yeyati y Pienknagura, 2013:44).

No obstante, la configuración monetaria global pone en evidencia que la práctica de acumulación de reservas y la proliferación de arreglos cambiarios generan tensiones significativas. Aunque dicha práctica es totalmente racional para los países individualmente, esto no sucede a nivel global en tanto esta se corresponde con los desequilibrios globales, uno

de los aspectos distintivos de la reciente crisis global. Por su parte, la proliferación de arreglos cambiarios ha convertido el sistema monetario internacional en una suerte de “no-sistema” (Williamson, 1977:73; Ocampo 2017:100).

El presente artículo considera oportuno reflexionar sobre ciertos aspectos cruciales de la arquitectura financiera internacional. Ellos se refieren a la caracterización de la cooperación internacional, los arreglos cambiarios post Bretton Woods, las asimetrías del sistema monetario internacional, las motivaciones de la acumulación de reservas, la centralidad de los tipos de cambio, las políticas cambiarias de América Latina y un panorama global al respecto. Finalmente, se presentan las conclusiones.

2. La cooperación monetaria internacional

El análisis de las relaciones monetarias subraya el papel de la cooperación, ya sea a nivel de la operatoria de las finanzas globales como de su gobernabilidad. La cooperación —entendida como una estructura de responsabilidades y toma de decisiones compartidas— puede materializarse de diversas formas e incluir desde redes de negociación informales hasta procedimientos más formalmente establecidos, lo que permite corregir las fallas del mercado internalizando las sus externalidades. En la medida en que cada gobierno puede ejercer cierto grado de control sobre los otros, es posible moverse hacia una política colectiva cercana a lo que puede entenderse como un óptimo de Pareto (Cohen, 2002:435-437). En particular, los beneficios mutuos de la cooperación surgen de la posibilidad de comunicación y coordinación entre los participantes del sistema (Hamada, 1985:20).

En principio, los diversos gobiernos pueden potencialmente beneficiarse si actúan de manera colectiva; sin embargo, en la práctica, la cooperación monetaria internacional es limitada. La solución a este dilema consiste en encontrar algún tipo de acuerdo sobre las reglas que tengan posibilidad de ponerse en vigencia (Martin y Simmons, 1998:737). Se ha subrayado que debe distinguirse entre los “dilemas de aversiones comunes” y los “dilemas de intereses comunes” (Stein, 1990:32-38). Afortunadamente, en muchas dimensiones de las finanzas internacionales, los primeros prevalecen por sobre los segundos. De esta manera, en algunos aspectos, tales como la supervisión y la regulación de los mercados financieros, la cooperación internacional ha mostrado importantes avances (Frieden, 2017:532-534).

En otras dimensiones de la arquitectura financiera internacional, los patrones de cooperación son más complejos. Por un lado, dicha política en tanto mecanismo de auto-protección por parte de los países en desarrollo para resguardarse frente a shocks externos es sumamente ventajosa; por otro lado, también alimenta los desequilibrios globales. Asimismo, la multiplicidad de acuerdos cambiarios tras el fin del sistema monetario internacional instituido en Bretton Woods ha dado por resultado un sistema falto de reglas bien definidas en materia cambiaria (Williamson, 1977:74). Aunque imperfecto, este “no-sistema” ha mostrado una considerable resiliencia y ha experimentado importantes avances; sin embargo, aún exhibe deficiencias en las cuales subyace un sistema monetario internacional asimétrico Ocampo (2016:31). Una mayor cooperación internacional que mitigue la generación de desequilibrios globales y la volatilidad de los tipos de cambio es deseable.

3. La era post Bretton Woods

Tras la caída de los Acuerdos de Bretton Woods, en 1973 el sistema monetario internacional de tipos de cambio flotantes inauguró una etapa de grandes transformaciones. El nuevo régimen apuntaba a que la política de los bancos centrales y los gobiernos tendiera más a la flotación de los tipos de cambio que a su estabilidad. Los hacedores de política estarían dispuestos a hacer pleno uso del instrumento de política monetaria a su disposición en el marco del nuevo esquema monetario.

En un inicio, el mantenimiento de los controles de capital permitió compatibilizar el objetivo de la estabilidad cambiaria con otros objetivos de política, tales como los programas de reconstrucción europea en el corto plazo y el pleno empleo en el largo plazo. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la efectividad de dichos controles fue cayendo. Liberados de las limitaciones a la movilidad del capital, resultaba problemático conciliar la creciente recuperación de los mercados financieros internacionales con la operatoria de los tipos de cambio fijos pero ajustables. En un mundo de alta movilidad del capital, la defensa de la paridad requería una fuerte intervención en los mercados cambiarios que no todos los países estaban dispuestos a apoyar sin antes conocer la voluntad o capacidad de los gobiernos por alejar la fuente del desequilibrio de pagos (Eichengreen, 2008:134-136).

No obstante, el pasaje desde el sistema Bretton Woods al de los tipos de cambio flotantes fue lento. En este proceso, algunos países adhirieron a los tipos de cambio flotantes al tiempo que otros tendieron a la estabilidad. El cambio fue mayor para los países más avanzados que abogaron por la flotación, aunque algunos dentro de este conjunto prefirieron fijar sus monedas entre ellos y flotar frente a terceras monedas, a fin de promover el comercio en el proceso de integración. En los países en desarrollo, el pasaje a la flexibilidad cambiaria fue menos abrupto, pero la fijación cambiaria ha ido perdiendo preponderancia (Eichengreen, 2008: 228).

En la actualidad, la flotación cambiaria no es aplicada a escala global de manera uniforme. Preferentemente, la economía internacional se caracteriza por la coexistencia de diversos arreglos cambiarios. Tras el fin de los Acuerdos de Bretton Woods, ha habido un progresivo, aunque importante movimiento hacia regímenes cambiarios más flexibles. Sin embargo, los regímenes intermedios que combinan la flotación con intervenciones en los mercados cambiarios representan una proporción significativa del total (Ilzetzki, Reinhart y Rogoff, 2019:599).

Aunque el cambio hacia un sistema de tipos de cambio flotantes prometía un mundo con ajustes menos complejos, la falta de consenso en la construcción de un sistema monetario internacional sobre la base de reglas coherentes dio por resultado una pluralidad de acuerdos que hacen del mundo post Bretton Woods una suerte de “no-sistema” (Williamson, 1977:73; Ocampo, 2017:100).

Al finalizar el siglo XX, el proceso de integración financiera global exhibe un rápido movimiento de activos altamente líquidos como característica distintiva. Por cierto, tal grado de movilidad del capital no se había registrado desde comienzos de dicho siglo y fines del precedente. A su vez, las manías, pánicos y crisis han recrudescido en las últimas décadas, lo que ha afectado tanto a países en desarrollo como desarrollados.

4. Asimetrías del sistema monetario internacional

Entre los varios argumentos a favor del establecimiento de un sistema de tipos de cambio flotantes, se sostenía que estos eliminarían las asimetrías que caracterizaban el sistema de Bretton Woods derivadas del papel central del dólar en el sistema monetario internacional. Una se refería al hecho de que cualquier país podía devaluar su moneda frente al dólar en condiciones de “desequilibrio fundamental” mientras que las reglas del sistema impedían a Estados Unidos devaluar respecto en relación con las demás monedas extranjeras. La segunda se refería al hecho de que, al fijar los bancos centrales sus monedas respecto al dólar y asimismo acumular dólares como reservas externas, la Reserva Federal desempeñaba el papel primordial en la determinación de la oferta monetaria mundial (Krugman, Obstfeld y Melitz, 2012:544-545).

Sin embargo, el sistema monetario internacional aún exhibe asimetrías. Un primer problema surge del ajuste asimétrico del balance de pagos entre países deficitarios y superavitarios. En los debates anteriores al establecimiento de los Acuerdos de Bretton Woods, Keynes ya había destacado que todos los sistemas monetarios internacionales ponen la carga del ajuste macroeconómico sobre los países deficitarios. En ausencia de niveles apropiados de financiación externa o de reservas externas, los países deficitarios se ven forzados a ajustar, mientras que los superavitarios experimentan menor o incluso ninguna presión. Tal ajuste asimétrico genera, a su vez, un efecto contractivo global particularmente fuerte durante las crisis globales. Así, por ejemplo, en ocasión de la crisis global financiera de 2008-2009, los países de la periferia europea han llevado a cabo un notable ajuste y pasado de cuentas corriente deficitarias a superavitarias un lustro después. En cambio, los países superavitarios como Alemania y Holanda han mantenido su *statu quo*. Además, la situación difiere cuando se toma en cuenta el caso de los países deficitarios emisores de moneda de reserva —tal como el caso de Estados Unidos— versus los que no lo son (Ocampo, 2016:21-22; Ocampo, 2017:47-49).

Un segundo problema surge del llamado “dilema de Triffin”, es decir, la inestabilidad asociada al uso de una moneda nacional como moneda internacional. En el marco del patrón cambio oro, Triffin (1968:195-202) señalaba la amenaza de que el agotamiento de las reservas de oro de Estados Unidos forzaría a este país a adoptar políticas contractivas, lo que no ocurre actualmente en el régimen de dólar fiduciario. En efecto, este régimen no ha eliminado el dilema, sino que ha cambiado sus características. En la actualidad la deficiencia consiste en que la economía mundial se halla sujeta a la política monetaria completamente autónoma del país emisor de la moneda de reserva dominante. Liberado de la restricción de la convertibilidad de dólares a oro, Estados Unidos puede incurrir en déficits de manera persistente como ha venido ocurriendo desde los años ochenta. A diferencia de lo notado por Keynes, el sistema de dólar fiduciario puede también generar efectos expansivos más que contractivos particularmente durante los períodos de auge del ciclo económico. Puesto que este sistema ha generado gran volatilidad en la cuenta corriente y en el tipo de cambio de Estados Unidos, el dólar ha perdido estabilidad al tiempo que la generación de liquidez internacional es más errática actualmente que en el sistema de Bretton Woods (Ocampo, 2017:49-53).

Otro problema proviene del “sesgo hacia la desigualdad” (Ocampo, 2017: 53-59). Las reservas en moneda extranjera de los países en desarrollo son invertidas en activos emitidos por los países ricos, lo que implica prestar a dichos países a tasas de interés bajas. Tras la crisis

asiática, los países en desarrollo han estado acumulando vastos montos de reservas a fin de enfrentar crisis tanto de balanza de pagos como financieras originadas por reversiones súbitas de los flujos de capital. La acumulación de reservas o “auto-seguro” como política macroeconómica contra-cíclica ante los shocks de los flujos de capital pro-cíclicos —como de los patrones pro-cíclicos de los precios de los productos básicos y, en menor medida, del volumen del comercio internacional— tiene lógica para los países individuales y ciertamente ha ayudado a muchos de ellos a resistir las turbulencias financieras externas recientes de mejor manera que en el pasado. No obstante, según lo advierte el Informe del Comité Zedillo de las Naciones Unidas (2001), dicha política también involucra una falacia. Por un lado, la pro-ciclicalidad de los flujos de capital y la ausencia de un mecanismo adecuado para asegurarse frente a las interrupciones bruscas de financiamiento externo justifican la lógica de la estrategia de acumulación de reservas puesta en práctica por la mayoría de países en desarrollo. Por otro lado, esta estrategia implica una redistribución de ingresos desde estos países hacia los más avanzados por lo que se considera que los primeros han recibido ayuda inversa.

Al mismo tiempo, la acumulación de reservas empeora los desequilibrios globales pudiendo generar problemas en la estabilidad financiera global. Sin embargo, la crisis global ha supuesto un ajuste parcial de dichos desequilibrios y de algunas de sus causas subyacentes. Cabe notar que, a pesar de la aparente insostenibilidad de tales desequilibrios en el largo plazo, estos perduran en el tiempo. Más aún, las elevadas tenencias de reservas en dólares por parte de los bancos centrales de los países en desarrollo generan incentivos a la persistencia de la política de acumulación en tanto una apreciación de las monedas nacionales generaría una pérdida de valor de los activos en dólares (Alberola y Serena, 2010:33-34).

Entre las imperfecciones de los mercados financieros internacionales, la literatura también ha enfatizado el fenómeno del “pecado original” (Eichengreen, Hausmann y Páiz, 2002:1-6). Con excepción de los países emisores de las monedas principales, la mayoría de los países no puede tomar préstamos en sus propias monedas, lo que generalmente causa que experimenten dificultades en términos de inestabilidad financiera y macroeconómica. La acumulación de deuda neta denominada en moneda extranjera por parte de los países en desarrollo se traduce en balances con descalces cambiarios agregados. Estos países exhiben mayor volatilidad en el producto y en los flujos de capital, calificaciones crediticias más bajas y políticas monetarias más rígidas y deben afrontar una prima de riesgo adicional cuando toman prestado. Un shock al tipo de cambio puede mover adversamente los precios de los activos mientras que cualquier intento por minimizar sus riesgos limitando el uso de financiamiento afectará su proceso de crecimiento. El “pecado original” no puede atribuirse totalmente a la debilidad de las políticas e instituciones nacionales. Los factores que limitan los incentivos a la diversificación de divisas por parte de los inversores globales —costos de transacción en un mundo de países heterogéneos o externalidades de red— también importan. El concepto de que la integración financiera internacional canalizaría el capital hacia los países en desarrollo y, por lo tanto, promovería el crecimiento ha encontrado muchos obstáculos en los hechos. Se trata no solo de un problema de las políticas nacionales sino también de la operatoria de la arquitectura financiera internacional. La mayor frecuencia e intensidad de las crisis financieras sugeriría que la inestabilidad tiene, en gran parte, importantes raíces sistémicas.

El tema del “privilegio exorbitante” (Eichengreen, 2011:1-8) también está en juego. Estados Unidos, centro del sistema monetario internacional, percibe señoreaje por la emisión de dólares mientras que los miles de millones de moneda estadounidense que circulan

fuera de él proporcionan igual monto en la misma moneda en bienes y servicios reales. Por cierto, cuesta solo unos pocos centavos la producción de un billete de cien dólares por la oficina encargada en dicho país mientras que otros países tienen que pagar hasta cien dólares de bienes y servicios reales para obtener uno. Originalmente acuñado por Giscard d'Estaing en los años sesenta, el concepto de "privilegio exorbitante" enunciaba que el centro del sistema era fuertemente asimétrico en términos financieros. Aún hoy las críticas hacen foco en el hecho de que cualquier país que vive más allá de sus posibilidades debe devaluar su moneda, emitir más moneda para pagar sus cuentas, hacer frente a la inflación subsiguiente y reducir sus gastos. De este modo, el privilegio en cuestión permitió a Estados Unidos financiar sus déficits externos durante las últimas décadas.

5. La acumulación de reservas externas

La transición del patrón dólar fijo al de dólar flotante inauguró una tendencia creciente en la adopción de arreglos cambiarios más flexibles. Al mismo tiempo, la demanda de reservas externas fue aumentando a través de los años. La necesidad de reservas es obvia en los regímenes de tipos de cambio fijos. Por cierto, los modelos a la Krugman (1979:323-324) enfatizan las limitaciones de los gobiernos que utilizan las reservas en la provisión de un ancla nominal. No obstante, la evidencia pone de manifiesto que la acumulación de reservas es una práctica aplicable a cualquier régimen de política cambiaria extendida tanto a países en desarrollo como desarrollados. La explicación de esta paradoja debe tomar en cuenta que el tránsito hacia la flotación, tras el colapso de Bretton Woods, tuvo lugar en el marco de una colosal liberalización financiera. Circunstancias tales como la mayor volatilidad, frenazos súbitos de capital, contagio y proclividad a las crisis justifican nuevos usos para las reservas internacionales (Redrado, 2006:19).

En relación con la acumulación de reservas, un primer punto de vista destaca los motivos precautorios de tipo tradicional. En el marco de la teoría cuantitativa del dinero, hacia los años treinta se explicaba la acumulación de reservas como proporción a la producción y el comercio (Olivera, 1969:246). Por su parte, Triffin (1947:72-73) propuso emplear el cociente entre reservas e importaciones como un indicador apropiado a fin de poder financiar los déficits previsible de los pagos internacionales mientras se espera una mejora del balance de pagos en caso de un desequilibrio temporario o el efecto del ajuste de cualquier política correctiva cuando el déficit es de naturaleza persistente. En una etapa posterior, el enfoque monetarista del balance de pagos explicó la demanda de reservas en función del exceso de demanda de dinero (Johnson, 1958:157).

Un segundo punto de vista surge tras las crisis asiáticas, con los problemas financieros derivados de la apertura de la cuenta capital. Por cierto, la fuente de riesgo externo principal mutó desde la cuenta corriente a la cuenta de capital. La interrupción súbita del financiamiento, el contagio y la volatilidad son fuentes de alta incertidumbre en el nuevo escenario global. El motivo precautorio por el lado financiero ejerce su influencia como reaseguro para economías que ante shocks de la cuenta de capital encuentran obstáculos en el acceso al mercado de crédito (Aizenman y Lee, 2005:3). A fin de reducir la probabilidad de crisis, ampliar el margen de maniobra o llevar a cabo un ajuste menos traumático, la acumulación de reservas parece ser un mecanismo más apropiado que la asistencia de los organismos internacionales (Feldstein, 1999:2). A su vez, cuando los datos fundamentales se encuentran en

una zona intermedia según lo explicado por los modelos de segunda generación de crisis, resulta oportuno fortalecer los niveles de reservas (Li y Rajan, 2005:11-12).

Un tercer punto de vista analiza la acumulación de reservas como subproducto del régimen cambiario. Este carácter “derivado” de la demanda de reservas se explica en función del motivo mercantilista donde los países buscan evitar la apreciación de la moneda a fin de proteger su industria de los competidores internacionales. La devaluación de la moneda, en cambio, estimula el crecimiento económico –particularmente en los países en desarrollo, con el este de Asia como el caso más emblemático–, siendo precisamente el sector transable –especialmente la industria– el canal operativo por el cual se pone en práctica este proceso (Rodrik, 2008:404-409).

Resulta difícil determinar si la demanda de reservas se debe a una única motivación. Es bastante probable que coexistan diferentes motivaciones. Sin embargo, existe consenso en que, en los países en desarrollo, el auto-seguro juega un papel decisivo. Desde la crisis asiática, estos países han llevado a cabo una acumulación sistemática de reservas externas.

6. Centralidad de las políticas cambiarias

Tras la liberalización de los mercados financieros, la rápida expansión de los flujos de capital ha contribuido al crecimiento económico de muchos países en desarrollo. Sin embargo, la inestabilidad de dichos flujos también ha contribuido a la generación de serios episodios de crisis, en los cuales los tipos de cambio constituyeron un aspecto central de dicha dinámica (Krugman, 2000:1).

La centralidad de los tipos de cambio se origina en tres factores diferentes: sus efectos en el comercio internacional, su papel en la corrección de los desequilibrios de pagos globales y su papel potencial sobre la estabilidad macroeconómica de los países individuales. Respecto al primer factor, no existe un mecanismo vinculante entre el comercio mundial y las reglas cambiarias. Dada la significatividad macroeconómica de los tipos de cambio, se sugiere incluir este asunto en el mecanismo de solución de controversias de la Organización Mundial de Comercio. Este mecanismo no ha sido perfecto, pero la ausencia de instancias alternativas amerita tanto su uso como su mejora (Matoo y Subramanian, 2008:9).

En relación con el segundo factor, el sistema cambiario global actual ha fallado en cumplir dos objetivos establecidos en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional: la reducción del grado de desequilibrio de los balances de pagos internacionales y la promoción de la estabilidad cambiaria. Al respecto, un tema de debate consiste en dilucidar el papel de las variaciones cambiarias que contribuyen o no a corregir los desequilibrios globales. Algunos autores no encuentran una relación robusta entre los tipos de cambio flexibles y los ajustes de cuenta corriente (Chinn y Wei, 2008:23) mientras que otros, en cambio, han encontrado el resultado opuesto (Ghosh, Qureshi y Tsangarides, 2014:24).

Un tema de significación aún mayor es que, en el mundo actual, los tipos de cambio no siempre responden a los datos fundamentales de la economía sino a los flujos de capital y a los ciclos de expansión y contracción asociados a ellos. La evidencia sugiere que estos ciclos no están exentos de la posibilidad de equilibrios múltiples y profecías auto-cumplidas en los modelos de crisis. Por cierto, los tipos de cambio pueden imprevisiblemente desconectarse de su valor fundamental e involucrarse en la dinámica de burbujas y shocks (Williamson, 2008:11).

Respecto al tercer factor, los tipos de cambio han sido un determinante crucial en la explicación de los numerosos eventos de crisis de los últimos tiempos. Desde la manía de los tulipanes, las crisis cambiarias han sido recurrentes en la historia económica moderna. Aunque jugaron un papel en el período comprendido entre las dos guerras, en la era posterior a los Acuerdos de Bretton Woods y en la crisis de la deuda latinoamericana, su impacto ha sido aún mayor desde los años noventa. La mayor integración de los mercados de capital en el marco de una ola creciente de innovaciones financieras en tiempos recientes ha agregado nuevos elementos de análisis.

Siguiendo a la literatura tradicional, los tipos de cambio fijos tienen la facultad de proveer mayor estabilidad de precios por la vía de la provisión de un ancla creíble para la política monetaria mientras que lo opuesto ocurre con los tipos de cambio flotantes. Los primeros entrañan la renuncia de la autonomía monetaria al tiempo que los segundos la hacen posible, lo que es sumamente útil para hacer frente a shocks externos e internos. Además, los tipos de cambio fijos contribuyen a minimizar el riesgo cambiario de los flujos de comercio globales, facilitar los flujos de capital globales, evitar las depreciaciones competitivas y eludir las burbujas especulativas. Por su parte, los tipos de cambio flotantes posibilitan un ajuste automático de los shocks comerciales, detentar el señoreaje y el papel de prestamista de última instancia por parte del banco central y prevenir los ataques especulativos. Tras la crisis asiática y las crisis posteriores en las economías emergentes, la literatura se focalizó en los mercados financieros y la estabilización de la especulación. La defensa de los tipos de cambio fijos se basó en la gran desventaja de la flotación consistente en la tendencia a la volatilidad no siempre causada por los fundamentos económicos. Por su parte, la defensa de los tipos de cambio flotantes se basó en la gran desventaja de la fijación consistente en la tendencia de los prestatarios a exponerse en moneda extranjera sin cobertura eficaz, lo que derivó en ataques especulativos y equilibrios múltiples. Sin embargo, la evidencia ha demostrado que ninguno de estos regímenes fue capaz de impedir ni la excesiva volatilidad ni la sobrevaluación cambiaria (Frankel, 2012:769-778).

Las soluciones extremas no son la panacea. Constituyen una solución extrema sujeta a dos demandas en conflicto —la estabilidad de precios nominales versus la flexibilidad de precios relativos. En cambio, la elección de los regímenes intermedios es el resultado del objetivo de conciliar estas opciones extremas (French Davis, 2003:20; Ocampo, 2002:11-12). Algunos acuerdos intermedios, especialmente aquellos con poca flexibilidad, involucran riesgos de crisis mientras que otros, como los de flotación administrada, reducen tales riesgos al tiempo que proporcionan autonomía monetaria. No obstante, el concepto de flotación administrada abarca un espectro amplio de acuerdos cambiarios lo que impide distinguir entre flotaciones seguras y regímenes intermedios riesgosos (Ghosh, Ostry y Qureshi, 2014:21).

La experiencia muestra que la elección pragmática de los acuerdos intermedios es sumamente útil para los países emergentes. Ello incluye intervenciones cambiarias con el fin de corregir la desalineación cambiaria, el manejo contra-cíclico de las reservas en moneda extranjera y, en algunos casos, el uso de regulaciones de la cuenta de capital (Ocampo, 2017:105-106).

7. Los tipos de cambio en América Latina

Con el objetivo de abatir la inflación y la hiperinflación, los países de América Latina pusieron en marcha numerosas experiencias de regímenes de tipos de cambio. En los sesenta, se aplicaron políticas de estabilización ortodoxas sobre la premisa de la reducción del gasto público. Los países del Cono Sur implementaron políticas basadas en el enfoque monetarista del balance de pagos para una economía cerrada. Siguiendo la apertura de estas economías, este enfoque fue girando a políticas de estabilización focalizadas en los tipos de cambio (Ramos, 1985:87).

En los ochenta, las políticas heterodoxas combinaron una política fiscal restrictiva con la fijación del tipo de cambio y políticas de ingresos para controlar precios y salarios. No obstante, la memoria del régimen de alta inflación estaba fuertemente arraigada (Frenkel, 1989:9-17). A pesar del éxito inicial de estos programas por abatir la inflación, la persistencia de la indexación, la puja distributiva y la dificultad en instrumentar disciplinas fiscal y monetaria junto al racionamiento del crédito externo en un escenario de elevada deuda externa frustraron los objetivos antiinflationarios (Machinea y Fanelli, 1988:183-186).

En los noventa, varios países de la región, así como otros países en desarrollo, aplicaron regímenes de tipos de cambio fijos y semifijos. Sin embargo, los diferentes episodios de crisis financieras pusieron en evidencia los límites de los regímenes intermedios en el contexto de una rápida liberalización de la cuenta de capital y de una inadecuada regulación de los sistemas financieros nacionales. Las críticas a ambos tipos de regímenes eran diversas. Unos sostenían que, si estas economías no hubieran fijado sus monedas al dólar, habría sido posible evitar los ataques especulativos que derivaron en crisis financieras (Obstfeld y Rogoff, 1995:1-2). Otros argumentaban que, si los países hubieran adoptado regímenes cambiarios super-fijos, los eventos habrían evolucionado mejor (Hausmann y otros, 1999:3). Otra visión que combinaba ambas críticas aseveraba que los regímenes estables solo se logran en los extremos lo que ha dado en llamarse solución bipolar (Fischer, 2001:9-10).

En el marco de este debate, hacia fines de los noventa circulaban dos enfoques. Por un lado, el enfoque bipolar combinado con el miedo a flotar (Calvo y Reinhart, 1999:404-405) condujeron a la idea de que los tipos de cambio fijos son los únicos viables para economías con alto grado de dolarización y sustitución de la moneda. A la sazón, golpeado por una situación crítica, Ecuador instrumentó en los inicios de los 2000 la dolarización de su economía. Por el otro lado, el fracaso con el plan de convertibilidad en Argentina mostró las restricciones de dicho régimen. Su sola implementación no garantizaba la obtención de la disciplina fiscal y monetaria ni el freno al proceso de dolarización (Frenkel y Rapetti, 2010:31-33). Aun cuando la economía había acumulado fragilidades de diversa índole, la fuerte apreciación de la moneda y el vertiginoso deterioro de la posición neta en divisas fueron factores decisivos del colapso de dicho régimen (Perry y Servén, 2003:1-3). En el marco de un proceso de desdolarización junto a una mayor disciplina monetaria que contribuyó a la lucha anti-inflacionaria y a una reducción de los coeficientes de *passthrough*, la flotación cambiaria pasó a ser la opción preferida para economías en proceso de integración financiera (Levy Yeyati, 2011:15).

En general, desde comienzos de los 2000, las economías de América Latina se han movido hacia regímenes cambiarios más flexibles y varios de ellos anunciaron la implementación de flotación con metas de inflación. La mayor flexibilidad cambiaria ha sido un importante avance en la región. A diferencia de lo ocurrido en episodios anteriores de crisis, en

esta oportunidad los efectos contagio de la crisis financiera global en la región no desembocaron en crisis cambiarias. Por cierto, la mayoría de las economías latinoamericanas utilizó la devaluación del tipo de cambio como herramienta contracíclica para mitigar el impacto del shock externo. La mejora en el “sistema inmunológico macrofinanciero” posibilitó a varias economías de la región —particularmente a aquellas con regímenes cambiarios flexibles y políticas monetarias basadas en metas de inflación— acudir a las depreciaciones de las monedas nacionales a fin de absorber los shocks externos y alentar el nivel de actividad local (de la Torre, Levy Yeyati y Pienknagura, 2013:8). Al mismo tiempo, puesto que la política monetaria no se encontraba subordinada al comportamiento del tipo de cambio, la mayoría de los bancos centrales pudieron adoptar políticas monetarias contracíclicas reduciendo considerablemente la tasa de interés. Las políticas expansivas proveyeron la liquidez requerida por el sistema financiero interno, lo que permitió amortiguar el impacto negativo del shock sobre el crédito interno (Rojas-Suárez, 2010:8-9).

Sin embargo, no todos los países de la región han sido partícipes de la mejora macrofinanciera que les permite utilizar esta estrategia devaluatoria. Además, en algunos países las carteras de los agentes locales muestran una tendencia a la desnacionalización ante depreciaciones bruscas de los tipos de cambio. En tal caso, los efectos expansivos de una depreciación del tipo de cambio sobre la actividad y el empleo tienden a ser contrarrestados por una disminución del crédito y liquidez internos resultado de la caída de los depósitos en el sistema financiero local (Katz, 2009:132).

Cabe notar que la mayor flexibilidad de los tipos de cambio ha sido acompañada por intervenciones de los bancos centrales en los mercados cambiarios, ya sea para acumular reservas como autoseguro o para limitar el exceso de volatilidad cambiaria. En efecto, aunque la adopción de la flotación con metas de inflación se ha popularizado en América Latina, la intervención en los mercados cambiarios no estuvo ausente. Ninguna de las economías de la región ha instrumentado dicho arreglo monetario según su concepción primigenia. En los noventa, las economías en desarrollo se caracterizaron por el “miedo a flotar” mientras que, en la primera década de los 2000, predominaron el “miedo a apreciar” (Levy Yeyati y Sturzenegger, 2007: 2) y el “miedo a perder reservas” (Aizenman y Hutchison, 2010).

Como fue comentado, no es sencillo determinar la motivación principal en la demanda de reservas externas. Es probable que coexistan las diferentes motivaciones; sin embargo, a partir de la crisis asiática, los países en desarrollo han acumulado reservas preferentemente en carácter de autoseguro (Aizenman y Lee, 2005:3). En América Latina, la acumulación de reservas ha respondido preferentemente a motivos precautorios mientras que Argentina es un claro ejemplo de acumulación por motivos mercantilistas (Frenkel y Rapetti, 2010:41).

Varias son las opiniones respecto a los costos y beneficios de las políticas de intervención. Rodrik (2006:3) asegura que, en los países en desarrollo, tanto la acumulación de reservas como la reducción de las obligaciones externas de corto plazo permiten alcanzar liquidez y que, aun cuando estos países no han pagado un precio alto para protegerse frente a las crisis, una disminución aún mayor de sus obligaciones habría permitido alcanzar un mismo nivel de liquidez sorteando su alto costo económico y social. En general, se encuentra que las intervenciones son efectivas, aunque tal efectividad decrece en economías con altos niveles de inflación y de obligaciones externas dolarizadas (Daude, Levy Yeyati y Nanengast, 2014:18-19).

La estrategia de acumulación de reservas es sumamente ventajosa, aunque también puede involucrar grandes costos. Dicha estrategia genera pérdidas cuasifiscales importantes en economías con elevadas prima riesgo-país y tasas de interés internas. Además, se halla sujeta a las ganancias y pérdidas de capital resultantes de las variaciones en los tipos de cambio entre las principales monedas de reserva (Ocampo, 2009:204). Sin embargo, como fue evidente en la reciente crisis financiera global, las economías en desarrollo se han favorecido con la instrumentación de esta política. En las economías de la región, la acumulación de reservas en moneda extranjera junto a la considerable reducción de los coeficientes de deuda externa en relación con el producto proporcionó un amplio margen de maniobra para la aplicación de políticas contra-cíclicas. La ruptura con el enfoque de total flexibilidad cambiaria y, especialmente, la determinación por no permitir que el tipo de cambio refleje totalmente el auge de los flujos de capital fue una pieza crucial en el manejo eficaz de dicha crisis (Ocampo, 2011:21-22).

En suma, el manejo de la política cambiaria por parte de los gobiernos de América Latina frente a turbulencias externas muestra un avance significativo *vis-á-vis* la experiencia histórica. Por cierto, la mayor flexibilidad de la política cambiaria constituye uno de los logros más significativos de la política macroeconómica de la región en los años 2000.

8. Más allá del panorama local

A la luz de lo expuesto, las economías en desarrollo están sujetas a grandes imperfecciones del sistema monetario internacional. Estas economías han buscado protegerse frente a los avatares de los mercados financieros internacionales por la vía de una agresiva política de acumulación de reservas en un nuevo enfoque de política cambiaria. A nivel global, con relación a la acumulación de reservas, los bancos centrales han estado interviniendo en los mercados de cambios a fin de evitar que los shocks comerciales y financieros causen fuertes fluctuaciones cambiarias. Tal acumulación se ha llevado a cabo en el marco de superávits en cuenta corriente —particularmente de China— por parte de los países con relación a Estados Unidos, al tiempo que este país ha encontrado gran facilidad para financiar su déficit en cuenta corriente. Ciertamente, el apetito de los bancos extranjeros por títulos del Tesoro de dicho país ha sido una fuente inmediata de financiamiento externo de los déficits en cuenta corriente de los Estados Unidos, que crecieron desmesuradamente en los años anteriores a la explosión de la crisis global, lo que refleja el problema de desequilibrios globales (Eichengreen, 2009:54). Aunque tales desequilibrios han disminuido respecto a los niveles alcanzados en los años de la crisis global (FMI, 2019:135), su persistencia es aún fuente de preocupación.

En relación con la elección de los regímenes cambiarios, la diversidad de acuerdos cambiarios agrega complejidad al sistema monetario internacional. La alta movilidad de capitales torna inviable un sistema de tipos de cambios fijos a nivel global. Por su parte, frente a un sistema de flotación no administrada, uno de flotación administrada se muestra como más efectivo. Este podría adoptarse sobre la base de un acuerdo internacional sobre un conjunto de tipos de cambio que sirvieran como tipos de cambio de referencia. Ello redundaría en un mejor sistema monetario internacional y sería beneficioso tanto para los países avanzados como para los países emergentes y en desarrollo. La existencia de un tipo objetivo avalado internacionalmente —la tasa de referencia— facilitaría el funcionamiento del

sistema. La mutua intervención puede ser más efectiva que la intervención unilateral, porque mostraría que los hacedores de política concuerdan respecto a la dirección a seguir. Del mismo modo, uno esperaría que una tasa de referencia acordada ayude a las autoridades a defender el objetivo anunciado. También permitiría a los países que han llegado a la conclusión de que la movilidad del capital se ha vuelto demasiado problemática tener un régimen que, aunque operase con márgenes difíciles, evitaría arrojarlos a los caprichos del mercado (Williamson, 2008:33).

La agenda de los foros globales ha avanzado considerablemente en varios temas. Tras la crisis global de 2008-2009, se verificó un importante avance en lo que atañe a la provisión de bienes públicos en el área financiera, lo que incluye la cooperación entre los principales centros financieros, un significativo movimiento hacia la armonización de regulaciones financieras entre los países, un papel mayor de las instituciones financieras internacionales y otras medidas asociadas con la estabilidad financiera a nivel doméstico (Frieden, 2017:533). Sin embargo, la provisión de bienes públicos en lo que atañe al área monetaria mostró un progreso menor. Una configuración compleja de la gobernanza internacional dificulta la optimización de los resultados en esta área. Aunque el escepticismo en materia de cooperación internacional es alto, también debe recordarse que la humanidad está condenada a la cooperación (Wolf, 2014).

9. Conclusión

El cambio del sistema monetario internacional posterior a los Acuerdos de Bretton Woods trajo aparejados beneficios, aunque también costos. Por un lado, en el marco de una alta movilidad de capital, el pasaje a un sistema de tipos de cambio flotantes se propuso superar la rigidez del sistema anterior y, con ello, permitió a los gobiernos llevar a cabo una política monetaria autónoma. Por otro lado, los problemas generados por los desequilibrios globales han sido una fuente importante de preocupación en diferentes períodos, lo que ha dado lugar a debates sobre la necesidad de mecanismos de ajuste apropiado con los tipos de cambio como foco de atención.

El sistema monetario internacional actual presenta varios problemas. Un primer problema se refiere a la persistencia de las asimetrías entre los países superavitarios y los deficitarios, así como entre los que son emisores de las monedas de reserva y los que no lo son. Un segundo problema consiste en la inestabilidad asociada al uso de una moneda nacional como moneda internacional, de modo que la economía mundial se halla sujeta a la política monetaria completamente autónoma del país emisor de la moneda de reserva dominante. El tercer problema es el carácter inequitativo del sistema, puesto que la gran acumulación de reservas por parte de los países en desarrollo se invierte en la adquisición de activos emitidos por los países ricos, lo que implica una transferencia de recursos hacia dichos países a tasas de interés bajas. Los países que no pueden tomar préstamos en su propia moneda encuentran dificultades para participar en el movimiento hacia una mayor flexibilidad del tipo de cambio. A su vez, el centro del sistema muestra una situación privilegiada en virtud de su percepción de señoreaje.

El cambio del sistema monetario internacional desde los tipos de cambio fijos a otro de tipos de cambio flotantes dista del proyecto ideado por los artífices del rediseño de la

arquitectura financiera internacional. Los acuerdos cambiarios han proliferado y puede decirse que el sistema monetario internacional es una especie de “no-sistema” que ha experimentado crisis financieras y económicas recurrentes con los tipos de cambio como factores claves en la generación de tales eventos disruptivos. Frente a este contexto global, los países en desarrollo se han auto-asegurado por la vía de la acumulación de reservas en moneda extranjera. Sin embargo, esto ha sido uno de los aspectos más distintivos de los desequilibrios globales.

En su lucha antiinflacionaria, las economías de América Latina han aplicado sistemas cambiarios fijos y semifijos, pero las diversas crisis han mostrado las limitaciones que ellos presentan. Desde los 2000, las economías de la región se han movido hacia regímenes cambiarios más flexibles y varios anunciaron la implementación de metas de inflación. Sin embargo, la intervención cambiaria no está ausente. Actualmente, la política cambiaria en marcha es un activo importante para América Latina. La mayor flexibilidad de los tipos de cambio junto a la persistencia en la acumulación de reservas externas permitió a las economías de la región amortiguar los shocks externos e internos de manera eficaz, lo que difiere significativamente de lo acontecido en situaciones críticas del pasado.

Más allá del ámbito local, temas cruciales del sistema monetario internacional, como los desequilibrios globales o la política cambiaria global, están aún en la agenda de los foros globales. Puesto que la arquitectura financiera global ha estado exhibiendo grandes imperfecciones, es oportuno reflexionar sobre la necesidad de afianzar el consenso y la cooperación internacional a fin de conferir mayor coherencia a dicho sistema y de este modo optimizar los resultados globales.

10. Bibliografía

- Aizenman, J. y J. Lee (2005), “International Reserves: Precautionary versus Mercantilist Views, Theory and Evidence”, documento de trabajo n°11366, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Aizenman, J. y M. M. Hutchison (2010), “Exchange Market Pressure and Absorption by International Reserves: Emerging Markets and Fear of Reserve Loss during the 2008-09 Crisis”, documento de trabajo n° 16260, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Alberola, E. y J. M. Serena (2010), “Evolución y perspectivas sobre los desequilibrios globales en el nuevo escenario internacional”, *Revista de Economía*, Madrid, n° 855; pp. 27-41.
- Calvo, A. G. y C. M. Reinhart (1999), “Fear of Floating”, documento de trabajo n°7993, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Chinn, M. D. y S. Wei, “A Faith-Based Initiative: Does a Flexible Exchange Rate Regime Really Facilitate Current Account Adjustment? documento de trabajo n°14420, Cambridge: MA: National Bureau of Economic Research.
- Daude, C., E. Levy Yeyati y A. Nagengast (2014), “On the effectiveness of exchange rate interventions in emerging markets”, documento de trabajo n° 288, Cambridge, MA: Center for International Development.

- De la Torre, A., E. Levy Yeyati y S. Pienknagura (2013), *Latin America's Deceleration and the Exchange Rate Buffer*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Eichengreen, B., R. Hausmann y U. Panizza (2002), "Original Sin: The Pain, the Mystery, and the Road to Redemption", documento presentado en la Conferencia Currency and Maturity Matchmaking: Redeeming Debt from Original Sin, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.financialpolicy.org/financedev/hausmann2002.pdf>
- Eichengreen, B. (2008), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eichengreen, B. (2009), "The Dollar Dilemma", *Foreign Affairs*, New York, v.88; n°5; pp. 52-68.
- Eichengreen, B. (2011), *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, New York: Oxford University Press.
- Feldstein, M. (1999), "Self-Protection for Emerging Markets Economies", documento de trabajo n° 6907, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- French Davis, R. (2003), "Políticas económicas, desarrollo nacional y crisis financieras", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, Lima v. VIII; n° 22; pp. 7-32.
- Fischer, S. (2001), "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?", *Journal of Economic Perspectives*, Pittsburgh, PA, v.15; n° 2; pp. 1-24.
- Fondo Monetario Internacional (2019), *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Frankel, J. A. (2012), "Choosing an Exchange Rate Regime", en James, J., I. W. Marsh y L. Sarno (eds.), *Handbook of Exchange Rates*, Nueva Jersey: Wiley Online Library, <https://www.hks.harvard.edu/fs/jfrankel/ExRRRegimes-MarshSarnoHdbkCh28.pdf>
- Frenkel, R. (1989), *El régimen de alta inflación y el nivel de actividad*, Buenos Aires: CEDES.
- Frenkel, R. y M. Rapetti (2010), *A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America*, Center for Economic and Policy Research (CEPR).
- Frieden, J. A. (2017), "The Governance of International Finance", en Frieden, J. A., D. A. Lake y J. L. Broz (ed.), *International of Political Economy*, New York: W.W. Norton & Company, pp. 518-534.
- Ghosh, A. R., J. D. Ostry y M. S. Qureshi (2014), "Exchange Rate Management and Crisis Susceptibility: A Reassessment", documento de trabajo n°14/11, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Ghosh, A. R., M. S. Qureshi y C. G. Tsangarides (2014), "Friedman Redux: External Adjustment and Exchange Rate Flexibility", documento de trabajo n°14/146, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Hamada, K. (1985), *The Political Economy of international monetary interdependence*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Hausmann, R., M. Gavin, C. Pages Serra y E. Stein (1999), "Financial Turmoil and the Choice of

Exchange Rate Regime”, CID documento de trabajo nº400, Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo.

- Ilzetzki, E., C. M. Reinhart y K. S. Rogoff (2019), “Exchange Arrangements Entering the Twenty First Century: Which Anchor Will Hold?”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 134, nº 2, pp. 599-646.
- Johnson, H. G. (1958), *International Trade and Economic Growth: Studies in Pure Theory*, Londres: G. Allen & Unwin.
- Katz, S. (2009), “Centro y Periferia: La propagación de la crisis a las economías latinoamericanas”, *Ensayos Económicos*, Buenos Aires, nº 53-54; pp. 117-166.
- Krugman, P. (1979), “A Model of Balance Payment Crisis”, *Journal of Money, Credit and Banking*, v.11; nº3; pp. 311-325.
- Krugman, P. (2000), “Currency Crises”, en P. Krugman (ed.), *Currency Crises*, Chicago: University of Chicago Press.
- Krugman, P. R., M. Obstfeld y M. J. Melitz (2012), *Economía Internacional: teoría y política*, Madrid: Pearson Educación.
- Levy Yeyati, E. (2011), “Exchange Rate Regimes”, CIF documento de trabajo nº02/2011, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Levy Yeyati, E. y F. Sturzenegger, (2007), “Fear of Appreciation”, documento de trabajo nº 4387, Washington, DC: Banco Mundial.
- Li, J. y R. S. Rajan (2005), “Can High Reserves Offset Weak Fundamentals? A Simple Model of Precautionary Demand for Reserves”, documento de trabajo nº509, Adelaida: Centre for International Economic Studies.
- Machinea, J. L. y J. M. Fanelli (1988), “El control de la hiperinflación”, en Bruno, M., G. Di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer (eds.), *Inflación y Estabilización La Experiencia de Argentina, Bolivia, Israel y México*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 141-188.
- Martin, L. L. y B. A. Simmons (1999), “Theories and Empirical Studies of International Institutions”, en Katzenstein, P.J., R.O. Keohane y S.D. Kramer (eds.), *Exploration and Contestations in the Study of World Politics*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 729-757.
- Matoo A. y A. Subramanian (2008), “Currency Undervaluation and Sovereign Wealth Funds”, documento de trabajo nº 08-2, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics
- Naciones Unidas (2001), “Report of the High-Level Panel on Financing for Development” (Zedillo Report), New York: United Nations, recuperado de http://www.un.org/en/events/pastevents/financing_for_development_report.shtml
- Obstfeld, M. y K. Rogoff (1995), “The Mirage of Fixed Exchange Rates”, documento de trabajo nº 5191, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Ocampo, J. A. (2002), *Developing Countries' Anticyclical Policies in a Globalized World*, Santiago de Chile: Naciones Unidas- CEPAL.
- Ocampo, J. A. (2009), "Implicaciones de política económica de la inestabilidad financiera actual", *Ensayos Económicos*, Buenos Aires, nº53-54; pp. 191-215.
- Ocampo, J. A. (2011), "¿Cómo fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global?", *Ensayos Económicos*, Buenos Aires, nº61-62; pp. 7-33.
- Ocampo, J. A. (2016), "A brief history of the international monetary system since Bretton Woods", documento de trabajo nº 97, Helsinki: UNU-WIDER.
- Ocampo, J. A. (2017), *Resetting the International Monetary (non) System*, Oxford: Oxford University Press.
- Olivera, J. G.H. (1969), "A Note on the Optimal Rate of Growth of International Reserves", *Journal of Political Economy*, v.77; nº2; pp. 245-248.
- Perry, G. y L. Servén (2003), *The Anatomy of a Multiple Crisis: Why Was Special and What Can We Learn from it?*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Ramos, J. (1985), "Stabilization and Adjustment Policies", *CEPAL Review*, Santiago de Chile nº25; pp. 85-108.
- Rodrik, D. (2006), "The Social Cost of Foreign Exchange Reserves", documento de trabajo nº 11952, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Rodrik, D. (2008), "The Real Exchange Rate and Economic Growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, DC, nº2; pp. 365-412.
- Rojas-Suárez, L. (2010), "The International Financial Crisis: Eight Lessons for and from Latin America", documento de trabajo nº202, Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Salvatore, D. (2011), *International Economics Trade and Finance*, Singapore: John Wiley & Sons.
- Stein, A. A. (1990), *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca: Cornell University Press.
- Triffin, R. (1947), "National Central Banking and the International Economy", *Postwar Economic Studies*, St. Louis, nº7, pp. 46-81.
- Triffin, R. (1968), *El Sistema monetario internacional*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Williamson, J. H. (1977), *The failure of world monetary reform 1971-1974*, Nairobi: NG Nelson.
- Williamson, J. (2008), "Exchange Rate Economics", documento de trabajo Nº 08-3, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, Institute of International Economics.
- Wolf, M. (2014), "Three events that shaped our world", *Financial Times*, Londres, 10 de junio.

Instituto de Relaciones Internacionales - www.iri.edu.ar

Maestría en Relaciones Internacionales

Ha sido categorizada por la CONEAU con la máxima calificación: «A» excelente (Res. 285/10) y el título que otorga de *Magíster en Relaciones Internacionales* cuenta con reconocimiento oficial y validez nacional otorgado por el Ministerio de Educación de la Nación (Res. 1162/14).

maestria@iri.edu.ar

Doctorado en Relaciones Internacionales

Acreditado por la CoNEAU - Resolución N° 286/10

doctoradoiri@iri.edu.ar

Abierta la inscripción

48 N° 539 La Plata / Tel: 0221 4240560

(Secretaría de Postgrado de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales)

La dictadura cívico-militar brasileña en los discursos de Jair Bolsonaro: usos del pasado y negacionismo¹

The Brazilian civic-military dictatorship in the speeches of Jair Bolsonaro: uses of the past and negationism

Caroline Silveira Bauer²

Resumen: Mi artículo busca reflexionar sobre los usos del pasado dictatorial brasileño en beneficio de la política contemporánea. Parto de la idea de que el presidente Jair Bolsonaro, como militar, forma parte de una “comunidad de memorias” sobre la dictadura que ha elaborado una suerte de relato memorial que ha conquistado estabilidad a lo largo del tiempo. Por otra parte, los usos que hace de ese pasado responden a la crisis institucional, económica, política y social vivida en Brasil, e intentan recuperar una identidad nacional muy específica.

Palabras clave: dictadura brasileña, memoria, usos del pasado, Jair Bolsonaro, negacionismo, revisionismo histórico.

Abstract: This paper aims to reflect on the uses of Brazil’s dictatorial past for the benefit of contemporary politics. I start from the idea that President Jair Bolsonaro, being a military man, is part of a "community of memories" about the dictatorship that has produced a kind of memorial story that has conquered stability over time. Moreover, the uses made of that past respond to the institutional, economic, political and social crisis experienced in Brazil, and they try to recover a very specific national identity.

Keywords: Brazilian dictatorship, memory, uses of the past, Jair Bolsonaro, negationism, historical revisionism.

¹ Recibido: 30/05/2019. Aceptado: 19/09/2019.

² Doctora en Historia por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul y en Mon Contemporàni por la Universitat de Barcelona. Profesora del Departamento de Historia de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Investiga las dictaduras de seguridad nacional y temas correlatos con financiación del CNPq. Correo electrónico: caroline.bauer@ufrgs.br

Sabemos que la memoria social es un proceso de construcción que registra, recalca, incluye y excluye recuerdos y olvidos, organizándolos y seleccionándolos. Es necesario jerarquizar acontecimientos, fechas y personajes; y esta jerarquización sufre cambios a lo largo del tiempo, puesto que la memoria responde, en parte, al tiempo presente de la articulación, y se relaciona con los intereses políticos y personales de su momento. Por eso, la memoria también es objeto de disputa para determinar qué es lo que será registrado y transmitido a las nuevas generaciones (JELÍN, 2002).

La memoria sufre además cambios en función del presente en que es articulada, al interactuar con las preocupaciones y los intereses políticos del momento de su enunciación. Así, la memoria sobre la dictadura se constituye como un objeto de disputa constante,³ y son comunes los conflictos para determinar qué será registrado y transmitido a las nuevas generaciones.

Es justamente en la transmisión de la memoria que encontramos su conexión con el sentimiento de identidad, entendiendo memoria como las imágenes que creamos para nosotros mismos y para los demás y que nos hacen sentir parte de un grupo (POLLAK, 1992). La memoria puede articular sentimientos de permanencia, pertenencia y unidad en la reconstrucción de la narrativa del pasado. Incluso, puede haber memoria de lo que no se ha vivido: “en ese sentido, la memoria se conforma según el molde de esos relatos que siempre arrastran una dimensión mística, su trabajo no va del acontecimiento al recuerdo sino, al revés, de formaciones y marcos anteriores a la significación de acontecimientos [...]” (VEZZETTI, 2003:17).

Inevitablemente, para la construcción de esa identidad social, es necesaria la figura del Otro. Es imposible que este trabajo de construcción de la memoria prescinda de interacción, de refuerzo, de negociación o de transformación, en función de ese Otro. La construcción de la identidad es un proceso referencial, es decir, se hace con los demás y en referencia a ellos, y moviliza tanto aceptación como admisibilidad y credibilidad. La identidad, así, está en permanente negociación, y es por eso que las memorias se transforman a lo largo del tiempo, no siendo posible concebirlas como esencias de un grupo o una persona. Esto no significa que no tengamos grupos, “comunidades de memoria”, en que determinado relato sobre el pasado tiene más o menos estabilidad. Dentro de las Fuerzas Armadas, institución cerrada y de poca crítica interna, permanece un relato sobre la dictadura que es bastante estable desde la década de 1960:

“La continuidad en las imágenes y sentidos del pasado, o la elaboración de nuevas interpretaciones y su aceptación o rechazo sociales, producen efectos materiales, simbólicos y políticos, e influyen en las luchas por el poder [...] Lo que se hace en un escenario y un momento dado depende de la trayectoria anterior del tema [...] y ésta condiciona (abre y cierra posibilidades) sus desarrollos futuros.” (JELÍN, 2009: 123)

La memoria de situaciones límite, como las dictaduras de los años 1960 y 1970, posee ciertas especificidades, según fueron analizadas por FRANCO y LEVÍN (2007:31):

[El pasado reciente] se trata de un pasado abierto, de algún modo inconcluso, cuyos efectos en los procesos individuales y colectivos se extienden

³ Para una periodización del proceso de construcción de la memoria de la dictadura brasileña, verse el artículo de NAPOLITANO (2015).

hacia nosotros y se nos vuelven presentes. De un pasado que irrumpe imponiendo preguntas, grietas, duelos. De un pasado que, de un modo peculiar y característicos, entreteje las tramas de lo público con lo más íntimo, lo más privado y lo más propio de cada experiencia. De un pasado que, a diferencia de los otros pasados, no está hecho sólo de representaciones y discursos socialmente contruidos y transmitidos, sino que, además, está alimentado de vivencias y recuerdos personales, rememorados en primera persona. Se trata, en suma, de un pasado ‘actual’ o, más bien, de un pasado en permanente proceso de ‘actualización’ y que, por tanto, interviene en las proyecciones a futuro elaboradas por sujetos y comunidades.

Este artículo busca reflexionar sobre los usos del pasado dictatorial brasileño en beneficio de la política contemporánea. Se parte de la idea de que el presidente Jair Bolsonaro, como militar, forma parte de una “comunidad de memorias” sobre la dictadura que ha elaborado una suerte de relato memorial que ha conquistado estabilidad a lo largo del tiempo. Por otra parte, los usos que hace de ese pasado, en los términos de HARTOG y REVEL (2001), responden a la crisis institucional, económica, política y social vivida en Brasil, e intentan recuperar una identidad nacional muy específica.

*

En Brasil la dictadura comenzó el 31 de marzo de 1964 con una intervención militar en la política, apoyada por los sectores más conservadores de la sociedad, que se oponían a las reformas estructurales llevadas a cabo por el presidente João Goulart, un heredero del nacional-estatismo y defensor de la expansión de derechos fundamentales de la ciudadanía.

Es importante destacar que la de 1964 no fue la primera intervención de las Fuerzas Armadas brasileñas en la política. En realidad, la historia republicana brasileña, iniciada en 1889, ha sido marcada por una sucesión de golpes militares y pronunciamientos militares que resultaron en la deposición de presidentes, cambios de régimen político, alteraciones en el orden constitucional, suicidios, entre otros acontecimientos. Pero a diferencia de las intervenciones de 1930, 1945, 1950, 1951, 1954 y 1961 –cuando los militares golpistas intervinieron y después pasaron el control del Estado a los civiles–, la intervención de 1964 marcó la historia brasileña – y latinoamericana – puesto que ellos permanecieron en el poder (ROUQUIÉ, SUFFERN, 1997:294-295), lo que dio comienzo a las llamadas “dictaduras de seguridad nacional”, las cuales estaban marcadas por la lógica de la Guerra Fría, del “combate a la subversión” mediante el uso de enseñamientos de contrainsurgencia (Estados Unidos) y de la guerra revolucionaria (Francia), lo que dio como resultado el terrorismo de Estado (PADRÓS, 2005). Según las instituciones militares, las Fuerzas Armadas salvaron a la “civilización occidental y cristiana” (AGÜERO, HERSHBURG, 2005:15) y a la patria, cuyo futuro estaba amenazado por el comunismo ateo. Este régimen se mantuvo hasta la promulgación de la Constitución de 1988 y totalizó 24 años de dictadura.⁴

⁴ En un libro publicado en 2014, el historiador Daniel Aarão Reis Filho (2014) propuso una nueva periodización para la dictadura brasileña, considerando los años entre 1979 a 1988 como un “Estado de derecho autoritario”. Su propuesta ha sido muy criticada, y estamos de acuerdo con las críticas a él direccionadas. Sin embargo, el año de 1985 ha quedado inscripto en la historiografía y en la memoria social como el término de la dictadura sólo porque por la primera vez el presidente fue un civil. Pero, como sabemos, no es solo porque un presidente es civil que tenemos una democracia; de modo que adoptamos la perspectiva del término de

La dictadura brasileña intentó construir mecanismos de legitimidad para no parecer un régimen de excepción (REZENDE, 2001) y eso influyó directamente en la formación de la memoria social sobre los años de autoritarismo —o “dictablanda”, no “dictadura”, como ha afirmado un periódico brasileño. Una de estas estrategias fue la utilización por parte de los militares del término “revolución” para referirse al su gobierno. “Revolución democrática de 31 de marzo” y “Revolución brasileña” han sido expresiones que utilizaron la valoración positiva que el concepto tenía en los años sesenta y setenta por representar la lucha contra la opresión y por independencia en el tercer mundo (CURTIS, 1999). Para distanciarse de una imagen dictatorial, los militares no vestían sus trajes de armas, siempre aparecían en público vestidos de civiles. Además, nadie hasta hoy les llama “dictadores” sino “presidentes militares” —un fenómeno raro el brasileño: una dictadura sin dictadores (REZENDE, 2001). Otra de las estrategias ha sido mantener en funcionamiento, aunque con una serie de límites, el parlamento, si bien el dictador legisla a través de decretos presidenciales conocidos como “Actos Institucionales”, a través de los cuales, por ejemplo, se ha decretado la pena de muerte, la supresión del derecho a *habeas corpus*, las elecciones indirectas para cargos ejecutivos y la expulsión de ciudadanos del país, entre otros (REIS FILHO, 2002; MOTTA, 2018).

El modo como terminó la dictadura en Brasil también es muy importante para comprender la construcción de la memoria de ese período. La transición política duró mucho tiempo⁵ y dejó en evidencia el control que los militares y sus partidarios civiles tuvieron sobre el proceso y las narrativas que se harían sobre el pasado: no se abrirían los archivos de la represión, no se hablaría de los hechos, no habría actos “revanchistas”. En el proceso de transición política, la preocupación de los grupos dirigentes sobre la gobernabilidad los impulsó a evitar discusiones divisionistas respecto del pasado dictatorial. Además, los militares conservaron su sólida influencia durante la transición y los primeros gobiernos civiles, y ejercieron una influencia significativa sobre la Constitución de 1988 mediante considerable presión sobre el Congreso, principalmente en los temas de su propio interés, de la seguridad pública y de la amnistía de las violaciones de derechos humanos.

La larga transición brasileña contribuyó para olvidarse del terror implementado por la dictadura y para la dilución de la memoria colectiva. El proceso de *normalización* de la sociedad y de la política brasileña ha sido marcado por la interdicción del pasado, sea en la larga duración del proceso, donde el tiempo adquiere una dimensión inerte que en sí misma produce el olvido, sea en el aspecto de la imposición del olvido, a través de la ley de amnistía, cuya consecuencia fue la *neutralización moral* del pasado (CARDOSO, 2001:110).

Los momentos de cambio de régimen político, los períodos de transición, crean un escenario de confrontación entre actores con experiencias y expectativas políticas diferentes, generalmente contrapuestas. Y cada una de esas posturas involucra una visión del pasado y un programa (implícito en muchos

la dictadura en 1988 con la promulgación de una nueva Constitución y la realización de elecciones libres y directas. Para los distintos abordajes contemporáneos sobre la dictadura brasileña, véase FICO (2017).

⁵ La transición hasta la democracia en Brasil fue la más larga de los cuatro países del Cono Sur, con su comienzo en el año de 1974. Creemos que la transición brasileña tuvo dos momentos distintos: el primero, de 1974 a 1984, puede ser definido como una “transición militar”, y el segundo, de 1985 a 1988, como una transición civil. Sobre esa propuesta, véase BAUER (2019) y para más información sobre la transición política brasileña, véase FICO (2012).

casos) de tratamiento de ese pasado en la nueva etapa que es definida como ruptura y cambio en relación con la anterior. (JELÍN, 2002: 43)

El relato de las Fuerzas Armadas y el sentido que se le ha atribuido al pasado, luego de tres décadas de finalizada la dictadura, poco han cambiado, incluso cuando han sido co-tejados con las “memorias subterráneas” (POLLAK, 1989) de ex-presos y perseguidos políticos, así como de familiares de muertos y desaparecidos que se manifestaron en el espacio público cuando hubo condiciones sociales de escucha y pasaron a confrontar públicamente la hegemonía narrativa de la dictadura, configurando una “batalla de memorias” (MARTINS FILHO, 2002; SCHMIDT, 2007; CARDOSO, 2011; MOTTA, 2013; PEREIRA, 2015; JOFFILY, 2018).

Esta influencia se ha hecho visible en la mantención de su versión sobre los hechos de las dos décadas y media de dictadura. El proceso de transición hasta la democracia no ha cambiado los sentidos atribuidos al pasado dictatorial y los relatos sobre la actuación de las Fuerzas Armadas, aunque se haya iniciado un proceso de conocimiento social sobre la dictadura como resultado de la realización de entrevistas, investigaciones y reportajes periódicos, de lanzamiento de libros de memorias de expresos y perseguidos políticos y de las denuncias realizadas por movimientos sociales.

Ese relato, que cuenta con cohesión y estabilidad, hace de las Fuerzas Armadas una “comunidad de memorias” en cuyas representaciones del pasado los acontecimientos tienen menos importancia que las emociones que despiertan. Caracterizados por una retórica marcada por distorsiones e idealismos, esos discursos no necesariamente niegan la dictadura sino la justifican. El principal argumento se apoya en la tentativa de equiparación entre la violencia del Estado y la violencia revolucionaria, lo que en Argentina se llama “teoría de los dos demonios” (FEIERSTEIN, 2018). En el caso brasileño, la fuerza de esa cultura histórica se fundamenta en el “estigma de la cordialidad” (IOKOI, 2009:501-502), que busca neutralizar conflictos y disputas por medio de representaciones conciliatorias del pasado.

Por la jerarquización, obediencia y verticalidad propias de la institución militar, los discursos difundidos por los oficiales han pasado a ser compartidos por los miembros de esa “comunidad de memorias”. Bolsonaro fue adoctrinado a partir de esos relatos sobre el pasado y ha asumido ese discurso como suyo para poder construir una identidad como miembro de las Fuerzas Armadas (AGÜERO, HERSHBERG, 2005). En el interior de las Fuerzas Armadas existen distintas concepciones y sentidos para el pasado dictatorial; sin embargo, por la jerarquización, obediencia y verticalidad propias de la institución militar, los discursos que son difundidos por sus líderes “forman parte del discurso comúnmente aceptado [por la institución]. En otras palabras, tales mensajes integran el tejido de significaciones compartidas por miembros de la comunidad militar” (PERELLI apud MUZZOPAPPA, 2005:108).

*

El panorama de la memoria social sobre la dictadura cívico-militar brasileña tiene como punto de inflexión el año de 2010.

Durante la segunda ronda de las elecciones presidenciales, la candidata Dilma Rousseff, con su pasado relacionado con su participación en organizaciones guerrilleras en los años 1960-1970, y de José Serra, quien durante el mismo período estuvo exiliado en Chile, se enfrentaron en una segunda ronda haciendo uso de sus experiencias personales

durante la dictadura como un capital simbólico muy positivo. Ambos han sido “resistentes” a la dictadura (BAUER, 2014). Contrariamente a lo que se puede imaginar, ya que el presentismo nos retira la historicidad de los hechos, la diseminación de *fake news* y de negacionismos sobre la expresidenta empieza en 2010, cuando comenzó a ser llamada “terrorista” y acusada de beneficiarse de una “beca-dictadura”, como los sectores conservadores se refieren a las indemnizaciones recibidas por los perseguidos políticos. Así comenzó la difusión de mentiras sobre su trayectoria y las redes sociales tuvieron un papel muy importante en esa desinformación.

El gobierno de Dilma Rousseff promovió políticas públicas de memoria sobre la dictadura, entre las que se destaca la creación de la Comisión Nacional de la Verdad en 2011 (BAUER, 2017). Mientras desarrollaba sus trabajos, la sociedad debatía los sentidos de la dictadura. En la ola de manifestaciones nacionalistas de 2013, que demostraban la insatisfacción de la población, aparecieron las primeras demandas por el retorno de las Fuerzas Armadas al poder. La indignación se convirtió en odio y Bolsonaro supo aprovechar ese sentimiento como capital político, dándole inicio a la construcción de su candidatura para 2018.

En el año 2014 se celebró el cincuentenario del golpe de Estado e implantación de la dictadura. Las conmemoraciones en sí mismas traen consigo las disputas por la memoria, una evaluación de las políticas públicas desarrolladas en la democracia e incluso sus propios límites:

Las fechas y los aniversarios son coyunturas de activación de la memoria. La esfera pública es ocupada por la conmemoración, con manifestaciones explícitas compartidas y con confrontaciones. En términos personales y de la subjetividad, son momentos en que el trabajo de la memoria es arduo para todos, para os distintos bandos, para viejos y jóvenes, con experiencias vividas muy diversas. Los hechos se reordenan, se desordenan esquemas existentes, aparecen las voces de nuevas y viejas generaciones que preguntan, relatan, crean espacios intersubjetivos, comparten claves de lo vivido, lo escuchado o lo omitido. Son hitos o marcas, ocasiones cuando las claves de lo que está ocurriendo en la subjetividad y en el plano simbólico se tornan más visibles, cuando las memorias de diferentes actores sociales se actualizan y se vuelven ‘presentes’. Aun en esos momentos, sin embargo, no todos comparten las mismas memorias (JELÍN, 2002:43).

Una encuesta realizada por el instituto *Datafolha* presentó la percepción de los brasileños sobre la democracia. Según esta encuesta, el 62% de los brasileños creía que la democracia siempre era mejor que cualquier otra forma de gobierno; al 16% no les importaba si el gobierno era una democracia o una dictadura; el 14% defendía que, a veces, es mejor una dictadura; y el 8% no supo responder. Llama la atención el hecho de que el 38% de los entrevistados tuvieran dudas de si la democracia es la mejor forma de gobierno.⁶ Recordemos

⁶ Encuesta disponible en:

<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/10/05/8243d5308d78b278a50aee22acd0c018DD.pdf>

Acceso: 30 de mayo de 2019.

que “las memorias sociales están siempre enmarcadas socialmente. Estos marcos son portadores de la representación general de la sociedad, de sus necesidades y valores. Incluyen también la visión del mundo animada por valores, de una sociedad o grupo” (JELÍN, 2002:20).

Por otra parte, el año 2014 fue un año electoral. La reelección de Dilma Rousseff fue cuestionada por su oponente y por los sectores conservadores de la sociedad, que tampoco la aceptaron. Las noticias falsas operaron como una forma de desestabilización del gobierno y, en esa coyuntura y casi tres años después, la Comisión Nacional de la Verdad entregó su informe final: un documento de 1300 páginas que reconocía la responsabilidad del Estado brasileño en las graves violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. En 1300 páginas se reconocieron 434 muertes y desapariciones de disidentes políticos, además de 8 mil indígenas y de un incontable número de campesinos y de integrantes de la población negra. El informe incluyó testimonios de las víctimas, con una cantidad estimada de personas torturadas que ascendía a entre 30 y 50 mil, y señaló con nombres y apellidos a 377 responsables de las graves violaciones a los derechos humanos (BRASIL, 2014).

En agosto de 2016, viviríamos la destitución de la presidenta. El proceso de juicio político ha generado una serie de comparaciones con el golpe de 1964; incluso Michel Temer, el presidente entronizado, fue comparado en la portada de la Revista Piauí con su congénere latinoamericano Augusto Pinochet. En esta coyuntura, el pasado ha sido movilizado mediante la recuperación del “fantasma del comunismo” y una nostalgia por la monarquía y el imperio brasileño, incluida la esclavitud.⁷ La recuperación de esa memoria se explica, como dijo Henri Rousso, por una voluntad de permanencia “de un sistema de comportamientos, valores o creencias en un mundo que cambia por definición.”

*

Como hemos mencionado anteriormente, Bolsonaro realizó su formación durante las décadas de 1970 y 1980, y recibió una narrativa sobre la dictadura elaborada por oficiales que estuvieron directamente involucrados en las operaciones de represión a la oposición. Al ingresar a las Fuerzas Armadas, los individuos son convocados a formar parte de un ‘nosotros’ y a hacerse cargo de una historia institucional (AGÜERO, HERSHBERG, 2005). Gran parte de la socialización en las Fuerzas Armadas se realiza en un contexto de gran carga afectiva, fundamental para la delimitación de un ‘nosotros’. La formación de una identidad “militar” alienta a las nuevas generaciones a involucrarse con una interpretación del pasado predeterminedada, acudiendo a la transmisión de sus memorias como ‘mecanismo cultural’ para fortalecer un ‘sentido de pertenencia’. Sabemos que el Ejército está regido por un conjunto de valores, tales como el honor, el deber, el patriotismo, la lealtad y la disciplina, y que para el militar la defensa de la patria es un destino superior. Bolsonaro encarna esos valores, y según afirma Jelín (2002: 35),

La memoria como construcción social narrativa implica el estudio de las propiedades de quien narra, de la institución que le otorga o niega poder y lo/a autoriza a pronunciar las palabras, ya que, como señala Bourdieu, la eficacia del discurso performativo es proporcional a la autoridad de quien

⁷ Para un análisis de la crisis de 2016, véase MOTTA (2017) y NAPOLITANO (2018).

lo enuncia. Implica también prestar atención a los procesos de construcción del reconocimiento legítimo, otorgado socialmente por el grupo al cual se dirige.

Jair Messias Bolsonaro nació en una familia pobre y numerosa del interior de la provincia de São Paulo. Durante la dictadura, vivió cerca de una región de conflictos entre las Fuerzas Armadas y la guerrilla, y su biógrafo nos dice que esto influyó para que siguiera la carrera militar. La caza de los comunistas y el espíritu de venganza acompañaron su adolescencia. Se conjuraban orden y obediencia, por un lado, y falta de respeto y agresividad contra los que no son los suyos, por el otro.

No resulta extraño, entonces, que sus asesores, hijos y algunos ministros se refieran a él como “el capitán”, pero en las Fuerzas Armadas tenía el apodo de “*cavalão*”, un aumentativo de caballo, debido a su personalidad. En 1986, con 31 años, escribió un artículo en el que se quejaba de los bajos sueldos de los militares. A causa de ese texto fue detenido y sufrió un proceso militar por indisciplina. Entusiasmado con el apoyo recibido por sus compañeros de armas, desarrolló un plan que consistía en explotar bombas de baja potencia en cuarteles y academias militares para reclamar por los bajos salarios. Nuevamente procesado, tuvo que dejar el Ejército y, una vez retirado, ingresó en la política, primero, como concejal de la ciudad de Río de Janeiro y, más tarde, como diputado federal, cargo que ejerció durante 24 años. Era considerado un *outsider* y se preocupaba en defender los intereses de los militares.

El éxito en las elecciones de 2018 se explica, en parte, según el psicoanalista brasileño Christian Dunker, porque Bolsonaro representa la figura paterna a la que todos tenemos miedo y a la que nos sometemos a cambio de protección.⁸ Bolsonaro crea identificaciones por medio de su odio y por medio de su personificación de las Fuerzas Armadas, que en Brasil cuentan con un prestigio del que no gozan en ningún otro país del Cono Sur. Los analistas le atribuyen este prestigio a las estrategias de legitimación de la dictadura, a la forma como se realizó la transición a la democracia y a una histórica imagen de las Fuerzas Armadas identificadas con el orden y con la propia idea de Brasil.

[A] igual que en el pasado, políticos, partidos y electores, al adoptar sus decisiones políticas, se orientan por regla general por las ideas que tienen sobre el posible discurrir del acontecer futuro. Esas ideas de reflejan de diversas maneras en los programas de los partidos, las declaraciones de los gobiernos, las encuestas y los documentos; ocupan amplio espacio en los discursos electorales y en los escritos sobre la política del día, pero, de manera más invisible, determinan en el fondo el juicio político de las personas. Con frecuencia no se trata únicamente de objetivos positivos, sino también de la expectativa de acontecimientos o procesos que se valoran negativamente y que habría que rechazar o evitar. (HÖLSCHER, 2014: 232)

Las Fuerzas Armadas, como nos dicen Felipe Agüero y Eric Hershberg (2005:3), “en su calidad de portadoras de mitos nacionales y nacionalistas” y de “agentes transmisores del sentimiento patriótico” son instituciones “interesadas en dar continuidad a una visión tradicional de la construcción y unificación nacional”. Según estos autores (2005: 31),

⁸ DUNKER, Christian. A sombra de si mesmo. Disponible em: <https://epoca.globo.com/a-sombra-de-si-mesmo-23184248> Acceso: 30 may. 2019.

Existe una identificación constante de los militares con la nación, comprendida como indivisible y encarnada en imágenes de la patria [...] Esto es crucial, dado que la experiencia de la represión, siempre y cuando se reconozca que ha sucedido, se contextualiza en consecuencia como una obligación necesaria, a menudo penosa, arraigada en el compromiso de proteger la integridad y seguridad de la nación. Visto así, cuestionar el rol de los militares en estos acontecimientos – negar, por ejemplo, que existieron tales amenazas a la nación o que la represión estuvo dirigida a dichas amenazas antes que al intento de generar un clima de temor generalizado en ciertos segmentos de la población – es muchas veces recibido como un ataque a la institución de las Fuerzas Armadas y como un reto a la nación.

Hasta el momento, Bolsonaro ha sido el presidente que ha nombrado más militares en los niveles más altos del gobierno después de la dictadura. Su vicepresidente, un general, dijo en una entrevista al periódico *El País*: “Los grupos marxistas y leninistas de Brasil decían que se estaban enfrentando a la dictadura, pero en verdad estaban luchando para imponer otra dictadura, la del sistema comunista. Fue una guerra muy pequeña para un país de 90 millones de habitantes [en la época]. De los dos lados, sumando, murieron poco más de 400 personas. Hoy, matan a 60.000 en Brasil al año y nadie habla al respecto”.⁹

La frustración con los políticos y con la política, y las soluciones extremas para resolver la violencia y la corrupción, movilizaron a los partidarios del Bolsonaro, quien personifica a las Fuerzas Armadas y encarna la fuerza, la salud, la potencia y la esencia guerrera, unidas a la virilidad, y se contraponen a las comodidades o el dinero. Como sostiene Jelín (2002:74), “cuando nuevos actores o nuevas circunstancias se presentan en el escenario, el pasado es resignificado y a menudo cobre una saliencia pública inesperada”. Esto puede verse cuando, después del atentado que sufrió pocas semanas antes de las elecciones, Bolsonaro se convirtió en un héroe trágico.

*

Pues, entonces, llegamos al momento de analizar tres instancias de manifestaciones de Bolsonaro sobre la dictadura. En los últimos años, el debate sobre la dictadura ha tomado el espacio público y se ha convertido en una cuestión de poder y política, en parte por la dimensión de la represión y de los efectos residuales de la dictadura, como la impunidad. En palabras de Caviglia (2006: 52), “la disputa sobre la memoria incide de manera directa en el desenlace de enfrentamientos políticos presentes. [...] Pues si la memoria es la forma en que el pasado existe en el presente, sin duda esa memoria también es y será, al menos por ahora, objeto de una disputa por el futuro político”.

1) La primera de las instancias ocurrió en el 2009, cuando aún era diputado federal. En la puerta de vidrio de su despacho parlamentario, Bolsonaro colgó un cartel que rezaba: “Desaparecidos del Araguaia: los que buscan huesos son los perros”. Las palabras son del mayor Curio, que en los años 1970 comandó las operaciones de tortura, exterminio y desaparición

⁹ Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/03/26/actualidad/1553608686_952253.html Acceso: 26 de septiembre de 2019

de cuerpos en la Guerrilla del Araguaia y se refieren a los trabajos de búsqueda e identificación de los restos mortales de los guerrilleros, tareas emprendidas por el gobierno y por organizaciones de la sociedad civil.

2) La segunda manifestación, también cuando aún era diputado federal, ocurrió el 17 de abril de 2016, en la sesión de la Cámara de Diputados que aprobó la destitución de Dilma Rousseff. En esa ocasión, al declarar su voto aprobatorio, Bolsonaro dijo: “Han perdido en 1964, perdieron ahora en 2016. Por la memoria del coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, el terror de Dilma Rousseff, por Brasil por encima de todo y Dios por encima de todos, mi voto es sí.”¹⁰ Brilhante Ustra, coronel del Ejército, es un reconocido torturador de la dictadura y fue quien torturó personalmente a Dilma Rousseff. Incluso, ha escrito libros negacionistas cuya lectura está siendo recomendada en las escuelas brasileñas y Bolsonaro ha dicho que los textos de Ustra son sus “libros de cabecera”. La declaración de Bolsonaro, además de una referencia al pasado reciente brasileño, le ha otorgado legitimidad a toda una serie de narrativas y representaciones negacionistas de la historia de la dictadura. Nuevamente, la especificidad del negacionismo brasileño: no niega, no revisa, busca legitimidad para la dictadura.

3) Ya como presidente, en el mes de febrero próximo pasado, Bolsonaro se encontró con el presidente paraguayo Mario Abdo Benítez para anunciar el nombramiento de nuevas autoridades para la represa de Itaipú, represa que ambos países comparten sobre el río Paraná. En su discurso, Bolsonaro enalteció al dictador Alfredo Stroessner, quien comandó una dictadura en Paraguay entre los años 1954 y 1989. Bolsonaro dijo que la represa no habría sido posible “si no fuera porque al otro lado había un hombre de visión, un estadista que sabía perfectamente que su país, Paraguay, solamente podría seguir progresando si tuviese energía [...]. Entonces aquí mi homenaje a nuestro general Alfredo Stroessner.”¹¹

Posteriormente, a mediados de marzo, tras una visita a Yad Vashen en Israel, Bolsonaro dijo que es posible perdonar el Holocausto y que “no hay duda de que el nazismo fue un movimiento de izquierdas”¹².

Pocos días después, el 31 de marzo, en el aniversario del golpe de 1964, Bolsonaro se encontraba en Santiago de Chile. En esa visita, el ministro jefe de la Casa Civil, Onyx Lorenzoni, al defender la reforma del sistema de pensiones en Brasil, utilizó el ejemplo de la dictadura chilena con la siguiente afirmación: “En Chile, en el pasado, tuvo que haber un baño de sangre para que se aprobaran principios macroeconómicos”.

Finalmente, tenemos la autorización para que se festeje el golpe de 1964. La efeméride fue discretamente celebrada durante años en cuarteles y clubes militares. Pero en marzo de 2019, Bolsonaro ordenó a su portavoz, el general Otávio Rêgo Barros, que comunicara que había determinado como acto de gobierno la debida celebración del golpe de 1964, enalteciendo la memoria militar. Sabemos que las fechas conmemorativas tienen sentidos diferentes para los distintos grupos sociales y que las memorias construidas en esas

¹⁰ Disponible en <https://www.elmundo.es/americ/2016/07/09/578123a5468aebf23c8b45db.html> Acceso: 30 de mayo de 2019.

¹¹ Disponible en: <https://www.publico.es/politica/bolsonaro-homenajea-dictador-paraguayo-alfredo-stroessner.html> Acceso: 30 de mayo de 2019

¹² GALARRAGA GORTÁZAR, Naiara. El caótico arranque del Gobierno Bolsonaro en Brasil. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/04/13/actualidad/1555170195_027248.html Acceso: 30 de mayo de 2019

coyunturas se revisten de las luchas políticas del presente. En ese ritual público autorizado por Bolsonaro, el pasado se hace presente y “se activan sentimientos y se interrogan sentidos, en que se construyen y reconstruyen las memorias del pasado. Son momentos en que diferentes actores de cada país eligen para expresar y confrontar, en el escenario nacional, los sentidos que otorgan a los quiebres institucionales que unos impulsaron y otros/as sufrieron” (JELÍN, 2002b: 1).

Al determinar que se celebre el golpe militar de 1964, el presidente busca mantener el odio activo, convirtiendo el negacionismo en una política de memoria. Bolsonaro ha creado condiciones, “marcos sociales de la memoria” (HALBWACHS, 2004), para legitimar el discurso negacionista, a partir de una representación que pone énfasis en el grupo en cuanto grupo, anterior y contrapuesto al individuo, lo que nos permite comprender cómo tantos jóvenes nacidos dos décadas después del fin de la dictadura afirman lo bueno que era vivir en ese período.¹³ Existe una importante identificación con ese pasado, porque a esos jóvenes el futuro se les muestra cerrado. En palabras de Mudrovic (2009: 19), “es en la escena pública donde ponemos en cuestión no sólo lo que debe creerse del pasado sino además los valores que deben implantarse en el presente para una mejor proyección social de nuestro futuro. La historia nos ofrece un importante aporte en la medida en que debería esclarecernos acerca de nuestro pasado”.

Esta es tan solo una selección de manifestaciones de Bolsonaro a favor de la dictadura, pero los registros son mucho más numerosos. El capitán retirado nunca ha ocultado su nostalgia por la dictadura que se prolongó por más de dos décadas.

El negacionismo, al realizar apología a la dictadura, refuerza marcadores de exclusión en la sociedad brasileña. Una frase que se repite mucho en Brasil es “qué bueno que era vivir en la dictadura” y trae entrelíneas la visión de una sociedad que valoriza la autoridad, la jerarquía y prácticas de control y represión en que los papeles sociales de mujeres, negros, gays y pobres son preestablecidos e inmutables. De cierta manera, Bolsonaro ha convencido a su electorado de que las minorías les han robado el espacio identitario, uno indivisible e inmutable, de lo que se considera “brasileño”. Según Jelín (2002:69), “los cambios en escenarios políticos, la entrada de nuevos actores sociales y las mudanzas en las sensibilidades sociales inevitablemente implican transformaciones de los sentidos del pasado”.

El dilema de definir qué es ser brasileño está presente desde el proceso de independencia de Brasil en el siglo XIX —y aquí creo que es importante remarcar las diferencias en los procesos de construcción de identidades nacionales en metrópolis y colonias. En Brasil fue necesario crear una historia y una memoria que rompiera con Portugal pero que, a la vez, se diferenciara de las excolonias españolas en América (asociadas al caos y a la división de los primeros años post-independencia) y, además, que abarcara al negro, al indígena y al blanco como formadores de la sociedad. Fue necesario crear un discurso de unidad en un relato histórico que en nada coincidía con la heterogeneidad cultural, étnica, histórica y lingüística del vasto territorio brasileño (BENTIVOGLIO, 2015; GUIMARÃES, 1988, GUIMARÃES, 1995). Y ese dilema atravesó todo el siglo XX y ha vuelto con mucha fuerza en una coyuntura de crisis a partir de los años 2010. No es fortuito que esa “reactualización” de la narrativa

¹³ De acuerdo con la Comisión Nacional de la Verdad , “oitenta e dois milhões de brasileiros nasceram sob o regime democrático. Mais de oitenta por cento da população brasileira nasceu depois do golpe militar.” Véase nota de CNV sobre os 50 anos do golpe de 1964. Disponible en: <<https://goo.gl/NxGpQn>>. Último acceso: 7 de agosto de 2017.

sobre la dictadura, que crea la idea de un pasado mítico, ocurra en un momento de crisis económica e institucional.

En este sentido, el gobierno de Bolsonaro invierte en el proceso de “encuadramiento de la memoria” (POLLAK, 1998) a partir de determinada comprensión de la historia que remonta a los métodos del siglo XIX. En otras palabras, defiende que hay que recuperar el sentimiento de unidad, continuidad y coherencia que se han “fragilizado” con el reconocimiento de la diversidad existente en Brasil. Por eso, el apelo al nacionalismo y al patriotismo por medio de las Fuerzas Armadas y de Bolsonaro como figuras leales a la nación, utilizando el esencialismo para definir qué es ser brasileño.

El regreso a la dictadura en el presente se da, en parte, por una búsqueda de orientación en el pasado, pero no en el pasado real, sino en un pasado que nunca ha existido. La dictadura es narrada como una utopía que mejoraría la economía y la seguridad porque, según ellos, la dictadura ha tenido éxito en esos aspectos. La relación entre coyunturas de crisis y la reformulación de memorias ya han sido esbozadas por Pollak (1992) y por Jelín (2002:20):

Los períodos de crisis internas de un grupo o de amenazas externas generalmente implican reinterpretar la memoria y cuestionar la propia identidad. Estos períodos son precedidos, acompañados o sucedidos por crisis del sentimiento de identidad colectiva y de la memoria. Son los momentos en que puede haber una vuela reflexiva sobre el pasado, reinterpretaciones y revisionismos, que siempre implican también cuestionar y redefinir la propia identidad grupal.

Bolsonaro solamente puede existir en un país en el que se asume vivir en una guerra interna, razón por la cual él trata de alimentar esa guerra. La determinación oficial de festejar el golpe de 1964 es parte de esta estrategia y tememos mucho que la violencia simbólica del negacionismo y de la “batalla de la memoria” termine convirtiéndose en violencia concreta y real.

1. Bibliografía

- Agüero, Felipe, Hershber, Eric (2005). Las Fuerzas Armadas y las memorias de la represión en el Cono Sur. In: AGÜERO, Felipe, HERSHBERG, Eric (comps). *Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: visiones en disputa en dictadura y democracia*. Madrid: Siglo XXI, 2005.
- Bauer, Caroline Silveira (2014). *Brasil e Argentina: ditaduras, desaparecimentos e políticas de memória*. Porto Alegre: ANPUH-RS, 2014.
- Bauer, Caroline Silveira (2017). *Como será o passado? História, historiadores e a Comissão Nacional da Verdade*. Jundiaí: Paco.
- Bauer, Caroline Silveira (2019). Presenças da ditadura e esperanças na Constituição: as demandas da população sobre a prática da tortura. *Estudos Ibero-americanos*, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 91-103, jan.-abr. 2019.
- Bentivoglio, Julio (2015). “A história no brasil imperial: a produção historiográfica na revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (1839-1850)”. *História: Questões*

- & *Debates*, Curitiba, volume 63, n.2, p. 287-315, jul./dez. 2015. Editora UFPR.
- Brasil. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório*. Brasília: CNV, 2014.
- Cardoso, Irene (2001). *Para uma crítica do presente*. São Paulo: Editora 34.
- Cardoso, Lucileide Costa (2011). "Os discursos de celebração da 'Revolução de 1964'". *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 31, n. 62, p. 117-140, 2011
- Caviglia, Mariana (2006). *Dictadura, vida cotidiana y clases medias: una sociedad fracturada*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Curtis, Regina Maria Gonçalves (1999). *1964 e a Revolução no Brasil: representações e imaginário social (1964-1973)*. Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em História – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (dissertação de Mestrado), 1999.
- Feierstein, Daniel (2018). *Los dos demônios (recargados)*. Buenos Aires: Marea.
- Fico, Carlos (2012). Brasil: a transição inconclusa. In: Carlos Fico; Maria Paula Araujo; Monica Grin. (Org.). *Violência na História: memória, trauma e reparação*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012, p. 25-37.
- Fico Carlos (2017). Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. *Tempo E Argumento*, v. 09, p. 05-74, 2017.
- Franco, Marina, Levín, Florencia (2007). El pasado cercano en clave historiográfica. In: FRANCO, Marina, LEVÍN, Florencia (comps.). *Historia reciente: perspectivas y desafíos para un campo en construcción*. Buenos Aires: Paidós, 2007.
- Guimarães, Lúcia M. Paschoal (1995). "Debaixo da imediata proteção de Sua Majestade Imperial: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (1838-1889)". *Revista do IHGB*, Rio de Janeiro, nº 388, jul./set.,1995.
- Guimarães, Manoel L. Salgado (1988). "Nação e civilização nos trópicos: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o Projeto de uma História Nacional". *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 1, 1988.
- Halbwachs, Maurice (2004). *Los marcos sociales de la memoria*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Hartog, François, Revel, Jacques (2001) (orgs.). *Les usages politiques du passé*. Paris : EHESS.
- Hölscher, Lucian. *El descubrimiento del futuro*. Madrid: Siglo XXI, 2014.
- Iokoi, Zilda Márcia Gricoli (2009). A longa transição de conciliação ou estigma da cordialidade: democracia descontínua e de baixa intensidade. In: SANTOS, Cecília MacDowell, TELES, Edson, TELES, Janaína de Almeida (orgs.). SANTOS, Cecília Macdonnell, TELES, Edson, TELES, Janaína de Almeida (orgs.). *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009. 2 v.
- Jelín, Elizabeth (2002). *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI.
- Jelín, Elizabeth (2002b). Introducción. In: JELIN, Elizabeth (comp.). *Las conmemoraciones: las disputas en las fechas <<infelices>>*. Madrid: Siglo XXI, 2002b.
- Jelín, Elizabeth. ¿Quiénes? ¿Cuándo? ¿Para qué? Actores y escenarios de las memorias. In:

Vinyes, Ricard (ed.). *El Estado y la memoria: gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia*. Barcelona: RBA, 2009.

- Joffily, Mariana (2018). “Aniversários do golpe de 1964: debates historiográficos, implicações políticas”. *Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 10, n. 23, p. 204-251, jan./mar. 2018.
- Martins Filho, João Ribeiro (2002). “A guerra da memória: a ditadura militar nos depoimentos de militares e militantes”. *Varia História*, Minas Gerais, n. 28, dez. 2002, p. 178-201
- Motta, Rodrigo Patto Sá (2013). História, Memória e as disputas pela representação do passado recente. *Patrimônio e Memória (UNESP)*, v. 9, p. 56-70, 2013.
- Motta, Rodrigo Patto Sá (2018). Sobre as origens e motivações do Ato Institucional 5. *Revista Brasileira De História (Online)*, v. 38, p. 195-216, 2018.
- Motta, Rodrigo Patto Sá (2017). Giro a la derecha e impeachment: la crisis política de Brasil. *Revista Política Latino-Americana*, v. 5, p. 15-25, 2017.
- Mudrovic, María Inés. Introducción. Representar pasados en conflicto. In: Mudrovic, María Inés (ed.). *Pasados en conflicto: representación, mito y memoria*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009. p. 19.
- Muzzopappa, María Eva (2005). Savia nueva de un árbol eterno. Ejército, jóvenes y memoria en la Escuela Militar (Chile, 1971-2002) In: HERSHBERG, Eric, AGÜERO, Felipe (comps.). *Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: visiones en disputa en dictadura y democracia*. Madrid: Siglo XXI, 2005.
- Napolitano, Marcos (2015). Recordar é vencer: as dinâmicas e vicissitudes da construção da memória sobre o regime militar brasileiro. *Antíteses*, Londrina, v. 8, p. 9-44, 2015.
- Napolitano, Marcos (2018), « La crise politique brésilienne : histoire et perspectives d’une ‘terre en transe’ », Brésil(s) [En ligne], 1 | 2018, mis en ligne le 16 juillet 2018, consulté le 26 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/bresils/2687>
- Padrós, Enrique Serra (2005). *Como el Uruguay no hay... Terror de Estado e Segurança Nacional. Uruguai (1968-1985): do Pachecato à Ditadura Civil-Militar*. Porto Alegre: UFRGS, 2005. 850 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- Pereira, Mateus. H. F (2015). “Nova Direita? Guerras de memória em tempos de Comissão da Verdade (2012-2014)”. *Varia História*, Minas Gerais v. 31, 2015. p. 863-902.
- Pollak, Michael (1992). “Memória e identidade social”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 1992, p. 200-212.
- Pollak, Michael (1989). “Memória, esquecimento, silêncio”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1989, p. 3-15.
- Reis Filho, Daniel Aarão (2002). *Os muitos véus da impunidade: sociedade, tortura e ditadura no Brasil*. Disponível em: www.gramsci.org . Acesso em: 15 set. 2002

- Reis Filho, Daniel Aarão (2014). *Ditadura e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- Rezende, Maria José de (2001). *A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade (1964-1984)*. Londrina: UEL.
- Rouquié, Alain, Suffern, Stephen (1997). Los militares en la política latinoamericana desde 1930. In: Bethell, Leslie (org.). *Historia de América Latina: política y sociedad desde 1930*. Barcelona: Crítica.
- Rousso, Henry. Los usos políticos del pasado: historia y memoria – para una historia de la memoria colectiva – la post-Vichy. Disponible en http://www.comisionporlamemoria.org/static/prensa/jovenesymemoria/bibliografia_web/historia/Rousso.pdf Aceso 26 sep. 2019.
- Schmidt, Benito Bisso. “Cicatriz aberta ou página virada? Lembrar e esquecer o golpe de 1964 quarenta anos depois”. *Anos 90*, Porto Alegre, v. 14, n. 26, p. 127-156, dez. 2007.
- Vezzetti, Hugo (2003). *Pasado y presente: guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Revista de



Relaciones Internacionales de la UNAM



Septiembre-diciembre 2019 **135**

Índice

ARTÍCULOS

Retos de la política migratoria del Estado mexicano

José Eduardo Rojo Oropeza

Migrantes indocumentados en y tras el cruce de la frontera Sonora/Arizona: vulnerabilidad y factores de supervivencia

Olga Aikin Araluce / Adriana González Arias

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC en Argentina. Avances y desafíos en el proceso de implementación (2015-2019)

Juan Manuel Padín

Las negociaciones del Mercosur: trayectorias bilaterales para la construcción de consensos

Lorena Granja Hernández

Efectos de la caída de Saddam Husein en el Kurdistan Iraqui

Jefferson Efraín González Isaza

NOTAS

Retos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con México en el nuevo orden mundial

Enriqueta Serrano

Rutas comerciales en Mesoamérica, la formación del sistema internacional prehispánico

Salimah Cossens

RESEÑAS

CRONOLOGÍA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Informes y suscripciones:

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

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

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

Tel.: 5622-9470, extensión 1060 o 1061.

Correo electrónico: suscripciones.fcpys@gmail.com



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Venezuela and its Neighbors: The Discursive Struggle for Latin America¹

Venezuela y sus vecinos: la lucha discursiva por América Latina

José Oviedo Pérez²

Abstract: Over the past decade, Venezuela has moved into a deep recession, which has resulted in millions migrating abroad. In February 2019, the United States and its allies recognized the interim government of Juan Guaidó, engaging in a standoff with the government of Nicolás Maduro. This article carries out a nuanced analysis of the situation in Venezuela across multiple levels as it problematizes our ontological understanding of individuals, states, and international system. Through a post-structuralist approach to security, I argue that individuals have been portrayed in contradictory humanitarian discourses as a means of advancing particular political interests. Furthermore, I critically analyze the role of space, time, and multilateralism, and their subsequent effects for the 21st century global order.

Key words: Venezuela, Latin America, post-structuralism, Cold War, international relations

Resumen: Durante la última década, Venezuela ha entrado en una profunda recesión económica, que ha provocado que millones emigren al extranjero. En febrero de 2019, los Estados Unidos y sus aliados reconocieron al gobierno interino de Juan Guaidó, creando un enfrentamiento con el gobierno de Nicolás Maduro. Este artículo realiza un análisis profundo de la situación en Venezuela a través de múltiples niveles al problematizar nuestra comprensión ontológica de individuos, estados y el sistema internacional. Con un enfoque postestructuralista de la seguridad, sostengo que los individuos han sido retratados en discursos humanitarios contradictorios de manera de promover intereses políticos particulares. Además, analizo críticamente el papel del espacio, el tiempo y el multilateralismo, y sus efectos posteriores para el orden mundial del siglo XXI.

Palabras clave: Venezuela, América Latina, postestructuralismo, Guerra Fría, relaciones internacionales

¹ Recibido: 20/06/2019. Aceptado: 20/09/2019

² PhD student in Political Science at the Ohio State University (OSU), and holds a Master's degree in International Strategic Studies from the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS). ORC ID: 0000-0002-9302-4591. Correo electrónico: perez.624@osu.edu. Agradecimientos del autor: Previous versions of this article were presented at the EUCROSS-Jean Monnet Network Conference in Washington, D.C. in June, 2019 and at the LAB-PEB research group. The author is thankful for the feedback he received at both of these venues.

1. Introduction

Michael Reid begins his 2007 ominously titled book *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul* by asking, in a world of challenging security dilemmas, changing economic markets and development patterns, and ever-shifting discourses of power: “But what of Latin American, the other great region of the developing world” (Reid, 2007, p. 1)? This article attempts to partially answer this question by focusing on the region’s current largest political debate and hotspot, Venezuela, and how understanding the discursive struggle for this South American country can provide some insight into regional and global moves for power and hegemony. Specifically, I seek to carry out a theoretical analysis of the situation in Venezuela, and more broadly of regional affairs, to see how this analysis can help us make sense of humanitarian assistance, multilateral actions, and relations of power in the region.

Over the past decade, Venezuela has entered a period of economic turmoil with hyperinflation averaging 80,000% in 2018 alone, and the number of Venezuelans going abroad in search of better opportunities spiking from 700,000 in 2015 to an estimated 3.4 million in 2019, 1.5 million of whom migrated to other South American countries alone (Cara Labrador and Mellow, 2019; O’Grady, Alcantara, and Emamdjomeh, 2019). Without a doubt, there exists a deep academic and social debate about who is to blame for this situation, whether that be poor macro-economic mismanagement since the presidency of Hugo Chávez and continued policy failure under Nicolás Maduro, or hostile sabotage and crippling sanctions from the United States (U.S.) starting with the administration of George W. Bush. It is beyond the scope of this article, however, to review the successes and failures of the Bolivarian Revolution and to properly apportion blame among the parties, as that would entail an empirical and quantitative review of figures, and it would probably still fail to fully capture the nuances presently unfolding in Venezuela. The purpose of this article is instead to focus on the discourse and discursive practices that have been employed by various groups to define and interpret the situation in Venezuela. Likewise, I focus my analysis on recent events, specifically since the election of Donald Trump³ in the U.S. in 2016, and the proclamation of Juan Guaidó, leader of the opposition, as interim president of Venezuela in February, 2019.

Overall, I argue that Venezuela’s current situation allows us to understand how individuals can be constituted simultaneously through opposing, and often contradictory, humanitarian discourses to serve various political purposes. Furthermore, I advance the idea that this case study illustrates how both right-wing and left-wing leaders can utilize multilateralism to further their masculine image and reassert their political dominance within both domestic and foreign policy circles. In essence, this article provides a post-structuralist reading of the “crisis” in Venezuela to help us problematize this term and its implications for world order and political hegemonies, as well as how social discourses are employed across various times and spaces to aid in the production of individuals, states, and identities. The events examined in this article are still in development, and will probably continue to develop over the next decade, hence this is a first attempt at placing “the Venezuelan crisis”

³ Furthermore, my analysis focuses on the implications of the election of several center-right leaders in recent years throughout Latin America: Mauricio Macri in Argentina in 2015, Pedro Pablo Kuczynski in Peru in 2016, Sebastián Piñera in 2017 in Chile, Iván Duque in Colombia in 2018, Jair Bolsonaro in Brazil in 2018, etc. This electoral shift signifies a transition from the “Pink Tide” that had previously dominated regional politics.

within the grander legacy of Latin American politics and the constitution of 21st century international politics.

2. (Re)Conceptualizing Security and the State

Kenneth Waltz's *Man, the State, and War* (1959) can be viewed as a fundamental text within the field of International Relations (IR), not only because it established neorealism and pushed the field's theoretical discussions into its so-called "second debate", but more importantly because it framed how subsequent scholars learn about and analyze IR. Stated differently, Waltz's division of political space among three images, the individual, the state, and the international system, has anchored mainstream IR's thinking towards questions of conflict and peace. Even post-structuralist and post-modern thought, as is the case of Richard Ashley's (1989) theoretical endeavors, takes Waltz's three images as its starting point for critique. My objective here, as has been advanced by many post-structuralist thinkers, is not to suggest that we live in a world of mirages and illusions – but instead to propose that we view individuals, states, and the international system as mutually co-constituted entities that are in a constant state of reproduction and rearticulation *vis-à-vis* each other (Campbell, 1992; Der Derian, 2009a; Der Derian and Shapiro, 1989; Doty, 1993; Hansen, 1997; Shapiro, 1997, 2007). Furthermore, it is their very materiality that makes it difficult to appreciate this co-constituted quality about them.

To put it differently, one could apply Cynthia Weber's line of reasoning about the phallus to Waltz's three images, or as she states when exploring the works of Butler and Lacan, "although it is impossible to 'be' or to 'have' the phallus, it is not impossible to 'appear' (not) to be or (not) to have the phallus. This is the very sense of pretending, the 'seems to' space in a Lacanian economy of desire. It is the space of masquerade" (1999, p. 109). Thus, individuals, states, and the international system can be refashioned not as well-delineated and separate entities that exist apart from each other, or as objects that "are" or "have" particular characteristics – but rather as entities that exist in tandem with each other and that *appear* to be or to have. Once again, I do not challenge the materiality or "thing-ness" of the world around us. I simply suggest that nothing exists outside itself, or beyond the discursive universe of socially rendered relations of power and symbolic systems of understanding that have been constituted by human societies across millennia (Derrida, 1997; Foucault, 1978, 1980; Laclau and Mouffe, 2001). If Simon Dalby provocatively asks, "What then might security mean without states?" (Dalby, 1992, p. 106, cited in Hansen, 1997, p. 380), I further that inquiry by asking in the context of Venezuela's current situation: What might then security mean without individuals, states, and the international system – or at least our present ontology regarding these three entities?

The answer might circuitously lead us back to Waltz's three mirror images; emphasis here is on the word "mirror", because mirrors hold a special place within the Western psyche and semiotic process stemming from their simultaneous ability to reflect back objects as they appear to be, or to distort the objects that are placed before them (see Onuf, 1995). What I am implying is that security studies is a field centered on who/what is the proper referent object of security, be that individuals or states (Krause and Williams, 1997). Or to quote Hansen:

By 'saying security' the particular case is characterized as extraordinarily important, and it is moved into a special area where extraordinary means

can be used... This points at the *self-referring character* of security discourses, it is not the threat of military force which in itself characterizes the security discourse, it is the successful construction of a threat which ‘we’ have to act upon (1997, p. 376-377, italics in original).

Thus, a critical approach to security studies is one that recognizes an intersubjective relationship between Waltz’s three images whereby they co-constitute each other, yet at the same time appear to have a degree of distinction among them (or at least in how they are perceived by society at-large). Returning to Hansen, she proposes three “anti-methods” (deconstruction, genealogy, and intertextuality) for better understanding international politics that are of vital importance to our present inquiry, especially deconstruction as it allows us to navigate the hierarchical dichotomies that constitute Western thinking in order to undo them (1997, p. 372). Approaches to Latin American security tend to oscillate between emphasizing either the state or individuals as the proper object of desire for security; this article, however, seeks to deconstruct those objects and demonstrate how they are both one/whole and many/separate at the same time.

Moreover, a recent publication, the *Routledge Handbook of Latin American Security* (Mares and Kacowicz, 2016), includes a theoretical sub-section with chapters on neoliberal institutionalism, peripheral realism, constructivism, gender, and so forth. Curiously missing – or perhaps hidden – is a chapter on post-structuralist or post-modern approaches to Latin American security, which seems to imply a greater timelessness to Latin America, whereby it can possibly only be read through specific lenses: colonial, Cold War, and post-Cold War strategic competition. My objective in this article is to contribute towards the academic literature on Latin American security studies by employing post-structuralist approaches to security, which have typically been applied to comprehend U.S. foreign policy for certain regions (see Campbell, 1992; Der Derian, 2009b; Shapiro, 1997, 2009, p. 41-63; Solomon, 2015), but typically not in connection with Latin America. Overall, I seek to demonstrate the value of postmodern approaches to IR for understanding a nuanced situation such as the one currently unfolding in Venezuela. For the case in point, let us consider Michael Shapiro’s words when discussing the ideas of Foucault:

Michel Foucault put the matter of geographic partisanship succinctly when he noted that “territory is no doubt a geographical notion, but it is first of all a juridico-political one: the area controlled by a certain kind of power.” Now that global geographies are in flux, as political boundaries become increasingly ambiguous and contested, the questions of power and right are more in evidence with respect to the formerly pacified spaces of nation-states (1997, p. 15).

I go one step further in this study by proposing that these “global geographies” are not only ambiguous or in flux, but I also call into question to what extent “spaces of nation-states” were ever truly “pacified” and/or well-defined in Latin America. In other words, through the theoretical deliberations of the following sections my aim is to partially outline the *violent cartographies* that are unfolding in relation to Venezuela and to make sense of this moment in international politics. Shapiro defines this concept in his more recent work by stating:

Violent cartographies are the ‘historically developed, socially embedded interpretations of identity and space’ that constitute the frames within

which enmities give rise to war-as-policy (Shapiro, 1997: ix). Violent cartographies are thus constituted as inter-articulations of geographic imaginaries and antagonism, based on models of identity-difference (2007, p. 293-294).

In regard to Latin America, one could say that a very specific violent cartography has been charted in such region since the arrival of Europeans in 1492, a cartography aimed at claiming and reinterpreting enormous parcels of space for the purpose of extraction and exploitation (see Burkholder and Johnson, 2010; Galeano, 1997; Schoultz, 1998; Smith, 2008). The wars of independence imposed a new layer on that violent cartography as white Creole elites took the reins of state apparatuses and embarked on their own project to discipline Latin America's space and the bodies that occupied it, instituting various discourses and modes of citizenship in that process. In 1823, the Monroe Doctrine super-imposed another layer on the region's violent cartography as the U.S. and its imperial reach turned to the region as its own privileged space in which to constitute its masculinity, hegemony, and identity. To this list one could add many other layers: the Cuban revolution, Cold War, military right-wing dictatorships, Washington Consensus, and so forth. "The idea of Latin America" (Mignolo, 2005) is not an ahistorical or atemporal one – it is one that has been successively mapped out for centuries, and Venezuela's current situation cannot be divorced from this legacy. However, Latin America's historical legacy should not be taken as the sole means through which one can understand Venezuela either, as will be outlined in the following sections through my discussion of discourses, multilateralism, and other concepts.

Mainstream IR scholars might critique this article by saying it misses the material reality of the situation in Venezuela as they reduce it to a single word: oil. My rebuttal is that they miss the nuanced processes unfolding around this issue while they insist on viewing Venezuela as nothing more than an enormous oil lake, thereby failing to appreciate the importance of individuals, power relations, and inter-state power competitions. Relatedly, the objective of this article is not to position itself as either in favor or against any particular side of the conflict – rather, I seek to point out the contradictions and drive for power that characterize the rationales and actions of every party involved, from Maduro to Trump, and so forth. In a Foucauldian (1978) sense, power is not moral or partisan, it is instead a force or a tool that every entity within the global order wants to employ and utilize to serve their interests.

The election of Hugo Chávez as president of Venezuela in 1998 marked the beginning of a discursive and power dispute for the global positioning of Latin America and its people in the 21st century that is still ongoing today. Chávez broke Venezuela's preexisting compacted "Punto Fijo" democracy and inaugurated a populist and participatory form of democracy that continuously veered towards authoritarianism, while always trying to maintain the appearance of democracy (Balderacchi, 2017; Corrales and Penfold, 2007; Ellner, 2010, 2019; McCoy and Myers, 2004). Moreover, apart from shaking domestic political discourses and institutions to their core, Chávez challenged the place of both Venezuela and Latin America within the liberal international world order (see Corrales and Penfold, 2011). This rupture with pre-existing discourses unleashed a process which was continued by his successor, Nicolás Maduro, in an even more authoritarian manner and which has had far-reaching and complicated political effects that are in need of closer examination.

3. Humanitarianism and the Effects of Space-less/Time-less Narratives

This section highlights how numerous hemispheric leaders have drawn upon “humanitarian” discourses to legitimize and rationalize their policy positioning *vis-à-vis* Venezuela, specifically the Maduro administration in early 2019. Overall, humanitarian discourses function as part of a greater process that constitutes bodies and places individual subjectivity within those bodies, thus resulting in a complicated process of embodiment that is neither apolitical nor objective (see Alexander, 1994, p. 14). More specifically, corporeally-centered discourses (such as international humanitarianism), and the resulting sanctions and international interventions that these discourses help enact, portray individuals in a passive manner or to use Foucault’s term as “docile bodies” (1977), thereby curtailing their agency and creating an end-effect of violence or subjugation of “the other”. For instance, let us analyze some of the tweets⁴ offered by hemispheric leaders in support of interim president Juan Guaidó, such as Chilean President Sebastian Piñera on 30 April, 2019:

We reiterate our full support for President Guaido and democracy in Venezuela. Maduro’s dictatorship must end through a peaceful force, and within the constitution, of the Venezuelan people. This will restore freedoms, democracy, human rights and progress in Venezuela (El Comercio, 2019).

Or that of Colombian President Iván Duque on the same day:

We call on the military and the people of Venezuela to be on the right side of history, rejecting dictatorship and the usurpation of Maduro; uniting in search of freedom, democracy and institutional reconstruction, headed by the Venezuelan National Assembly and President Juan Guaidó (El Comercio, 2019).

As has been argued by many scholars (see Finnemore, 1996; Finnemore and Sikkink, 1998; Vaughn, 2009), international humanitarian discourses are not a given, they have been gradually introduced and gradually imposed, and can be utilized to achieve both domestic and foreign political objectives. For instance, both Piñera and Duque have a strategic need to present themselves before their people as capable leaders who are responding promptly to the growing demands of Venezuelan migrants within their national borders. Calling upon an international humanitarian, or humanist, discourse also linguistically renders any actions they may undertake as inherently acceptable or well-intentioned, since these discourses draw upon a Kantian cosmopolitanism that views cross-border political action as having the *possibility* of improving the quality of human life. This is not to suggest that these world leaders have some nefarious or deeper, more sinister “real” intention; but rather to highlight the automatically positive way in which their discourses are framed and how that gives them political leverage within both the domestic and the international political arenas. Piñera’s employment of a “human rights” trope and Duque’s reflection on “freedom, democracy, and institutional reconstruction” serve to label the Maduro administration as unable to provide these benefits for individual Venezuelans and could legitimize the use of

⁴ Tweets are particularly useful for the argument being laid out here, because they represent a segment or piece of discourse that is thrown simultaneously into all of time and space, and has the ability to reach thousands, if not millions, of individuals. Tweets, much like discourses, can also be “deleted,” but once they have been published can never be completely erased, hence my employment of them here as pieces of qualitative data. Hashtags and abbreviations have been deleted from the tweets, so as to make them easier to read.

violence or the violation of another state's sovereignty. Humanitarian discourses do not inherently lead to negative outcomes, but they do hold the potential for enacting violence and suffering upon human bodies. Coincidentally, these bodies are the same ones labeled by these discourses as deserving protection. Bodies then are not given – they are materialized and rendered through discursive practices, and oftentimes in multiple and contradictory ways (Butler, 1993).

The employment of humanitarian discourses thus limits the agency of individual Venezuelan bodies as it discursively represents their subjectivity as something that has been taken away from them by the Maduro administration, and can only be returned once regime change occurs in Venezuela. For instance, the tweet of U.S. Secretary of State Mike Pompeo on 30 April 2019 also encapsulates this line of reasoning:

Today interim President Juan Guaido announced start of Operación Libertad. The U.S. Government fully supports the Venezuelan people in their quest for freedom and democracy. Democracy cannot be defeated (El Comercio, 2019).

Pompeo's claims come off as dubious, at best, since he is an ex-CIA director and represents the administration of Donald Trump, which has made anti-immigrant rhetoric its policy hallmark. Furthermore, the nature of his humanitarian discourse and support for "people in their quest for freedom and democracy" deserves closer scrutiny, considering the Trump Administration has separated migrant children from their parents at the southern U.S. border in an effort to discourage immigration, with little regard for the possible long-term psychological damage that this could cause. All hypocrisy aside, this example illustrates how different bodies in different spaces can be discursively rendered in contradictory and nuanced ways to serve specific political aims, even if the intentions of those aims are questionable or not.

The efforts of Piñera, Duque⁵ and Pompeo to characterize the situation in Venezuela as one of excessive and intolerable human suffering, though, was countered by supporters of the Maduro administration, as can be seen, for example, in the tweet of Cuban President Miguel Díaz-Canel on 30 April 2019 as well:

We reject this coup movement that aims to fill the country with violence. The traitors who have placed themselves at the forefront of this subversive movement have used troops and police with weapons of war on a public road in the city to create anxiety and terror (El Comercio, 2019).

Díaz-Canel, through his words, attempts to invoke a counter-narrative of the international humanitarian efforts of his fellow leaders as one of violence and increased suffering, thus articulating the agency and bodies of Venezuelan individuals in yet another manner. Thus, the situation in Venezuela gives all parties an opportunity to present themselves before their people as the "true" defenders and protectors of human rights and humanitarian interests. Moreover, their present political stance in defense of the Venezuelan people could possibly be used in the future, by any of these leaders, from Díaz-Canel to Duque, as a tool to legitimize their curtailing of civil liberties or violating human rights in defense of

⁵ Chile, Ecuador, and Peru have all moved recently to make it more difficult for Venezuelans to enter their national territory and to obtain legal work permits, while simultaneously championing the humanitarian cause of Venezuelan refugees.

Venezuelan, or another group of people. Likewise, these all-encompassing humanitarian narratives leave out the hierarchies and differences that exist within and between Venezuelan migrants across Latin America and the U.S., and that are based on race, gender, class, etc. Left out are also the words and personal feelings of the Venezuelan people and how they interpret and respond to these humanitarian discourses that are being placed upon them by various local and international political actors. These discourses in turn create a common center and identity around which all Venezuelans, and their agency, can be read and decoded, temporarily constituting them as oppressed people in search of freedom; yet the possibility for a shift in those discourses and a securitization of Venezuelan bodies still lingers.

The point is not to degrade the humanitarian efforts of any of these leaders; in fact, a recent Washington Office on Latin America (WOLA) report (Ramsey and Sánchez-Garzoli, 2018) has lauded many Colombian and Brazilian officials for their humane responses to Venezuelan migrants. Instead, my aim is to underscore the internal contradictions these discourses hold and to deconstruct them in order to show how they give temporary stability to the public image of certain individuals and to the national identity of these countries, by extension. Venezuela provides Colombia, Peru, Chile, and so forth (and their respective citizenries) with a political center around which to rally and achieve specific (inter)national aims, such as increased standing or increased spending. Meanwhile, Venezuela also provides the same impetus for Cuba, Nicaragua, and Bolivia as they draw upon the image of an anti-U.S. and anti-imperialism crusade to justify their public policy actions. In short, Humanitarian discourses lead to greater discourses in terms of space and time that serve to order how political processes are conducted.

Space-less

To illustrate my argument about “space” and its function within the current situation in Venezuelan, and more broadly within IR, I reflect on a specific incident that occurred in the Brazilian town of Pacaraima, which sits close to the border with Venezuela. In August 2018, a mob of furious Brazilians went into the tenement housing built by Venezuelan asylum-seekers and set it ablaze, proceeding to violently chase the migrants back across the border into Venezuela as they chanted the Brazilian national anthem (Tsavkko Garcia, 2018). The then-governor of the state of Roraima, where Pacaraima is located, Suely Campos of the conservative right-wing Progressive Party (PP) in turn called upon the Brazilian federal government to close the border with Venezuela in an effort to stop the flow of asylum-seekers and institute “security” and stability (Tsavkko Garcia, 2018). For the case in point, let us examine Governor Campos’ tweet⁶ on 18 April, 2018:

I was in Pacaraima today inspecting the border with Venezuela, after the motion I filed with the Supreme Court [to close the border]. 600 to 800 immigrants come in daily and less than 1/3 get a measles vaccine. The Union [Brazilian federal government] has not made this mandatory and so far has not manifested itself about making the vaccine mandatory (brackets mine).

⁶ The original tweet in Portuguese is available at the ex-governor’s twitter account: @SuelyCamposRR

The purpose of these anecdotes is to showcase how important conceptions of space have been for determining the actions of some individuals in response to Venezuela's current situation. As presented earlier, IR is a field primarily concerned with security and who is the proper object upon which to enact said security, whether that be individuals, states, etc. Socially conceived notions of space are inherently tied to this process, as IR attempts to establish coherent and finite delineations of space through imaginary boundaries. These boundaries then extend towards which bodies are allowed to take up space within the (in-ter)national space and how they are allowed to do so, for example stereotyped notions of diseased outsiders v. non-diseased insiders, as the governor's words above seem to suggest. Secondly, the preoccupation with spatial integrity and security is an extension of concerns about the human body and destiny, as argued by Nietzsche, and it circuitously gives agents and states a feeling of security in terms of their identity, standing, and future (see Der Derian, 2009, p. 155-159).

Therefore, millions of Venezuelans leaving a predefined space that has been ontologically predetermined as "theirs" and entering other spaces inherently arouses (in)security threats and discursive practices as was outlined above in terms of humanitarianism. Furthermore, "responding" to the influx of Venezuelan migrants gives individual states an opportunity to (re)assert their borders, their sense of self, and their ontological completeness. Thomas Nail defines borders by stating: "The border is 'a process of social division.' What all borders share in common, following this definition, is that they introduce a division or bifurcation of some sort into the world" (2016, p. 2). "Sense of self" can be taken in this context to mean possessing control over a parcel of space that a group inherently feels ownership and/or protectorship over. Thus, Governor Campos, despite being a woman, did not employ any humanitarian or feminized discourses to support her policy stance towards Venezuelan refugees, many of whom are women and children. On the contrary, to rationalize her actions, Campos called upon masculine conceptions of the nation-state and homeland as a territory that must be defended from outside intruders. The demonstrators who burned down temporary housing units and sang the Brazilian national anthem as they chased Venezuelans out of "their" space also invoked this same line of reasoning. I present here examples from Brazil, but similar xenophobic incidents, stemming from gendered and fixed notions of space, border, and nation, have been noted everywhere Venezuelans have sought refuge.

By "space-less" I mean that space possesses a continual and inherent quality in the way it drives the human psyche to partition the world and enact social divisions that must then be defended through violent practices in the creation of "self" and "other", or "insider" and "outsider". This process, though, is not universally encompassing and is subject, ironically, to changes across space. For instance, the legacy of white settler colonialism in Latin America has purposefully left blurry and difficult-to-defend borders that function to obfuscate social inequality. Historic problems around land demarcation and border fixing in Latin America even caused tension among the region's right-wing military dictatorships during the Cold War and have sparked numerous inter-state conflicts (see Centeno, 2002; Mares, 2001). From the Treaty of Tordesillas, to the diplomatic efforts of the Baron of Rio Branco at the turn of the 20th century, to the current situation in Venezuela, Latin American politics has been marked by an incessant and cumbersome need to make sense out of space.

The well-televised clash in February 2019 at the bridge between Colombia and Venezuela, where humanitarian aid was prevented from going into Venezuela is yet another example of how space and its representation plays a role in shaping Latin American political processes (Casey, 2019). The bridge incident gave both Colombian and Venezuelan leaders an opportunity to demonstrate their masculinity, draw upon their national identity, and *temporarily* enact a well-defined border between the two countries. Much of the debate about the situation in Venezuela also carries out these objectives, while reiterating the centrality of “the state” within global politics and giving it a concrete and perennial appearance, despite its abstract and imaginary state of being. IR, and in general diplomatic efforts, can be taken as a continuous process through which society reiterates its commitment to states as the proper way to divide space, and to individuals, from each other, thereby consecrating imaginary differences that are taken as central and determining of policy and politics. But as Nail argues, “the border is not reducible to space” (2016, p. 9), implying that time and other social constitutions play a role in the creation of states, bodies, and social division.

Time-less

Similarly to how space and its concurrent effects for IR are often-ignored variables within mainstream scholarship, the same reading can be made of “time”. Within most positivist approaches to IR, time is taken as just there, running its course across the face of a clock with little effect on the framing and outcomes of human events. As R.B.J. Walker (1993) has pointed out, time is infused within IR theories typically as either marching towards a Judeo-Christian notion of salvation and redemption (neo-liberalism), or as functioning in a cyclical manner of repeated Greco-Roman tragedy (neo-realism), both stemming from a Western psychoanalytical basis. Our understanding of the “development” of time greatly shifts when one begins to view it as a socially constituted discourse that works to regiment how human beings experience and decipher events. Time has the ability to *appear* static, progressive, and/or cyclical, all at once – thus scaffolding our perception of politics.

With regard to the current situation in Venezuela, this process is being played out constantly. For example, time is static for the millions of Venezuelan migrants scattered across the globe who view the situation in their homeland as a constant scenario of hyperinflation, crisis, and destruction. For them, the “reconstruction” of their lives and self-images will be an arduous process as they attempt to integrate themselves into new societies. This process may ultimately prove futile as they may be permanently caught in a desire to return to a different time that does not exist: a pre-crisis Venezuela. For others, such as the U.S. government, time here functions in a progressive manner, allowing it to legitimize calls for regime change or violent engagements with/within Venezuela in an effort to bring about an “inevitable” alteration in the course of Venezuelan, hemispheric, and global history.

Finally, for many others time also appears simultaneously in a cyclical manner as it allows them to symbolically represent their stance *vis-à-vis* the situation in Venezuela in historic terms that have been previously utilized to discursively constitute Latin American realities. Specifically, a Cold War discourse has been employed to divide the debate here as between democracy/dictatorship, communism/capitalism, freedom/oppression, right/left, and so forth. Despite the fall of the Soviet Union in 1991, the red scare it jointly represents with Cuba has maintained a durable quality in its ability to galvanize political action throughout Latin America and set the parameters for what is, and what is not, acceptable behavior. To show this, below is the tweet of Brazilian president Jair Bolsonaro, also on 30 April, 2019,

where he points out the support of Brazilian left-wing political parties for the Maduro administration in an effort to position himself both domestically and internationally:

Brazil sympathizes with the suffering Venezuelan people enslaved by a dictator supported by the PT [Worker's Party], PSOL [Socialism and Liberty Party] and their ideological allies. We support the freedom of this sister nation to finally live a true democracy (El Comercio, 2019, brackets mine).

The framing of the situation in Venezuelan as a Cold War struggle between polar opposite entities has been a ubiquitous feature of this on-going struggle because it conditions individuals on how to act, think, and respond to events.⁷ Violent domestic clashes within Venezuela between the police and protestors then call to mind the Hungarian Revolution of 1956 or the Prague Spring of 1968, and in spite of the distance between these events in physical/linear time, they become closely related in the way people experience their temporality. The symbolic positioning of Venezuela within a Cold War discourse is not recent, though, as it has been employed since Hugo Chávez's early days in office and throughout the entire "Pink Tide" wave of governments, to explain the mentality of these Latin American leaders. The Cold War is both simultaneously over and still underway across the hemisphere as it can be deployed to discursively make sense of political events, even though it has technically been relegated to history books. The same line of reasoning is present, but from a contradictory perspective, in the words of Bolivian President Evo Morales from 30 April, 2019, as well:

We energetically condemn the coup attempt in Venezuela, by the right that is submissive to foreign interests. Surely, the courageous Bolivarian Revolution, headed by brother Nicolas Maduro, will impose itself against this new attack by the empire (El Comercio, 2019).

The word "empire" brings to mind multiple images and discourses of foreign aggression and intervention, and has been used widely since the Cold War against presumed foreign adversaries. The point in the preceding sections has been overall to delineate humanitarian discourses and then place them within a post-structuralist conceptualization of space and time to show how these variables come together to partially render Venezuelans as docile bodies within global politics. Docile bodies that can be used for political ends – by every party involved – as they further state-centric visions of (inter)national power and aid in the production of Shapiro's violent cartographies.

4. Multilateralism and the Future of Global Hegemony

Now I turn my discussion towards a closer examination of "multilateralism" in this context, to then place my arguments within the greater IR debate about global hegemony and power at the beginning of the 21st century. Multilateralism is generally seen as a positive force that seeks to reinforce the international liberal world order. When individuals conjure images of multilateralism in their psyche, they typically picture the United Nations, G8 meetings, or international conferences designed to address the "big questions" of global governance. According to neoliberals, multilateralism and its resultant cooperation are some of the

⁷ Likewise, Maduro's government is able to internally enact a cyclical discourse of U.S. imperialism and aggression to explain and decode the present situation.

key forces that work to cement global order. I, however, suggest that instead of viewing multilateralism as something of the center-left (think UNHCR) or a force that joins right and left (think BRICS), we conceptualize it as a force that can work from any point of the political spectrum, or across it, to achieve political aims.

For instance, Trump and his foreign policy approach have generally been seen as possessing a strong dislike and aversion towards multilateralism. This view though is myopic because, although Trump has shown distaste for specific types of multilateralism, mainly forums he perceives as leftist or presenting undue burdens, such as the Paris Climate Agreement or NATO; he has still been willing to participate in them or entertain efforts which he views as favorable to his personal standing. Venezuela is a good example of this, since Trump views regime change in Venezuela as having great potential and providing ample opportunities for U.S. strategic and economic interests, which include but go well beyond oil. To achieve regime change in Venezuela, the Trump Administration has joined right-wing leaders in Chile (Piñera), Colombia (Duque), Brazil (Bolsonaro), and so forth, displaying a cordial manner of engagement that he has not demonstrated towards Angela Merkel or Enrique Peña Nieto, for example. Multilateralism, done well, typically tends to present participants with certain discursive benefits: 1) presenting them as engaged world leaders that have “a seat at the table” in important decision-making processes, 2) providing them with a cover for domestic policy actions, and 3) allowing them to reassure their domestic political status because they possess some kind of information, knowledge, or credibility that others lack.

In other words, for individuals like Duque or Piñera, engaging with Trump on the perceived threat to hemispheric democracy and stability that is Venezuela, allows them to present themselves before their domestic constituencies in a masculine light as defender of noble causes and the physical integrity of the homeland. This masculine image could then be used discursively to push for other policy proposals or reforms, or even to justify violent domestic or international actions. Masculinity can also be translated from discursive into concrete advantages, as leaders who are perceived as taking “tough” stances are typically better assessed than those that are viewed as “weak”. Proximity to the hegemon and its military power also creates a certain image and possibility for spillover of technological, military, and economic benefits. Participating with the U.S. in its crusade to rid South America of a perceived communist menace allows these Latin American states and their leaders to reassert their core identity and view of themselves, while their extensions and peripheral boundaries extend discursively towards that of the regional hegemon creating a mixed self-image. Engagement in multilateralism blurs time and space, and leads to a semblance where it is increasingly difficult to separate the U.S. from Colombia, or Brazil, and so forth, in terms of who is acting or making decisions, and who is to receive blame or credit for outcomes.

Multilateralism shakes the apparent structure of states as it brings them closer to some states and individuals, discursively speaking at least, and creates the illusion of distance from others. Multilateralism, thus, holds the potential to make leaders and states feel encouraged in their ontological sense of themselves and their identity, and even more importantly it affords a fledging (but often intense) notion of security through the bonds and connections it tenuously builds (Mitzen, 2006). Through this case study of Venezuela, one can observe how multilateralism both shakes and stabilizes the imagined/abstract compositions of individuals, states, and the international system, and how it is one of many modes or types of discourses that are utilized for that end. My focus here has been on outlining how the Trump administration and its center-right allies have embarked on this process to

displace the Maduro administration, but the same analysis can be made of the multilateralism that has been inspired in Venezuela and its allies during the past two decades. For instance, through multilateral forums, such as the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), Venezuela has also been able to engage in a discursive rendering of itself as closer to (and further away) from certain states, as well as defender of particular principles. This goes back to my initial point that multilateralism should not be viewed as having a partisan or ideological face, as it can be molded to serve numerous discourses and political objectives: some humanitarian, some non-humanitarian, and some even both of these concomitantly. Stated differently, the field of IR must decouple multilateralism from its traditional normative connotations and view it a political process whereby leaders and states frame particular narratives, while excluding others.

Turning towards the U.S. specifically, the current situation in Venezuela affords it some distinctive discursive and strategic opportunities to make up for losses elsewhere in terms of its identity and sense of place within the international system. Moreover, involvement in Venezuelan affairs allows the U.S. to smooth out, or paint differently, at least one small part of its violent cartography, which has become particularly gruesome since the beginning of George W. Bush's global war on terror and the invasion of Iraq. More concretely, in a world where the Trans-Pacific Partnership and the discourse it sought to enact have failed (due to Trump's own handling), but where the Chinese Road and Belt initiatives are thriving, the U.S. – simply put – needs a win. By “win” here I mean an area of the world where it can reaffirm its masculinity and hegemony and feel, at least temporarily and spatially, secure in its self-image and future. Latin America has historically been the place where the U.S. has tested its hegemonic capacities and strategies and where it has gone back to after setbacks in other locations to regain its lost sense of self. Or as Cynthia Weber writes:

Caribbean cases could be paired with other U.S. concerns, reading, for example, the Cuban case in the context of the Cold War generally, the Dominican invasion as “Vietnam writ small” (Wiarda, 1975: 835)... Grenada as a simulated success in light of the failures in Lebanon and Nicaragua, Panama as a preface to the Persian Gulf War, and Haiti as a diplomatic success to balance out the diplomatic failures in Bosnia (Weber 1999, p. 5).

Could Venezuela then be an opportunity to discursively make up for U.S. failure, or inability, to act in Syria, Crimea, or other places? If Obama unsuccessfully pivoted to Asia, could Trump then be pivoting towards Latin America as the place to remake the image of U.S. hegemony in the 21st century's multipolar world order? This pivot, though, may not be welcome by all in the region, as it holds the potential for violence; but it may become a cornerstone of U.S. foreign policy initiatives nonetheless with an upcoming presidential election in 2020. Trump kicked off his last precedential campaign attacking Mexican immigrants and has made curtailing immigration from Latin America a central narrative of his administration. He is keenly aware of the utility that Latin America holds for advancing political narratives within the U.S.'s intertwined domestic/foreign political spheres. Trump's sudden empathy for the suffering of the Venezuelan people might at first seem paradoxical, considering his disregard for the thousands of immigrants pleading for help at the southern U.S. border, but both of these processes are deeply connected, because they function in tandem to legitimize policies, violence, and continued regional hegemony. Moreover, the U.S. is not the only global power involved, as both China and Russia are closely engaged with Venezuela through their multilateral efforts and will read the outcome of events there as a

measure of continued U.S. influence, or lack thereof, in the region. In summary, this section has focused on delineating how multilateralism can come from all sides and function in the production of global hegemonic narratives as it partially assists in the constitution of individuals, states, and the international system.

5. Conclusion, or “Chronicle of a Death Foretold”

In November 2005, Chávez famously declared at the Summit of the Americas meeting in Mar del Plata, Argentina that he was there to bury the Free Trade Area of the Americas agreement (Smith 2008, p. 353-354). Chávez might have been correct in the short-term as he and other Pink Tide leaders strategically and discursively out-maneuvered the Bush Administration and thwarted the negotiations; but they ultimately failed to upend U.S. regional hegemony. Latin America enjoyed a considerable level of egalitarianism in the early post-Cold War environment of the “end of history” (Fukuyama, 1992), which encouraged opportunities for (inter-)regional cooperation. However, the region’s long-term policy options might be curtailed by an anxious U.S. foreign policy community that increasingly perceives the global multipolar order as turning against it, with the apparent rise of China and other actors.

In this article, I employed Waltz’s three images and deconstructed them by arguing that they are not mutually exclusive levels, but rather discursively co-constituted entities that reinforce and affect each other. From there, my analysis outlined how individual Venezuelan refugees can be painted within grand narratives that exclude hierarchy and nuance, or within contradictory humanitarian discourses that demonstrate how bodies are at the fore-front of global power rivalries. What is more, this study nuanced our collective approach towards time, space, and multilateralism, as well as their subsequent impact on international politics and security. Returning to Hansen, she argues that a post-structuralism approach to security underscores a difficulty in political decision-making, because it does not lead to scant and diametrically opposed policy options that leaders can mechanically select from. On the contrary, post-structuralism challenges us to revisit our epistemology and ontology and leaves numerous policy options open (Hansen 1997: 384). In many ways, that has been my objective here as I described the paradoxes and incongruences that make up today’s “crisis” in Venezuela by focusing on the relations of power and identities that it helps to both stabilize and alter. Hopefully, the preceding sections have functioned to interpret the current “crisis” in Venezuela as not a singular event or series of events, but rather as the product of various and opposed discourses that shift depending on one’s vantage point. I do not claim to have clairvoyant abilities to decide what the future will hold for Venezuela, but we can be certain that the struggle for Venezuela will continue as part of various violent cartographies and processes that seek to reaffirm Latin America’s place within the global order.

6. References

- Alexander, M. Jacqui (1994) “Not Just (Any) Body Can Be a Citizen: The Politics of Law, Sexuality and Postcoloniality in Trinidad and Tobago and the Bahamas”, *Feminist Review*, Vol. 48, pp. 5-23.
- Ashley, Richard (1989) “Living on Border Lines: Man, Poststructuralism, and War”, in, James

- Der Derian and Michael J. Shapiro, eds., *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*, New York: Lexington Books, pp. 259-322.
- Balderacchi, Claudio (2017) "Participatory Mechanisms in Bolivia, Ecuador and Venezuela: Deepening or Undermining Democracy"? *Government and Opposition*, Vol. 52, No. 1, pp. 131-161.
- Burkholder, Mark and Johnson, Lyman (2010) *Colonial Latin America*, 7th ed, Oxford: Oxford University Press.
- Butler, Judith (1993) *Bodies That Matter: On The Discursive Limits of 'Sex'*, New York: Routledge.
- Campbell, David (1992) *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Casey, Nicholas (2019) "The Venezuela Battle Border", *The New York Times*, 25 Feb, available at: <https://www.nytimes.com/2019/02/25/world/americas/venezuela-border-photos.html> accessed on: 15 May 2019.
- Cara Labrador, Rosio and Merrow, William (2019) "The Venezuelan Exodus", *Council on Foreign Relations*, 5 Mar, available at: https://www.cfr.org/article/venezuelan-exodus?fbclid=IwAROFSLxjk7RMobAwd_ptqbAJDM10HZvdKcZSAI3MFdZak-FNmRiSm6ecWqrA accessed on: 23 May 2019.
- Centeno, Miguel (2002) *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Corrales, Javier and Penfold, Michael (2007) "Venezuela: Crowding Out the Opposition", *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 2, pp. 99-113.
- Corrales, Javier and Penfold, Michael (2011) *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Dalby, Simon (1992) "Security, Modernity, Ecology: The Dilemmas of Post-Cold War Security Discourse", *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 17, No. 1, pp. 95-134.
- Der Derian, James (2009). "The terrorist discourse: Signs, states, and systems of global political violence", in, James Der Derian, ed., *Critical Practices in International Theory: Selected essays*, London: Routledge, pp. 68-96.
- Der Derian, James (2009) "The value of security: Hobbes, Marx, Nietzsche, and Baudrillard", in, James Der Derian, ed., *Critical Practices in International Theory: Selected essays*, London: Routledge, pp. 149-166.
- Der Derian, James and Shapiro, Michael, eds., (1989) *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*, New York: Lexington Books.
- Derrida, Jacques (1997) *Of Grammatology*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Doty, Roxanne Lynn (1993) "Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines", *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 3, pp. 297-320.

- El Comercio* (2019) "Líderes del mundo celebran y repudian el levantamiento militar en Venezuela", 30 Apr, available at: <https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/venezuela-lideres-mundo-celebran-repudian-levantamiento-militar-juan-guaido-leopoldo-lopez-nicolas-maduro-noticia-631116> accessed on: 15 May 2019.
- Ellner, Steve (2010) "Hugo Chávez's First Decade in Office: Breakthroughs and Shortcomings", *Latin American Perspectives*, Vol. 37, No. 1, pp. 77-96.
- Ellner, Steve (2019) "Explanations for the Current Crisis in Venezuela: A Clash of Paradigms and Narratives", *Global Labour Journal*, Vol. 10, No. 2, pp. 159-169.
- Finnemore, Martha (1996) "Constructing Norms of Humanitarian Intervention", in, Peter Katzenstein, ed, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, pp. 153-185.
- Finnemore, Martha and Sikkink, Kathryn (1998) *International Norm Dynamics and Political Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, Michel (1977) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Alan Sheridan (trans), New York: Vintage Books.
- Foucault, Michel (1978) *The History of Sexuality, Volume 1: An Introduction*, New York: Pantheon Books.
- Foucault, Michel (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, New York: Pantheon Books.
- Fukuyama, Francis (1992) *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- Galeano, Eduardo (1997) *Open Veins of Latin America*, New York: Monthly Review Press.
- Hansen, Lene (1997) "A Case for Seduction? Evaluating the Poststructuralist Conceptualization of Security", *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 4, pp. 369-397.
- Krause, Keith and Williams Michael, eds. (1997) *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Laclau, Ernesto and Mouffe, Chantal (2001) *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, 2nd Ed, London: Verso.
- Mares, David (2001) *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, New York: Columbia University Press.
- Mares, David and Kacowicz, Arie, eds. (2016) *Routledge Handbook of Latin American Security*, London: Routledge.
- Michael, Reid (2007) *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven: Yale University Press.
- Mignolo, Walter (2005) *The Idea of Latin America*, Malden: Blackwell.
- Mitzen, Jennifer (2006) "Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma," *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 3, pp. 341-370.
- McCoy, Jennifer and Myers, David (2004) *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Nail, Thomas (2016) *Theory of the Border*, Oxford: Oxford University Press.
- O'Grady, Siobhán, Chris Alcantara, and Armand Emamdjomeh (2019) "Venezuela's crisis in 5 charts", *The Washington Post*, 26 Jan, available at: https://www.washingtonpost.com/world/venezuelas-crisis-in-5-charts/2019/01/26/97af60a6-20c4-11e9-a759-2b8541bbbe20_story.html?noredirect=on&utm_term=.af970d5491df accessed on: 23 May 2019.
- Onuf, Nicholas (1995) "Levels", *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 1, pp. 35-58.
- Ramsey, Geoff and Sánchez-Garzoli, Gimena (2018) "Responding to an Exodus: Venezuela's Migration and Refugee Crisis as Seen from the Colombian and Brazilian Borders", *WOLA*, available at: <https://www.wola.org/analysis/responding-exodus-venezuelas-migration-refugee-crisis-seen-colombian-brazilian-borders/> accessed on: 10 May 2019.
- Schoultz, Lars (1998) *Beneath the United States: A History of U.S. Policy towards Latin America*, Cambridge: Harvard University Press.
- Shapiro, Michael (1997) *Violent Cartographies: Mapping Cultures of War*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Shapiro, Michael (2007) "The New Violent Cartography", *Security Dialogue*, Vol. 38, No. 3, pp. 291-313.
- Shapiro, Michael (2009) *Cinematic Geopolitics*, London: Routledge.
- Smith, Peter (2008) *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*, 3rd Ed., Oxford: Oxford University Press.
- Solomon, Ty (2015) *The Politics of Subjectivity in American Foreign Policy Discourses*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Tsavkko Garcia, Raphael (2018) "Brazil's Closed-Door Policy", *Foreign Policy*, 28 Sep, available at: <https://foreignpolicy.com/2018/09/28/brazils-closed-door-policy-venezuela-refugee/> accessed on: 25 May 2019.
- Vaughn, Jocelyn (2009) "The Unlikely Securitizer: Humanitarian Organizations and the Securitization of Indistinctiveness", *Security Dialogue*, Vol. 40, No. 3, pp. 263-285.
- Walker, R.B.J. (1993) *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth (1959) *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, New York: Columbia University Press.
- Weber, Cynthia (1999) *Faking it: U.S. Hegemony in a "Post-Phallic" Era*, Minneapolis: University of Minnesota Press.



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**

Noticias

Hemos creado una nueva herramienta de comunicación denominada **"Noticias"**, a través de la cual compartiremos con ustedes la última información que se produzca en el Instituto para que tengan actualizadas nuestras actividades.

Usted puede recibirlas en forma gratuita con sólo suscribirse en nuestra página web o en nuestra dirección electrónica iri@iri.edu.ar

Tiempo Internacional

El programa de radio del IRI y del Confucio UNLP

Análisis y comentarios de la actualidad internacional, con entrevistas e investigaciones especiales de las diferentes áreas del IRI.

Se emite desde 1998.

Escúchelo en AM 1390 Radio Universidad de La Plata los domingos de 0 a 1; en internet www.lr11.com.ar o en nuestra página web

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

Cooperación y conflicto entre Argentina y Brasil: las relaciones político-diplomáticas reflejadas en los medios gráficos argentinos de 2011 a 2015¹

Cooperation and conflict between Argentina and Brazil: political-diplomatic relations reflected in the Argentine graphic media from 2011 to 2015

Ornela Fabani²

Resumen: Tras el retorno a la democracia Brasil dejó de ser visto por la Argentina como un rival geopolítico para progresivamente transformarse en un socio deseable. Todavía más, dicha percepción mutó de manera tal que Brasil comenzó a ser juzgado como un actor indispensable para ampliar la autonomía nacional y fortalecer la inserción internacional de nuestro país. Este trabajo propone analizar las relaciones político-diplomáticas argentino-brasileñas a la luz de sus representaciones mediáticas, prestando atención a cómo los medios gráficos argentinos han dado cuenta de las mismas en términos de cooperación o conflicto, en el período 2011-2015. En cuanto al diseño de investigación, se mixturán componentes propios de un análisis cualitativo y cuantitativo. Finalmente, las fuentes empleadas en el análisis son tanto de carácter primario como secundario.

Palabras clave: cooperación – conflicto – medios graficos –Argentina – Brasil

Abstract: After the return to democracy, Brazil stopped being seen by Argentina as a geopolitical rival to progressively become a desirable partner. Even more, this perception mutated in such a way that Brazil began to be judged as an indispensable actor to expand national autonomy and strengthen the international insertion of our country. This paper proposes to analyze Argentine-Brazilian politic-diplomatic relations in the light of their media representations, paying attention to how the Argentine graphic media have reported them in terms of cooperation or conflict, in the period 2011-2015. In terms of research design, components of a qualitative and quantitative analysis are mixed. Finally, the sources used in the analysis are both primary and secondary.

Key words: cooperation – conflict – graphic media – Argentina – Brazil

¹ Recibido: 05/04/2019. Aceptado: 06/10/2019

² Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), UNR, Docente de la cátedra Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Correo: ornelafabanigarelli@gmail.com

1. Introducción

A través del tiempo podemos rastrear en la agenda de política exterior argentina distintos actores o incluso áreas geográficas con los cuales nuestro país ha privilegiado sus vínculos. En este marco, cabe mencionar que, aunque las relaciones con Brasil “no siempre han figurado en el primer plano de las prioridades expresas de los gobiernos argentinos” (Jaguaribe, 1982: 9) dicho país nunca ha resultado indiferente para los tomadores de decisiones argentinos, dada su condición de nación vecina y la intensidad y variedad de los vínculos entre ambos Estados. Ahora bien, vale destacar que con el paso del tiempo ha mutado la percepción que Buenos Aires ha detentado con respecto a aquel actor. En tanto Brasilia pasó de ser visto como un rival geopolítico con el cual se competía por el control de la Cuenca del Plata y el liderazgo regional, para progresivamente transformarse en un socio deseable. Todavía más, dicha percepción mutó de manera tal que Brasil dejó de ser considerado como el principal rival geopolítico para pasar a juzgárselo como un actor indispensable para ampliar la autonomía nacional y fortalecer la inserción internacional de la Argentina (Peixoto y Loza, 2006).

En este sentido, diversos autores analizan los vaivenes y distintas etapas de las relaciones entre ambos países en distintos períodos históricos. Al respecto, Jaguaribe (1982) se remonta al germen de la relación entre estas dos naciones para concluir que el legado histórico de la época colonial y la primera mitad del siglo XX para las relaciones argentino-brasileñas fue predominantemente uno de conflicto.

Por su parte, Herrera Vegas (2012) analiza las convergencias y divergencias en las relaciones entre Argentina y Brasil desde el periodo inmediatamente posterior a la independencia hasta el gobierno de Cristina Fernández para concluir que la alianza estratégica con Brasil ha sido una de las pocas políticas de Estado de la Argentina.

No obstante, gran parte de la academia no coinciden con el análisis del autor, si tenemos en cuenta la literatura que hace hincapié en que el acercamiento entre ambos actores recién se inicia a partir de la década del 80' del siglo XX, abriendo paso a una nueva fase del vínculo bilateral donde lo que predomina es la cooperación. En esta dirección, Selcher (1985) define la década del 80' como un periodo en el cual se avanza desde una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa. En tanto, Gomez Saraiva y Tedesco (2001) analizan comparativamente las diferencias establecidas entre las líneas más generales de las políticas exteriores de Argentina y de Brasil en los años 90'. En otro orden, Bizzozero (2003) se dedica a estudiar cómo afectan los cambios de gobierno en Brasil y la Argentina en 2003 a la relación bilateral, así como también sus repercusiones sobre el MERCOSUR. Russell y Tokatlian (2005) abordan las percepciones de las elites Argentinas sobre las relaciones con Brasil desde la década del noventa en adelante, prestando particular atención a la etapa que se corresponde con los gobierno del Frente para la Victoria (FpV)³. Este periodo también es abordado por Pereyra Doval (2014) quien define al vínculo bilateral en esta etapa como “cooperación con algunas discordias”. En tanto, Actis (2015) compara la dinámica de las re-

³ El Frente para la Victoria (FpV) es una coalición política argentina, que tiene como fuerza mayoritaria al Partido Justicialista, que fue constituida en 2003 con el objetivo de apoyar la candidatura presidencial de Néstor Kirchner

laciones entre Argentina y Brasil entre 2001-2011 y 2011-2014 para sostener que la interacción bilateral atravesó, desde el año 2011, una etapa de baja intensidad relativa en términos comparativos con el periodo inmediatamente anterior.

Habiendo efectuado este recorrido no exhaustivo de la literatura relativa a la relación bilateral, lo cierto es que los especialistas coinciden respecto a que recién con el retorno a la democracia, Buenos Aires desactivó antiguas hipótesis de conflicto con los Estados vecinos, lo que le permitió un acercamiento a la región y, muy particularmente, a Brasil. Conforme con Selcher (1985), la aproximación entre estos dos actores comenzó a transitarse durante los gobiernos militares, para profundizarse a mediados de los ochentas cuando comenzó a desarrollarse cierto “nivel de mutua confianza, así como mecanismos institucionales que lograron fomentar un mayor grado de cooperación”. En tanto, Bernal Meza (2008) menciona que el retorno a la democracia en Argentina surge como un elemento estructural para el cambio de las visiones sobre Brasil y las relaciones argentino-brasileñas. Estas afirmaciones cobran sentido si tenemos en cuenta que los gobiernos de Ricardo Alfonsín y José Sarney firmaron la Declaración de Iguazú (1985), que se convirtió en un punto de inflexión en la historia de las relaciones bilaterales. Años después, fruto del proceso que traccionó la firma del citado documento, se arribó a la firma del Tratado de Asunción (1991), dando origen al MERCOSUR; un organismo regional que no sólo ha apuntalado la cooperación económica sino también política entre ambos países que se reconocen como socios estratégicos. Al respecto, Peixoto y Loza (2006) señalan que la conformación del MERCOSUR generó un amplio impacto sobre el Cono Sur, en general, y estos dos países en particular, al permitir que éstos Estados se transformasen en principales socios comerciales, dando lugar a una cultura de creciente contacto e interdependencia burocrática. Todavía más, con el transcurso del tiempo los lazos con Brasil pasaron a juzgarse indispensables con vistas a un mayor grado de autonomía nacional y a una mejor inserción internacional (Simonoff, 2009; Russell y Tokatlian, 2002).

En virtud de lo expuesto se evidencia que en los últimos años, la relación con Brasil ha adquirido un lugar de relevancia primaria dentro de la agenda de política exterior argentina. En este marco, y si bien la aproximación entre ambos países lleva ya décadas, distintos especialistas han subrayado la importancia de continuar profundizando la cooperación bilateral. En esta línea, Russell y Tokatlian (2005) apuestan a la conformación de una esfera de cooperación entendida como un “mecanismo que combina elementos formales e informales para construir y mantener el orden en una región mediante la acción concertada de un núcleo de países”; siendo las principales funciones de una esfera de cooperación en una región: “proporcionar estabilidad; gestionar conflictos; conjurar crisis; difundir poder; dotar de mayor capacidad de acción a los actores menores; generar confianza; reducir incertidumbre y evitar fallas de percepción”.

No obstante lo cual, también existen autores que, a pesar de respaldar esta propuesta y reconocer la importancia de desarrollar políticas de cooperación con Brasil, entienden que el vínculo con este actor tuvo sus idas y vueltas dando lugar a que el mismo no lograra consolidarse como una “política estratégica, genuina y sostenible” (Creus, 2014: 63). Al respecto, Creus (2014) destaca que esto se ha debido fundamentalmente a las crecientes asimetrías de poder existentes en detrimento de la Argentina y a la consecuente brecha de intereses y objetivos que surgió entre las políticas exteriores de ambos Estados. Por consiguiente, podemos concluir que las relaciones bilaterales han sabido mixturar momentos así como también áreas tanto de cooperación como de conflicto.

Dicho esto, este trabajo propone analizar las relaciones político-diplomáticas argentino-brasileñas a la luz de sus representaciones mediáticas, prestando particular atención a cómo los medios gráficos argentinos han dado cuenta de las mismas en términos de cooperación o conflicto en el período 2011-2015.

Con vistas a poder desarrollar dicho estudio nos valemos de un conjunto de conceptos vitales para nuestro análisis. En primer lugar, y dado que pretendemos abordar el vínculo bilateral entre dos actores estatales, vale destacar que entendemos a la política exterior como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988). Dicha política se expresa en un conjunto de decisiones y acciones implementadas por los gobernantes de un Estado, en respuesta a ciertas demandas y determinantes internos tanto como externos, calculadas para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional siempre con el objetivo de promover los intereses y valores del Estado en el sistema internacional (Perina, 1988). Esta política pública busca otorgar visibilidad, plasmar la estrategia que se da la sociedad política, o parte de ella, para proponer modos de inserción del Estado en el contexto mundial (Miranda, 1988). Al respecto, puede afirmarse que la inserción alude a la condición de ser tomado en cuenta por la política y la economía mundial (Miranda, 2001). Cabe mencionar, que la inserción internacional ha sido una preocupación de primer orden de los gobiernos del FpV, que apostaron por alcanzarla ampliando sus márgenes de acción autónoma. Entendiéndose por autonomía “la máxima capacidad de decisión propia que puede lograr un Estado teniendo en consideración los condicionamientos objetivos del mundo real” (Puig, 1984: 42).

En esta misma dirección, lejos de la “inserción excluyente” (Miranda, 2001:172) protagonizada por la Argentina en los años 90’, etapa en la que nuestro país buscó hacerse un lugar en el escenario internacional de la mano de los Estados Unidos, la estrategia de inserción internacional argentina cambió con la llegada al poder del FpV (2003-2015). Ello en virtud de que estos gobiernos percibieron la vigencia de un orden internacional “multipolar, plural, diverso y complejo” (Russell y Tokatlian, 2013: 162) y reconocieron al país como una nación en desarrollo. Tales circunstancias tuvieron como correlato que durante esa etapa se dejase de lado la búsqueda de reinserción en el denominado primer mundo, se optase por una diversificación de las relaciones externas, así como también por una política exterior de cariz autónomo en el marco de la cual Brasil ocupó un lugar de privilegio. En dicho contexto, Actis plantea que con la llegada al poder de los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula Da Silva, en el año 2003, la relación entre Argentina y Brasil experimentó una nueva fase. Esto a partir de que tanto en la dimensión económica como política los vínculos adquirieron una fuerte intensidad favoreciendo que “ambos países ubicasen al “otro” en la centralidad de sus estrategias de inserción internacional” (Actis, 2015:28).

Por otra parte, considerando que nuestro trabajo apunta a estudiar cómo los medios gráficos han dado cuenta de la cooperación y el conflicto en la relación bilateral Argentina-Brasil, otro concepto fundamental para nuestro análisis es el de representaciones mediáticas. Conforme con Horta (2013:97) una representación es “una expresión significativa que depende del contexto de producción, y cuya finalidad está depositada en la pretensión de “informar” a un alguien”. Sin embargo, para el autor esto es sólo la mitad del proceso pues, para poder informar, es necesario un otro que interprete lo representado dentro de un contexto social de recepción. Como consecuencia, “la relación de elementos implicados en ambos contextos (producción-recepción) nos lleva hacia una construcción ambigua en la ima-

gen del presente”. Siguiendo a Gomis (1991: 41), la noticia es, entonces, “una representación social de la realidad cotidiana, producida institucionalmente, que se manifiesta en la construcción de un mundo posible”.

En cuanto a las ideas de cooperación y conflicto que, como veremos emergen de las referidas representaciones mediáticas, se hace referencia a un conflicto cuando dos Estados pasan por un proceso de competición consciente debido a la búsqueda de valores u objetivos exclusivos. En dicho marco los competidores se transforman en rivales conscientes, oponentes o enemigos y llevan a cabo acciones con el objetivo inmediato de neutralizar, lastimar o eliminar a su contrincante (Lasswell, 1931; Williams, 1947). Tal como fue previamente referido, conforme con Jaguaribe (1982), la etapa en la cual se evidenció con mayor claridad el conflicto en el vínculo bilateral entre Argentina y Brasil fue la etapa colonial y el periodo que se extiende hasta la primera mitad del siglo XX.

Como contrapartida, la cooperación puede ser entendida como las acciones que reflejan ajustes de comportamiento a las preferencias reales o anticipadas de otros a través de un proceso de coordinación política (Keohane, 1986; Milner, 1992; Battistela, 2015).

En lo que atañe al diseño de nuestra investigación, ante todo es necesario señalar que este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo titulado “La construcción de representaciones mediáticas de la Política Exterior Argentina a través de los medios de comunicación gráfica: el Observatorio de Política Exterior Argentina 2011-2017”. En efecto, el proyecto se nutre de la labor del citado espacio que lleva más de trece años de actividad y producción de conocimiento ligado a la Política Exterior Argentina estando compuesto por estudiantes, graduados, docentes e investigadores.

El principal producto del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA) son sus informes semanales sobre política exterior argentina. Estos últimos son documentos de seguimiento de las noticias de la política exterior argentina a través de cuatro fuentes: los boletines de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y los tres medios gráficos de mayor tirada nacional: Clarín, La Nación y Página 12. En efecto, la labor del observatorio implica la identificación, de forma semanal, de todas las noticias de política exterior argentina en las cuatro fuentes previamente referidas. A partir de dicha identificación se procede a redactar un nuevo producto que se divide en temas de agenda y relaciones bilaterales. Cabe subrayar que, los citados informes son un insumo central para la investigación que pretende impulsar el referido proyecto de investigación y, por ende, para el presente trabajo.

En lo que hace al diseño metodológico del mismo, esta contribución se vale tanto del análisis cuantitativo como cualitativo. Tal es así que, en pos de un primer acercamiento al tema y con vistas a precisar el objeto de estudio de nuestro trabajo, se procedió a desarrollar una tabla dinámica de Excel que recogiera todos los títulos de los informes semanales del OPEA de 2011 a 2015, de modo de identificar aquellos que se presentasen con mayor frecuencia por año y en todo el período.

Dichos títulos respondieron a la clasificación de relaciones bilaterales y temas de la agenda de política exterior argentina en los cuales se dividen los informes. Dicha tabla arrojó por resultado que los países con los que existió mayor asiduidad de noticias fueron Brasil, Estados Unidos, Uruguay y China. Mientras que los temas de agenda que se publicaron con mayor frecuencia fueron la Cuestión Malvinas, las Relaciones Económicas Internacionales y los Derechos Humanos.

En virtud de estos primeros hallazgos, el presente trabajo se aboca a analizar las relaciones político-diplomáticas argentino-brasileñas a la luz de sus representaciones mediáticas, prestando particular atención a cómo los medios gráficos argentinos han dado cuenta de las mismas en términos de cooperación o conflicto en el período 2011-2015, correspondiéndose dicho recorte temporal con el segundo gobierno de Cristina Fernández.

Al respecto, es importante mencionar que la construcción de tablas también permitió rastrear una serie de palabras clave que emergieron de los citados informes semanales en el contexto de la relación bilateral. Estas sacaron a la luz instancias de cooperación y conflicto entre ambos países. Con lo cual, la labor de índole cuantitativa originó el diseño de este trabajo a partir del estudio de frecuencias de los temas y relaciones bilaterales con mayor aparición en los informes del OPEA, así como de las variables y subvariables explicitadas. Mientras que, luego, se avanzó hacia una dinámica cualitativa para el análisis de las fuentes primarias y secundarias.

Entre las primeras se encuentran documentos oficiales de ambos países incluyendo comunicados de prensa, declaraciones conjuntas y acuerdos suscritos, entre otras. En cuanto a las fuentes secundarias, se consultó libros y publicaciones periódicas con referato nacionales e internacionales ligadas al objeto de estudio y, por supuesto, los informes del OPEA. En lo que respecta a las técnicas de recolección de información se optó por la observación de datos o documental. Mientras que las técnicas de análisis de datos que se emplearon son el análisis documental y el análisis de contenidos. Asimismo, se realizó una triangulación entre la información que brindan los informes del OPEA y aquella proveniente de las fuentes secundarias, especialmente de los analistas de la relación bilateral. Dicha triangulación permitió constatar algunas diferencias entre las representaciones mediáticas y la mirada analítica, así como profundizar algunos aspectos que en los informes sólo se relevan de modo general por su naturaleza ligada a los medios, y por ende, preponderantemente informativa.

En cuanto a la organización del trabajo, el mismo cuenta con cinco apartados, a los que se adiciona esta introducción y una conclusión. Un primer apartado aborda la evolución que tuvo la variable Diálogo Político Bilateral tras la llegada al poder de los gobiernos de Rouseff y Fernández, en líneas generales. En tanto, los apartados subsiguientes profundizan en distintas facetas de dicho diálogo: integración regional, agenda multilateral conjunta, derechos humanos y temas de seguridad y defensa. Vale destacar que, en cada uno de los mismos, se procura desentrañar el carácter cooperativo o conflictivo de la vinculación.

Para cerrar este punto, a modo de hipótesis afirmamos que, las representaciones mediáticas de la política exterior argentina, manifiestas en los informes del OPEA, dieron cuenta de una relación cooperativa entre Argentina y Brasil en lo que respecta a la variable *Diálogo Político Bilateral*. Al desmenuzar dicha variable se connota que la única subvariable que se ha comportado de modo mixto, es decir, cooperativo y conflictivo, dependiendo del caso, ha sido integración regional. Las otras tres subvariables estudiadas, es decir, agenda multilateral conjunta, derechos humanos y temas de seguridad y defensa, se manifestaron en clave cooperativa en el período bajo estudio.

2. El diálogo político bilateral entre Argentina y Brasil a la luz de los medios gráficos y los analistas

Tras las elecciones presidenciales del 28 de octubre de 2007, Cristina Fernández sucedió a Néstor Kirchner, como presidente de los argentinos. La ex senadora se consagró como ganadora de la contienda electoral en la primera vuelta, con el 45,9% de los votos, recabando un caudal de votos sobre veinte puntos porcentuales más que el ex presidente, tornándose manifiesto el apoyo del pueblo a la gestión del FpV. De allí que cuando Fernández asumió su cargo, lo hiciese con la intención de dar continuidad al proyecto iniciado cuatro años antes.

Algunos de los lineamientos de política exterior del nuevo gobierno quedaron ya explicitados en el discurso de asunción presidencial, en el cual se hizo referencia a América Latina como “nuestra casa” y al MERCOSUR como “nuestro espacio”. Tal como evidencia dicha alocución, Sudamérica ocuparía un lugar de privilegio dentro de la agenda de política exterior y, como veremos a continuación, Brasil detentaría un lugar preponderante dentro de la misma (Discurso de la presidenta Cristina Fernández frente a la Asamblea Legislativa, 10/12/2007)⁴.

Cristina Fernández ejerció la Presidencia de la Argentina por dos periodos consecutivos. Su primer mandato (2007-2011) coincidió con la Presidencia en Brasil de Ignacio Lula Da Silva (2003-2011). Conforme con Actis (2015), en aquellos años, las relaciones bilaterales adquirieron una fuerte intensidad. A lo que agrega que, en esta coyuntura de profundización de la parcería estratégica, la dinámica del vínculo bilateral tuvo como grandes pilares la ampliación de las relaciones económicas, fundamentalmente en materia de comercio, inversiones y financiamiento, a su vez -y de manera interrelacionada- el establecimiento de dinámicos lazos políticos estructurados y motorizados por una fuerte diplomacia presidencial.

En efecto, en dicho período, las coincidencias ideológicas y políticas favorecieron que ambos mandatarios estuviesen predisuestos al diálogo. Al respecto, Correa da Silva (2016) destaca que esto es verificable a partir de la cantidad de encuentros concertados, sea en Buenos Aires o Brasilia, donde si bien no siempre se llegó a un acuerdo, existió la voluntad de minimizar las diferencias y potenciar la relación estratégica. Aún más, conforme con la autora, las cúpulas del MERCOSUR, de la UNASUR y otras arenas multilaterales sirvieron de espacio para el diálogo entre los dos países, denotando el esfuerzo conjunto.

En tanto, en lo que respecta al segundo mandato de Fernández (2011-2015), al cual nos abocamos en esta investigación, el mismo coincidió con el recambio presidencial y la elección como primera mandataria del país vecino de Dilma Rousseff (2011-2016). Rousseff resultó triunfante en los comicios con el 55% de los votos y, al igual que Fernández, se convirtió en la primera mujer en ejercer la presidencia de Brasil.

Ahora bien, en virtud del vínculo personal así como también de la convergencia política e ideológica entre ambas mandatarias, una de las temáticas que sobresale por su frecuencia de aparición en los medios gráficos en el periodo que se extiende entre 2011 y 2015 es la que denominamos Diálogo Político Bilateral. Cabe destacar que, como parte de la misma, consideramos los contactos, visitas y encuentros protagonizados por las primeras

⁴ Discurso disponible en <https://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007/>. Último acceso en Marzo de 2019.

mandatarias, así como por otros agentes y funcionarios de alto nivel de ambos países. Asimismo, bajo dicha denominación se incluyen los resultados de tales encuentros, especialmente plasmados en la firma de acuerdos y declaraciones conjuntas.

Al respecto, el Diálogo Político Bilateral entre ambos países ha sido reflejado por los medios gráficos como un espacio donde primó casi exclusivamente la cooperación. Decimos esto ya que, a partir de la lectura de los informes del OPEA, que recogen los encuentros de distintos niveles - presidencial, ministerial, de cancilleres—, que tomaron lugar durante el periodo de referencia, se evidencia que sólo unos pocos de los mismos permiten traslucir algún roce entre las partes. Como correlato, de dicha herramienta se desprende un amplio nivel de coincidencias entre ambos gobiernos. Todavía más, la asiduidad y la cantidad de encuentros de distinto tipo refleja la relevancia que ambos países le otorgaron a la relación bilateral.

Si nos enfocamos en los encuentros que tuvieron lugar a nivel presidencial, algunos como parte de visitas oficiales, otros que se dieron al margen de reuniones organizadas por distintos esquemas de cooperación regionales u organismos internacionales, entendemos que el encuentro entre Fernández y Rousseff que tomó lugar entre finales de enero y principios de febrero de 2011, fue uno de los de mayor relevancia. Decimos esto, en primer lugar, considerando que Rousseff arribó a Argentina en lo que fue su primera visita al exterior desde que había asumido la Presidencia de Brasil, en un gesto político de alto impacto que expone la importancia que dicho país otorga a su relación con la Argentina. En esta misma dirección, también hacemos hincapié en la relevancia de este encuentro en virtud de la cantidad y la variedad de temas abordados a lo largo del mismo, de la sintonía que mostraron las partes, de los actores que participaron del mismo —atendiendo a que Rousseff incluso se hizo espacio para entrevistarse con organizaciones de derechos humanos—, y por último, a sus resultados. En torno a estos últimos, durante la visita de la primera mandataria brasileña se firmaron catorce acuerdos de cooperación e integración en las más diversas áreas: tecnología, energía, igualdad de género, aprovechamiento de recursos hídricos y promoción del comercio, entre otras⁵. Asimismo, la visita también se convirtió en el escenario

⁵ Convenio interinstitucional entre la Caixa econômica Federal del Brasil y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina; Declaración para la promoción de la igualdad de género y la protección de los derechos de las mujeres; Declaración sobre los aprovechamientos de los recursos hídricos compartidos en el tramo limítrofe del río Uruguay y su afluente el río Pepirí Guazú; Acuerdo complementario al acuerdo básico de cooperación técnica entre el gobierno de la República Federativa del Brasil y el gobierno de la República Argentina para la implementación del proyecto “fortalecimiento de las farmacopeas de Brasil y Argentina y sus laboratorios nacionales de control para la creación de una farmacopea regional”; Protocolo adicional al acuerdo para la creación de la Comisión de Cooperación y Desarrollo fronterizo (CODEFRO) entre el gobierno de la República Federativa del Brasil y el gobierno de la República Argentina; Memorando de entendimiento entre el gobierno de la República Federativa del Brasil y el gobierno de la República Argentina para cooperación en planeamiento urbano y vivienda; Plan de acción conjunta entre el gobierno de la República Federativa del Brasil y el gobierno de la República Argentina para avanzar en la cooperación bilateral en el área de masificación del acceso a internet de banda ancha (2011 - 2015); Acuerdo entre el gobierno de la República Federativa del Brasil y el gobierno de la República Argentina para la construcción de un puente internacional sobre el río Pepirí-guazú, entre las ciudades de Paraíso, Brasil, y San Pedro, Argentina; Memorandum de entendimiento para la promoción comercial conjunta entre el gobierno de la República Federativa del Brasil y el gobierno de la República Argentina; Memorando de entendimiento entre el gobierno de la República Federativa del Brasil y el gobierno de la República Argentina sobre la cooperación en el área de bioenergía, incluyendo los biocombustibles; Acuerdo de cooperación entre CNEA y CNEN sobre el proyecto de nuevo reactor de investigación multipropósito; Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Minas y Energía de la República Federativa del Brasil y el Ministerio de Planificación

propicio para la firma de una declaración conjunta en la que ambos gobiernos “Reafirmaron la importancia de la relación estratégica entre la Argentina y Brasil como eje constitutivo de la integración a nivel regional y reiteraron su compromiso con el proceso de integración bilateral como una política de estado en ambos países” (Declaración conjunta con ocasión de la visita oficial de la presidente Dilma Rousseff de la República Federativa de Brasil a la presidente Cristina Fernández de Kirchner a la República Argentina, Buenos Aires, 31/01/2011).

Es más, en julio de 2011, Fernández viajó a Brasil, devolviendo la visita de su par brasileña, y en aquella oportunidad se firmó un comunicado conjunto que reafirmó los términos de la declaración firmada en enero del mismo año. En el dicho documento, se consideró “la alianza estratégica como piedra fundamental para el éxito del proyecto común de integración” (Comunicado conjunto con ocasión de la visita oficial de la presidenta de la República Argentina Cristina Fernández de Kirchner a la República Federativa del Brasil, 29/07/2011).

Ahora bien, del relevamiento de noticias que se plasma en los informes del OPEA podemos concluir que, durante los encuentros al más alto nivel que tomaron lugar a lo largo del periodo bajo estudio, se buscó evitar los temas más álgidos y que suscitaban rispideces en el vínculo bilateral, que fueron relegados para su tratamiento por funcionarios de menor nivel. En tanto, en aquellos casos que los mismos fueron abordados, se buscó minimizar las diferencias y resaltar los objetivos comunes. A modo de ejemplo, podemos dar cuenta de que en la reunión previamente referida, en el mes de julio de 2011, se discutieron los problemas suscitados en el plano comercial, si bien las partes procuraron mostrar sintonía y minimizar las posturas encontradas. Tal es así que, en dicha oportunidad, la mandataria brasileña efectuó declaraciones en las que señaló que las dificultades entre Argentina y Brasil “son problemas de poca monta” (Informe No 179 del OPEA).

Sumando a lo hasta aquí expuesto, Pereyra Doval (2014) señala que durante el periodo bajo análisis no tuvieron lugar grandes conflictos entre ambos países en las áreas política, estratégica y diplomática sino que los mismos se circunscribieron al plano económico-comercial. En tanto, Gomez Saraiva y Zimmer (2016) alegan que en el campo político, la aproximación brasileña a las posiciones argentinas tuvo un importante papel compensador de los desencuentros en materia económico-comercial sobre los cuales se da cuenta en el próximo apartado.

Por otra parte, del seguimiento de los informes del OPEA también se desprende que con el correr del tiempo, se redujo la asiduidad de las visitas oficiales de las primeras mandatarias. De hecho, el mayor número de encuentros al más alto nivel entre 2014 y 2015 tuvo lugar en el marco de reuniones de diversas organizaciones internacionales y organismos regionales.

Por su parte, Actis (2015) establece que al comparar un conjunto de indicadores referentes al vínculo entre ambos actores en los periodos 2007-2010 y 2011-2014 queda en evidencia que la interacción bilateral atravesó, desde el año 2011, una etapa de baja intensidad relativa. Es decir un proceso de merma en la fortaleza y dinámica de los pilares (eco-

Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina sobre intercambio de energía eléctrica; Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Federativa del Brasil y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina para cooperación en ciencia, tecnología e innovación en luz sincrotrón.

nómicos y políticos) centrales en los cuales se había estructurado la relación desde principios del siglo XXI, ello en términos comparativos con lo acontecido en el período inmediatamente anterior.

Trayendo claridad sobre este punto, el autor menciona que un indicador importante a la hora de evidenciar la baja intensidad relativa de los lazos políticos se vincula con la propensión de los Jefes de Estados de visitar el país vecino, la cual se vio disminuida en términos comparativos con la etapa precedente. A lo que agrega, que algunos datos llamativos residen, por ejemplo, en que la primera mandataria argentina no asistió a la asunción de su par brasileña en el año 2011. Aún más, en línea con los resultados que arrojan los informes del OPEA, se destaca que Rousseff no realizó ninguna visita estrictamente bilateral en 2014 siendo la primera vez que sucedía desde que el Partido de los Trabajadores (PT) gobernaba Brasil.

Ahora bien, dejando de lado la comparación con el período inmediatamente precedente, debemos mencionar que dentro de la variable Diálogo Político Bilateral distinguimos distintos tópicos preponderantes o subvariables. En este sentido, es importante mencionar que se arribó a los mismos haciendo uso de la información que brindan los informes del OPEA la cual se volcó, una vez más, en una tabla dinámica. Esta última arrojó por resultado que los temas con mayor frecuencia de aparición en los medios gráficos, que se desprenden de la variable Diálogo Político Bilateral entre Argentina y Brasil, durante el período de referencia son: integración regional, agenda multilateral común, derechos humanos y los temas de defensa y seguridad.

3. Integración regional: un tema central en términos del diálogo político bilateral

Cabe destacar que dentro de la subvariable integración regional, los medios hacen mención con mayor frecuencia al espacio del MERCOSUR, donde tienen una mayor cantidad de apariciones las noticias que dan cuenta de la formación de un discurso común dentro del bloque, principalmente en torno a la negociación del acuerdo de relacionamiento y libre comercio con la Unión Europea. En torno al mismo, vale destacar que el mayor avance en el proceso de negociación se alcanzó en el año 2004 con un intercambio de ofertas. No obstante, desde entonces, las negociaciones se estancaron hasta 2010 cuando, tras la IV Cumbre América Latina, Caribe, Unión Europea (ALCUE), se impulsó un relanzamiento del proceso de negociación. A partir de entonces tuvieron lugar múltiples reuniones técnicas, si bien los avances fueron poco significativos en el período de estudio (Bartasaghi, 2015).

Profundizando en este punto, a finales de junio de 2010, representantes de ambos bloques se reunieron en Buenos Aires para trabajar sobre el acuerdo. Se esperaba que a partir de las reuniones del Comité de Negociaciones Bi-regionales (CNB) en 2011 se produjese un nuevo intercambio de ofertas; sin embargo, este nunca se concretó. A lo largo de 2012 se retornó a la mesa de negociación y, una vez más, existió la promesa de intercambiar ofertas. Luego, en 2013 se fijó un nuevo cronograma, señalando el último trimestre del año como el momento para avanzar con el demorado intercambio. Lo cierto es que los gobiernos de Fernández y Rousseff culminaron sin que el bloque pudiese arribar a una nueva presentación de ofertas.

Los medios gráficos se han hecho eco de estos encuentros dando cuenta de las diversas reuniones bilaterales de distintos niveles en las que se intentó alcanzar una posición común entre Argentina y Brasil respecto a las negociaciones con la Unión Europea. Aún más, éstos han reflejado las reuniones concertadas entre funcionarios argentinos y brasileños para lograr consolidar una lista de desgravaciones arancelarias que luego serían presentadas ante el equipo negociador europeo. Si bien, como ya mencionamos, estas negociaciones no arrojaron resultados concretos.

Respecto a las razones del bloqueo negociador, Malamud (2012) lo asocia con que si bien todos los actores implicados manifestaron inicialmente la voluntad de cerrar rápidamente un acuerdo, cuando se negociaron los aspectos específicos, se tornó muy difícil arribar al mismo. Por su parte, Bartesaghi entiende que ambos bloques han logrado efectuar avances en el texto del capítulo político y también en aquel que versa sobre cooperación, mas no el capítulo de acceso a mercados, en particular en la oferta de comercio de bienes “que es donde se centra el principal escollo para avanzar en las negociaciones” (Bartesaghi, 2013: 12). Al respecto, señala que “para progresar en este campo, es necesario que las dos partes logren avances entre sus miembros, ya que ambos procesos de integración no han podido consensuar puertas adentro una nueva oferta para presentar a su contraparte” (Bartesaghi, 2013: 12). En el caso del MERCOSUR, el autor sostiene que esta situación es fruto de que Brasil y Argentina no consiguen ponerse de acuerdo sobre la presentación de una nueva oferta, debido a que en los últimos años se profundizaron las diferencias sobre la estrategia de inserción internacional más conveniente para el bloque.

Lo cierto es que las rispideces que este tema suscitó en el ámbito comercial incluso llegaron a trasladarse al terreno político-diplomático, tal como lo reflejan los informes del OPEA. Sin ir más lejos, durante una reunión en Caracas, en febrero de 2014, en la que se congregaron los miembros del MERCOSUR para negociar una propuesta común que luego se transmitiría a la Unión Europea, el secretario de Relaciones Económicas Internacionales argentino le exigió al gobierno brasileño una retractación pública por las declaraciones vertidas por parte de su embajadora, en una sesión del Parlamento Europeo. Esto en virtud de que, conforme con el funcionario argentino, la embajadora de Brasil ante la Unión Europea habría acusado a Buenos Aires de entorpecer la firma del tratado.

Conforme con los medios gráficos, la demanda presentada por quien encabezaba la delegación argentina causó malestar en la Cancillería brasileña la cual, por su parte, rehusó publicar una nota ministerial de desagravio, tal como exigía el funcionario argentino. De cualquier manera, para evitar que esta situación llegase a mayores, el gobierno brasileño aceptó la publicación de un comunicado a través de la embajada brasileña en Buenos Aires en el que se sostenía que “la repercusión de las declaraciones atribuidas a la representante de Brasil ante la UE, no corresponde con la evaluación positiva que Brasil hace del proceso de elaboración de una propuesta común del MERCOSUR, en el contexto de las negociaciones entre los dos bloques” (Informe No 291 del OPEA).

Con lo cual, podría evaluarse que este fue uno de los temas que motivó mayor distanciamiento y conflicto entre ambos países, lo que se enmarca en diferencias comerciales concretas y estrategias de negociación que los informes del OPEA y otras fuentes secundarias relevan, si bien no son objeto de estudio de este trabajo.

Otro tema perteneciente a la agenda en materia de integración regional entre Argentina y Brasil que se ha visto reflejado en los medios gráficos es la integración en el marco de la UNASUR. Cabe recordar que el tratado constitutivo de la UNASUR se firmó en 2008 y que

el artículo 2º del mismo establece que “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros” (Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2011).

UNASUR emergió como una iniciativa de fuerte impronta brasileña (Peña, 2009). En efecto, el rol que asumió Brasil como uno de los principales impulsores del proyecto debe entenderse como parte de su búsqueda de consolidar su proyección mundial mediante una intensa participación en los foros políticos y económicos regionales y multilaterales: una participación que apuntó por un lado a disminuir la vulnerabilidad del país, y por otro, a aumentar el propio poder (Bermudez Torres, 2011).

Los medios dan cuenta de que en el marco de la visita de Fernández a Rousseff en julio de 2011 ambas mandatarias celebraron la constitución de la UNASUR como factor de unidad, diálogo político y cooperación en América del Sur. De allí en más, podemos hacer referencia a la existencia de una multiplicidad de noticias que tratan sobre los diversos encuentros bilaterales en los que se ha abordado la situación del foro regional, las relaciones de los países bajo estudio con el bloque y la búsqueda de consensuar posiciones previo a una reunión de este foro de concertación o diálogo político (Bermúdez Torres, 2011). No obstante ello, vale aclarar que dichas noticias, recogidas en los informes del OPEA, en muchas oportunidades han carecido de especificidad en torno a los temas puntuales que fueron abordados en lo referente a la relación con el bloque. Por otra parte, la cantidad de apariciones de noticias sobre este esquema ha sido menor en términos comparativos con aquellas que hacen referencia al MERCOSUR.

Dejando de lado las noticias relativas a las dificultades que Argentina y Brasil han encontrado a la hora de consensuar una posición conjunta frente a la Unión Europea, y aquellas que dan cuenta de la integración en el marco de la UNASUR, otras noticias que pertenecen a la agenda regional, que en este caso se perciben como cooperativas son: la firma de acuerdos de asociaciones universitarias y el compromiso con la finalización del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS).

Ahora bien, resulta paradójico que la incorporación de Venezuela al MERCOSUR presente la misma frecuencia de aparición en los informes del OPEA que las últimas dos noticias referidas, es decir, sólo una aparición, siendo que estas últimas revisten menor impacto o relevancia. Respecto al ingreso de Venezuela al bloque, debemos mencionar que distintos especialistas coinciden en que los factores que explican su incorporación han sido políticos. Ello en una instancia en la cual la República Bolivariana apostó por retirarse de la Comunidad Andina y profundizar su política contestataria hacia Estados Unidos. Mientras que, por su parte, el gobierno de Fernández precisaba obtener financiamiento internacional y Brasil apostaba por un mejor posicionamiento en el escenario regional (Bartesaghi, 2015).

Lo cierto es que, insistimos, la escasa cobertura respecto al ingreso de Venezuela al organismo regional llama la atención, considerando que la incorporación de este actor al bloque despertó un fuerte debate, fundamentalmente en lo referente a la legalidad de dicho proceso. Tal es así que hay quienes entienden que se trató de un ingreso forzado (Pastorino, 2017), o por la puerta trasera (Bernalette, 2012); esto a raíz de la crisis ocurrida en Paraguay que provocó la destitución del Presidente Fernando Lugo y de la posterior suspensión de ese país del MERCOSUR el 22 de junio de 2012. Cabe recordar que Paraguay se opuso al

ingreso de Venezuela y que su suspensión como miembro del bloque permitió que el 29 de junio finalizara el proceso de ingreso del mencionado país en su ausencia (La Nación, 02/08/2012).

4. El diálogo político bilateral en torno a la agenda multilateral conjunta

En otro orden, respecto a la subvariable agenda multilateral conjunta entre Argentina y Brasil, ya en la referida visita de Rousseff a Fernández en enero de 2011, ambas mandatarias firmaron una declaración conjunta en la que subrayaron la importancia de democratizar los foros de gobernanza global, fortalecer el multilateralismo y avanzar en el proceso de reforma de las Naciones Unidas. En ese contexto, las mandatarias acordaron la relevancia de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Declaración conjunta con ocasión de la visita oficial de la presidente Dilma Rousseff de la República Federativa de Brasil a la presidente Cristina Fernández de Kirchner a la República Argentina, Buenos Aires, 31/01/2011) aunque son sabidas las diferencias de fondo de ambas posiciones a este respecto, en particular, en torno al eventual ingreso de Brasil con derecho a veto (Majdalani, 2013). Estas diferencias, que podrían pensarse como un factor de conflicto no se ven plasmadas por los medios gráficos en ese modo.

En tanto, en la cumbre presidencial de julio de 2011, tal como mencionan los informes del OPEA, se firmó un comunicado conjunto en el que se hizo referencia a la necesidad de democratizar los foros de gobernanza global y fortalecer el multilateralismo. Del mismo modo, se reconoció la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos y coordinados para el éxito de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable (Rio + 20) que tuvo lugar en Río de Janeiro; se destacó la importancia del G20 y se enfatizó su apoyo al sistema multilateral de comercio y a la conclusión de la Ronda de Doha (Comunicado conjunto con ocasión de la visita oficial de la presidenta de la República Argentina Cristina Fernández de Kirchner a la República Federativa del Brasil, 29/07/2011). En torno a este punto, y en lo que respecta a la política exterior brasileña, Gomez Saraiva y Zimmer (2016) señalan que la defensa del multilateralismo apoyado en la idea de revisar las instituciones internacionales fue una constante del gobierno de Rousseff. Sin embargo, entienden que la búsqueda de un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que ocupó un lugar importante en el gobierno de Lula, perdió impulso durante el gobierno de su sucesora.

En la misma dirección, existen múltiples alocuciones que plasman que ambas mandatarias bregaron por una reforma de las instituciones financieras a nivel global y en las que se evidencian puntos de encuentro respecto a cómo debería haberse abordado la crisis financiera internacional. Sin ir más lejos, en el marco de la Cumbre del G20 que tomó lugar en México en 2012, Cristina Fernández y Dilma Rousseff establecieron una posición común al promover el crecimiento y el desarrollo como políticas para superar la crisis económica mundial, en contra de las recetas de ajuste impulsadas por actores europeos (La Voz, 18/06/12). Tal como señala Correa da Silva (2016:72), la presidenta argentina “imprimió un alto perfil en su accionar en los foros internacionales, cuando estos se convirtieron en un escenario importante para las denuncias respecto a la crisis mundial y una oportunidad de culpar a los países desarrollados por la difícil situación (...) Dichos discursos fueron acompañados por Dilma Rousseff quien se pronunció de manera un poco menos contundente”. No

obstante, una vez más, los informes analizados hacen alusión a la agenda multilateral común con poca frecuencia y sólo como un punto entre las diversas temáticas abordadas en las reuniones entre ambos países.

5. Derechos humanos: una temática que atraviesa el diálogo político bilateral

Como contrapartida a lo que ocurre con la agenda multilateral común, una temática que atraviesa el Diálogo Político Bilateral entre Argentina y Brasil, a la cual hacen referencia los medios gráficos, coincide con la subvariable Derechos Humanos. Sin ir más lejos, la prensa gráfica da cuentas de que ya en su primer encuentro, en enero de 2011, Fernández y Rousseff abordaron este tema; dejando plasmada su posición en la declaración conjunta que entonces firmaron. Esta establece: “el firme compromiso de sus gobiernos y pueblos con la promoción y protección de los derechos humanos” y “la convicción en la defensa de los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, tanto de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales” (Declaración conjunta con ocasión de la visita oficial de la presidente Dilma Rousseff de la República Federativa de Brasil a la presidente Cristina Fernández de Kirchner a la República Argentina, Buenos Aires, 31/01/2011). Aún más, los medios gráficos -reflejados en los informes del OPEA- también dieron cuenta de que, como parte de su ya referida primer visita a la Argentina, Rousseff se entrevistó con las Madres de Plaza de Mayo y otras organizaciones de derechos humanos en la Casa Gobierno, lo que evidencia el interés que la primera mandataria brasileña le asignó desde un primer momento a este tema de la agenda bilateral.

En esta misma dirección, no podemos dejar de mencionar que ya en su discurso de toma de posesión, Rousseff manifestó su intención de esclarecer los cerca de 400 asesinatos y desapariciones de opositores al régimen militar, así como también de investigar a quienes hubiesen estado relacionados con las violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar en el país vecino durante la dictadura militar. Para comprender su interés en este tema, no debemos perder de vista que Rousseff fue una de las víctimas de la dictadura brasileña, en tanto integró una organización armada que enfrentó al régimen militar, lo que le valió ser torturada y permanecer presa por casi tres años. De allí su compromiso con este tema que, una vez más, se hace palpable con la creación de la Comisión de la Verdad, en 2012, que tendrá por fin investigar los crímenes cometidos durante dicha dolorosa etapa de la historia brasileña. Ahora bien, como podemos apreciar, la preocupación de la primera mandataria brasileña en torno a esta temática se encuentra en consonancia con lo que sucedía en la Argentina. Decimos esto ya que no sólo para las administraciones de Fernández sino para el conjunto de los gobiernos kirchneristas la problemática de los derechos humanos se convirtió uno de los principales ejes tanto de política interna como externa.

Dicho esto, otras noticias que forman parte de los informes del OPEA y que reflejan una relación cooperativa respecto a esta temática refieren a: la presentación de una propuesta conjunta en torno a la reforma del sistema interamericano, específicamente en materia de Derechos Humanos y la negociación, firma y posterior puesta en marcha del Memorandum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Federativa de Bra-

sil para el Intercambio de Documentación con vistas al Esclarecimiento de Graves Violaciones a los Derechos Humanos. Asimismo, se da cuenta de la creación de una Comisión Técnica sobre Derechos Humanos que engloba a los dos países y tiene por fin facilitar el intercambio de dicha documentación. Incluso se hace referencia a que la Argentina entregó a la Comisión Nacional de la Verdad de Brasil material que contienen información relativa al terrorismo de Estado practicado sobre ciudadanos brasileños desaparecidos en territorio nacional así como también sobre ciudadanos argentinos desaparecidos en territorio brasileño durante las cruentas dictaduras que atravesaron ambos países.

6. La agenda cooperativa en términos de seguridad y defensa

En otro orden, dentro de la variable Diálogo Político Bilateral, encontramos otra sub-variable que por su frecuencia de aparición en los informes del OPEA resulta importante. Hacemos referencia a los temas de defensa y seguridad, los cuales también han sido relevados como un área de cooperación entre ambos países. Aún más, otro dato que se desprende de los referidos informes reside en que el abordaje de estos temas se ha efectuado principalmente a nivel ministerial.

Desglosando los encuentros de alto nivel en los que se han abordado temas relativos a la defensa y la seguridad encontramos que, en la visita que el Ministro de Defensa de Brasil realizó a Buenos Aires, en febrero de 2011, este firmó junto a su par argentino un documento sobre cooperación en producción de vehículos y aeronaves militares en el que también se previó apoyo logístico en la campaña antártica. En tanto, la cooperación en materia de defensa también fue objeto de análisis durante la visita de Fernández a Rousseff, en julio de 2011. Conforme al comunicado conjunto que se emitió tras este encuentro, ambas partes “Reafirmaron la importancia de la relación estratégica en materia de Defensa entre la Argentina y el Brasil. Asimismo, celebraron la puesta en funcionamiento del Mecanismo de Diálogo Político Estratégico a nivel Viceministerial (MDPEVM), creado con el objeto de darle sustentabilidad y profundizar la cooperación en áreas de políticas de defensa entre Brasil y Argentina” (Comunicado conjunto con ocasión de la visita oficial de la presidenta de la República Argentina Cristina Fernández de Kirchner a la República Federativa del Brasil, 29/07/2011).

En el mes de septiembre de 2011, una nueva reunión de ministros de Defensa de ambos países brindó el marco propicio para que ambos funcionarios reafirmasen la “alianza estratégica entre ambos países”. Entonces, en la que fue la primera visita oficial del ministro Amorim -a cargo de la cartera de Defensa- a la Argentina, se puso énfasis en la necesidad de: coordinar posturas y acciones en el ámbito del Consejo de Defensa Suramericano y otros foros multilaterales; profundizar los intercambios de formación y capacitación, especialmente en materia de ingeniería en defensa; así como también de incrementar la cooperación en materia de entrenamiento y apoyo logístico antártico. A su vez, estos funcionarios evaluaron la posibilidad de realizar ejercicios combinados con la eventual participación de terceros países, y la coordinación de acciones respecto de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). Fruto de dicho encuentro los ministros de Defensa suscribieron una declaración conjunta en la que reafirmaron la “alianza estratégica” entre los dos países. El documento también señala áreas de interés mutuo en materia de diálogo político-estratégico y cooperación política en defensa, así como en la cooperación

en tecnología y producción para la defensa. Se destacan como puntos importantes de la declaración, la intención de mantener al Atlántico Sur como Zona de Paz y cooperación, libre de armas nucleares, y de incrementar la cooperación tecnológica y productiva. Como medida puntual en torno a esta última, se previó la futura producción en serie del vehículo Gaucho así como el posible desarrollo de vehículos blindados. En esta misma dirección, en septiembre de 2013, en un nuevo encuentro de las más altas autoridades de la cartera de defensa, éstas suscribieron una declaración de trabajo conjunto y anunciaron la “complementación en ciberdefensa” como un punto clave en la agenda bilateral.

Aún más, con referencia a los temas específicamente trabajados en los encuentros hasta aquí referidos, es menester hacer hincapié en el respaldo del gobierno brasileño al reclamo argentino sobre la cuestión Malvinas. Sumando en esta dirección, los informes dan cuenta de la decisión asumida por el gobierno de Brasil de no brindar colaboración a buques militares del Reino Unido, así como también de no prestar ayuda para la exploración de petróleo o energía en las islas.

Ahora bien, específicamente respecto a los temas de seguridad y defensa, llama la atención que en los distintos encuentros de alto nivel entre funcionarios de ambos países, sólo aparezca una mención velada al Consejo de Defensa Sudamericano. Respecto a este último, el mismo fue creado en el año 2008, a propuesta de Brasil, como órgano encargado de fomentar la consulta, la cooperación y la coordinación en materia de defensa en la UNASUR. Aún más, Gratius (2018: 3) entiende su conformación como un ejemplo del liderazgo brasileño que el autor define como “ambivalente” en tanto entiende “que oscila entre su proyecto global (o interés nacional) y su proyecto sudamericano (interés colectivo)”. Lo cierto es que, la escasa cobertura de noticias en torno a la cooperación en materia de defensa, canalizada a través de este órgano regional, podría explicarse a la luz de lo que algunos especialistas comprenden como su ingreso “en compás de espera” durante este período (Gomez Saraiva y Zimmer, 2016). Puesto que, pese a los logros iniciales del Consejo, se perciben signos de estancamiento en torno al devenir de este órgano (Bragatti y Goncalvez, 2018).

7. Conclusión

Este trabajo propone analizar las relaciones político-diplomáticas argentino-brasileñas a la luz de sus representaciones mediáticas, prestando particular atención a cómo los medios gráficos argentinos han dado cuenta de las mismas en términos de cooperación o conflicto, en el período 2011-2015.

Con vistas a alcanzar tal objetivo, el principal insumo para poder efectuar nuestro análisis han sido los informes del OPEA, que incluyen las noticias de política exterior argentina publicadas en tres medios gráficos y los boletines de la Cancillería Argentina. Ahora bien, más allá de la relevancia que han detentado estos informes, como reflejo de las noticias de política exterior vertidas en los medio gráficos argentinos, a los fines de enriquecer el trabajo y poder presentar un estudio más acabado de los temas bajo análisis, hemos recurrido a la triangulación metodológica. Esto nos ha permitido contrastar los resultados que arrojan los medios gráficos con la visión de distintos especialistas.

Partiendo de que el trabajo busca echar luz sobre las instancias de cooperación y conflicto en la relación político-diplomática bilateral, hemos analizado la variable Diálogo Político Bilateral a través de cuatro subvariables en función de su mayor aparición en los informes, y por ende, en la prensa escrita argentina.

Como exponen los informes del OPEA, las representaciones mediáticas en torno a las relaciones político-diplomáticas entre Argentina y Brasil resultan preponderantemente cooperativas en este período, dejando de lado la visión del otro como rival o contrincante. Tal como deviene de las noticias que dan cuenta de: los múltiples encuentros concertados, las declaraciones auspiciosas de los funcionarios gubernamentales, los acuerdos firmados y los comunicados conjuntos emitidos. Al respecto, es importante subrayar que el carácter cooperativo de la relación se sostiene independientemente del sesgo ideológico de los diferentes periódicos relevados para efectuar el análisis. Aún más, esta lectura es reafirmada por la literatura sobre el periodo donde se hace hincapié en la sintonía vigente entre las primeras mandatarias, la voluntad de profundizar la cooperación y minimizar las diferencias.

En términos más específicos, en lo que refiere a la agenda multilateral conjunta, el apoyo al multilateralismo ha sido una constante y un tema en el que ha existido un amplio grado de coordinación política entre ambos países. En esta instancia se destacan las noticias en las que se hace hincapié en la visión compartida en torno a la necesidad de reformar las instituciones internacionales y democratizar los organismos financieros. En este sentido, se subraya el carácter cooperativo de la agenda en torno a estos temas, más allá de los intereses particulares de cada una de las partes y de los temas en los que cada una de las mismas puso énfasis. Uno de los temas que podría haber supuesto un desencuentro como es el caso de la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde ambos países tienen posiciones encontradas, no resultó tal. Los analistas apuntan a que el tema tuvo menor relevancia en el gobierno de Dilma de Rousseff en comparación con su antecesor.

Por otra parte, en lo que respecta a la defensa de los derechos humanos, esta ha sido una cuestión de relevancia primaria para ambos gobiernos, convertida en uno de los grandes lineamientos tanto de política interna como externa de las administraciones de Fernández y Rousseff. Lo cual se comprende teniendo en consideración la historia personal de ambas mandatarias, las heridas que aún hoy permanecen abiertas en ambos países, muchos años tras la culminación de los gobiernos dictatoriales, pero también el ideario de los partidos que impulsaron su llegada al poder. En esta misma dirección, los más claros ejemplos de la cooperación en este tema resultan la firma de un Memorándum de Entendimiento para el Intercambio de Documentación con vistas al Esclarecimiento de Violaciones a los Derechos Humanos y la creación de una Comisión Técnica sobre Derechos Humanos que engloba a los dos países y tiene por fin facilitar el intercambio de dicha documentación.

En términos de seguridad y defensa, la agenda también resultó nutrida y ampliamente cooperativa. Lo cual se ha plasmado en las diversas reuniones que han tenido lugar entre funcionarios del más alto nivel, los acuerdos firmados y la relevancia de los temas abordados, siempre caros para la soberanía estatal. Incluso, se destaca la cooperación para hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad como puede ser el caso de los ciberataques, o en otra área en la que Brasil posee amplia expertise, como lo es en materia de desarrollo de aeronaves. Ambos países, supieron acompañarse en aspectos claves de sus respectivas políticas exteriores, donde la Cuestión Malvinas y la militarización del Atlántico Sur fueron claves para Argentina. Asimismo, Argentina apoyó el liderazgo brasileño de MINUSTAH y el Consejo de Defensa Sudamericano, entre otros temas.

Por último, las representaciones mediáticas en materia de integración regional se perciben como las únicas que presentan un balance mixto. Gran parte de la discusión en torno a esta temática giró en torno a la construcción de un discurso común dentro del MERCOSUR a la hora de negociar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, un tema que ha suscitado rispideces entre las partes, no sólo en el campo económico-comercial sino, inclusive, en el terreno político-diplomático. Sin embargo, hablamos de un balance mixto dado que, a pesar de lo expuesto, las partes han manifestado su predisposición a profundizar la integración regional tanto en el marco del MERCOSUR como de la UNASUR, valorando positivamente el diálogo al interior de dicho foro.

En esta misma dirección, la sintonía entre las partes se ha evidenciado a la hora de apoyar la suspensión de Paraguay del bloque sudamericano, así como también de respaldar incorporación de Venezuela al mismo. Un tema que pese a la importancia política primaria que reviste, al hacer referencia a la inclusión de un nuevo socio en el organismo regional, con todas sus implicancias, obtuvo baja cobertura mediática, tal como reflejan los informes del OPEA.

8. Bibliografía

- Actis, Esteban (2015), “La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones”, *Estudos Internacionais*, PUCMINAS, v. 3, nº 1.
- Bartasaghi, Ignacio (2013), “Las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la Unión Europea: la visión desde un país pequeño”, en *Repensando la integración y las integraciones*, Universidad Externado de Colombia: Colombia. Primera edición.
- Bartasaghi, Ignacio (2015), “Algunas reflexiones sobre el MERCOSUR, Propuestas para una necesaria reformulación”, *Análisis & Perspectivas*, Konrad Adenauer Stiftung, nº 3.
- Battistella, Darío (2015), “Théories des relations internationales 5e édition: 5e édition mise à jour”, *Presses de Sciences Po*.
- Bermudez Torres, Cesar (2011), “La integración regional a comienzos del siglo XXI: MERCOSUR y UNASUR”, *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, Universidad del norte, Barranquilla, v. 8, nº 14
- Bernal Meza (2008), “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, nº 2.
- Bernalette, Oscar (2012), “El tortuoso ingreso de Venezuela al Mercosur”, *International Center for trade and Sustainable Development*.
- Bizzozero, Lincoln (2003), “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de la agenda MERCOSUR”, *Nueva Sociedad*, nº 186, jul-agos.
- Bragatti, Milton y Goncalvez, Rubem (2018), “Cooperación en el área de defensa en la UNASUR: un balance del Consejo de Defensa Sudamericano y sus límites”, *Revista Jurídica da Presidência Brasília*, v. 20, nº 120, Fev./Maio

- Comunicado conjunto con ocasión de la visita oficial de la presidenta de la República Argentina Cristina Fernández de Kirchner a la República Federativa del Brasil, Brasilia, 29 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/14311-comunicado-conjunto-con-ocasion-de-la-visita-oficial-de-la-presidenta-de-la-republica-argentina-cristina-fernandez-de-kirchner-a-la-republica-federativa-del-brasil-brasilia-29-de-julio-del-2011>
- Corrêa da Silva, Vera Lúcia (2016), *Cambios y continuidades de la Política Exterior Argentina hacia Brasil durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015): el impacto del acercamiento de Argentina a Venezuela*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Creus, Nicolas (2014), "Una historia de idas y vueltas: los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil", Gladys Lecchini (Comp.), *La cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, Rosario: UNR Editora.
- Declaración conjunta con ocasión de la visita oficial de la presidente Dilma Rousseff de la República Federativa de Brasil a la presidente Cristina Fernández de Kirchner a la República Argentina, Buenos Aires, 31 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/9558-declaracion-conjunta-por-ocasion-de-la-visita-de-la-presidenta-dilma-rousseff-a-la-republica-argentina-buenos-aires-31-de-enero-de-2011>
- Discurso de la presidente Cristina Fernández frente a la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007/>
- Gomez Saraiva, Miriam y Tedesco, Laura (2001), "Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da guerra fría", *Revista Brasileira de política internacional*, v. 44, nº 2, Brasília,, July/Dec.
- Gomez Saraiva, Miriam y Zimmer Bom Gomez (2016), "Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a America do Sul", *Relaciones Internacionales*, nº 50.
- Gomis, L. (1991), *Teoría del Periodismo*, Barcelona: Paidós.
- Gratius, Susanne (2008), "¿Hacia una OTAN Sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano", *FRIDE*, Comentario, abril
- Herrera Vegas (2012), Jorge Hugo, "Convergencias y divergencias en las relaciones entre Argentina y Brasil", *Revista Institucional, Bolsa de Comercio de Rosario*, nº 1516, Año CI, Rosario.
- Horta, Julio (2013), "Representaciones mediáticas. Tres notas sobre los procesos semióticos en los medios masivos, Comunicaciones y medios", *Instituto de Comunicación e Imagen*, Universidad de Chile, nº 28.
- Informe OPEA No 179. Disponible en: <https://opeargentina.wordpress.com/>
- Ingram, Helen y Fiederlein, Suzzane (1988), "Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy", *The Western Political Quarterly*, v. 41, nº4.
- Jaguaribe, Helio (1982), "Brasil-Argentina: Breve análisis de las relaciones de conflicto y

- cooperación”, *Estudios Internacionales*, Año 15, nº 5, Santiago de Chile.
- Keohane, Robert (1986), “Reciprocity in international relations”, *International organization*, v. 40, nº 1, p. 1-27.
- Lasswell Harold D. (1931), “The Measurement of Public Opinion”, *American Political Science Review*, nº 25, 311– 26
- La Nación* (02/08/2012), “Mercosur: ilegal ingreso de Venezuela”, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1495527-mercotur-ilegal-ingreso-de-venezuela>.
- La Voz* (18/06/12), “La Presidenta ya participa de la primera sesión de la Cumbre del G-20” Córdoba, Argentina. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/politica/presidenta-ya-participa-de-primera-sesion-de-cumbre-del-g-20>.
- Majdalani, Carla (2013), “Peculiaridades de un multilateralismo austral. Argentina en el Consejo de Seguridad 2013-2014”, *Revista Nueva Sociedad*, nº 246, pp. 4-13.
- Malamud, Carlos (2012), “UE y MERCOSUR: negociaciones sin futuro”, Real Instituto Elcano, ARI No 101.
- Milner, Helen (1992), International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses, *World politics*, v. 44, nº 3, p. 466-496.
- Miranda, Roberto (1988), “El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Ed. CERIR, Rosario, 1988.
- Miranda, Roberto (2001), “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”, *Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, nº 21, 2001.
- Pastorino, Ana (2017), “Algunas reflexiones sobre el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, su desempeño como socio pleno y su actual situación de ¿cesación? En sus derechos como tal”, *Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales*, Análisis nº 5/17
- Peixoto, Juliana y Loza, Jorgelina, “La relación Argentina Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación”, *Revista Estudios*, No 18, Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad Nacional de Córdoba.
- Peña, Félix (2009), “La integración del espacio sudamericano. ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?”, *Revista Nueva Sociedad*, nº 219, Venezuela, enero-febrero.
- Pereyra Doval, Gisela (2014), “Relaciones Argentina-Brasil: cooperación con algunas discordias”, *Conjuntura Global*, v. 3, nº 2, 2014.
- Perina, Rubén (1988), “El estado de la política exterior y las relaciones internacionales”, en Perina, Rubén y Russell, Roberto (Comp.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*, GEL, Buenos Aires.

- Puig, Juan Carlos (Comp.) (1984), *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, GEL, Buenos Aires.
- Russell, Roberto, Tokatlian, Juan Gabriel (2002), "El lugar de Brasil en la política exterior argentina: la visión del otro", *Revista Desarrollo Económico*, v. 42, n.º 167, pp. 405-428.
- Russell, Roberto; Tokatlian, Juan Gabriel (2005), "Mejor la cooperación que el poder", *La Nación*, 28 de febrero. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/683355-mejor-la-cooperacion-que-el-poder>.
- Russell, Roberto; Tokatlian, Juan Gabriel (2013), "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía", *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n.º 104, 2013.
- Selcher, Wayne (1985), "Relaciones entre Argentina y Brasil en la década del 80Ñ de una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa", *Estudios Internacionales*, Año 18, n.º 70, Santiago de Chile
- Simonoff, Alejandro (2009), "Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner", *CONfinas de relaciones internacionales y ciencia política*, v. 5, n.º 10, p. 71-86.
- Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Quito, 11 de marzo de 2011
- Williams, Robin (1947), "The reduction of intergroup tensions: a survey of research on problems of ethnic, racial, and religious group relations", *Social Science Research Council Bulletin*, 57, xi, 153.



Dossier

**La Integración iberoamericana y europea:
una visión desde las Relaciones Internacionales
y los Derechos Humanos en América y Europa**

Los procesos de integración iberoamericanos desde la perspectiva de España en el marco de la Unión Europea (UE): los casos del SICA y MERCOSUR^{1 2}

Ibero-american integration processes from Spain's perspective within the framework of the European Union (EU): the cases of SICA and MERCOSUR

Ricardo Martín de la Guardia³ y Guillermo Á. Pérez Sánchez⁴

Resumen: con este trabajo pretendemos acercarnos a los procesos de integración iberoamericanos en marcha desde la perspectiva de España en el marco de la Unión Europea (UE) con especial atención a los casos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Desde su ingreso en las Comunidades Europeas, España no dejó de tender puentes entre ambos hemisferios para establecer unos Acuerdos de Asociación (AdA) necesarios entre la UE y los diversos sistemas de integración iberoamericanos, proceso que finalmente fructificó con el SICA y el MERCOSUR.

Palabras clave: Integración iberoamericana y europea; España; Unión Europea (UE); MERCOSUR; SICA; Acuerdos de Asociación (AdA).

Abstract: With this research we intend to approach the Ibero-American integration processes under way from the Spanish perspective and within the framework of the European Union (EU), paying special attention to the cases of the Southern Common Market (MERCOSUR) and the Central American Integration System (SICA). Since its entry into the European Communities, Spain has not ceased to build bridges between the two hemispheres in

¹ Recibido el 29/10/2019, aceptado el 26/11/2019

² Los autores forman parte del Proyecto de Investigación «Europeísmo y redes transatlánticas en los siglos XX y XXI»: PGC2018-095884-B-C22 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades/UE-FEDER).

³ Profesor catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Valladolid, España y ex Director de su Instituto de Estudios Europeos (centro de Excelencia Jean Monnet) *Senior Visitor* y *Senior Associate Member* del Centro de Estudios Europeos de Saint Antonys College, de la Universidad de Oxford, Gran Bretaña. *Salvador de Madariaga Fellow* del Ministerio de Educación y Cultura en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia.

⁴ Es Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad de Valladolid, España. Catedrático de Universidad de Historia Contemporánea, en el Departamento de Historia Moderna, Contemporánea, de América, Periodismo y Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Universidad de Valladolid y Director de su Instituto Universitario de Estudios Europeos.

order to establish the necessary Association Agreements (AA) between the EU and the various Ibero-American integration systems, a process that finally succeeded with SICA and MERCOSUR.

Keywords: Ibero-American and European integration; Spain; European Union (EU); MERCOSUR; SICA; Association Agreements (AA).

«[Tanto el MERCOSUR como el SICA, consideradas (a imagen y semejanza de la UE) “zonas de paz”, están comprometidas con] la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad. »

Doctor don **Antonio Félix López Acosa**. Embajador del Paraguay.

1. España, América y los procesos de integración regionales

Desde el mismo momento de la independencia de España de los territorios americanos, hace ahora justamente dos siglos, se comenzó a plantear la necesaria unidad territorial hispanoamericana⁵. Sin embargo, los proyectos de estos pensadores, próceres o caudillos hispanoamericanos no tuvieron un gran recorrido⁶, y después, durante los años treinta del siglo XIX —y por más de un siglo—, la idea de la unión de la América española dejó de ser relevante. Con las independencias nacieron nuevas unidades políticas que conformaron los Estados que conocemos, lo que significó que los «padres» de las propuestas integradoras fracasaron en dotar a su nuevo impulso de un carácter verdaderamente unitivo, y dicho impulso, además, se mostró claramente insuficiente ante las fuerzas centrifugas que ellos habían alimentado, con los resultados también por todos conocidos: en efecto, el surgimiento de una pléyade de países con estructura de Estado, portadoras de un mismo idioma⁷ y partícipes de un mismo sustrato cultural que, en su evolución histórica, actuaron en muchos casos a espaldas unas de otras e incluso en conflicto⁸.

Después del fracaso unitivo en pos de la integración durante la centuria decimonónica, hubo que esperar en la práctica hasta la segunda mitad del siglo XX para encontrarnos de nuevo con esfuerzos tendentes hacia dicha integración iberoamericana⁹. Algunos de estos intentos están vigentes hoy en día, pero todavía lejos de forjar la Iberoamérica unida del

⁵ Entre los impulsores de una idea de integración, aunque con características dispares y en su caso muy innovadoras, podemos citar, entre otros, a Francisco de Miranda, a los chilenos Juan Martínez de Rosas —que aspiraba a que se creara una sola Nación bajo un solo Estado— y Juan Egaña, a Bernardino Rivadavia, a Simón Bolívar, a José de San Martín, a Bernardo Monteagudo, a José Cecilio del Valle, a Lucas Alamán, a Miguel Hidalgo, a José María Morelos o a José Martí.

⁶ Tal como ocurrió con el «Pacto General sobre Unión, Liga y Confederación Perpetua», o el «Congreso Anfictiónico de Panamá».

⁷ Véase MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Hablamos la misma lengua. Historia política del español en América, desde la Conquista a las Independencias*, Barcelona, Crítica, 2017.

⁸ Cfr. LUCENA GIRALDO, Manuel, *Naciones rebeldes. Las revoluciones de independencia latinoamericanas*, Madrid, Taurus, 2010, pp. 12-13.

⁹ Véase al respecto OTERO, Delia del Pilar, *Integración Latinoamericana. Ciclos en la construcción de un proyecto fundacional*, Córdoba, Alción Editorial, 2007.

siglo XXI, por la tendencia general de compartimento-estanco de los proyectos de integración iberoamericanos en el último medio siglo del novecientos¹⁰.

En todo caso, y en relación con lo anterior, debemos reseñar los siguientes procesos surgidos en dicho ámbito iberoamericano: en primer lugar, la «Organización de Estados Centroamericanos» (ODECA), de 1951, que en 1963 se convirtió en el «Mercado Común Centroamericano» (MCCA). Por el Tratado de Montevideo de 1960 nació en la década siguiente, en 1972, la «Asociación Latinoamericana de Libre Comercio» (ALALC). Por su parte, los países andinos, después de la cumbre de Bogotá de 1966, crearon tres años después el «Grupo Andino»; también debemos mencionar a la «Asociación Latino Americana de Integración» (ALADI)¹¹, que en 1980 fue creada para tomar el relevo de la ALALC. En estos afanes a favor de la integración regional tomó cuerpo la «Comunidad Andina de Naciones» (CAN) que, a partir de 1980, pretendió –aunque su protocolo fundacional se firmó en 1996– reimpulsar la actuación del antiguo Grupo Andino. Dentro de este proceso general al que nos venimos refiriendo, después del acuerdo impulsado por Argentina y Brasil que dio lugar, en 1986, al «Programa de Integración y cooperación Económica» (PICE)¹², se creaba en 1991, por el «Acuerdo de Asunción», el «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR)¹³. Al comienzo de la

¹⁰ En este sentido, véase, por ejemplo, TORRES, Jorge José, *El concepto de «Integración latinoamericana». Contenido, reformulaciones y continuidades*, Buenos Aires, Dunken, 2008. Sobre las causas del fracaso del proceso de integración, véase MALAMUD, Carlos, *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*, Madrid, Ediciones Nobel, 2010, en especial, pp. 199-207 y 218-226. En relación con lo anterior, véase también PEÑA, Félix, «América latina en el mundo: regionalismo e integración», y SANAHUJA, José Antonio, «Estrategias regionales en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional», en ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Siglo XXI y Fundación Carolina, 2010, pp. 425-450 y 451-523, respectivamente.

¹¹ La creación del MERCOSUR, una década después, se justificaría, precisamente, en función de lo que supuso para los procesos de integración sudamericanos ALADI.

¹² También conocido como «Acta de Integración y Cooperación» (AIC). Una circunstancia importante a resaltar, como señala el Dr. Antonio Félix López Acosta, embajador y ex viceministro de Relaciones Exteriores del Paraguay para Asuntos Económicos Internacionales y Negociador Nacional ante Organismos Multilaterales y procesos de Integración Regionales y subregionales, «que introduce nuevas posibilidades de integración en la América del Sur ha sido la modificación en el año 1979 en el relacionamiento entre la Argentina y el Brasil. Ambos países, desde el siglo XIX, disputaban la supremacía regional, fueron llevados a controversia en torno a la utilización de la hidroeléctrica del Paraná (...). Prevaleció al final, oportunamente, en ambos países, una posición racional ante la cuestión, convirtiéndose la confrontación en cooperación, regulada, con la intervención de Paraguay, por el acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú, de 1979. A partir de esas modificaciones en la relaciones Argentino-Brasileñas, después de la democratización de ambos países, evolucionaron, con celeridad, para un proyecto de integración Económica y amplio entendimiento político. Al Acta de Integración y Cooperación de 1986 siguió el Acta de Integración y Cooperación de 1989, que selló la integración entre los dos países. El 1º de agosto de 1990 Uruguay presentó una solicitud formal para participar en forma directa en las negociaciones. La propuesta uruguaya fue acogida favorablemente y se invitó al Paraguay a unirse a la negociación del proyecto para la conformación de ese espacio común». «Evolución del proceso de integración del MERCOSUR», en EDICIÓN ESPECIAL: *Homenaje por los 25 años de la firma del Tratado de Asunción*, ADEP, Asunción, 2016, p. 30. Para Paraguay, según Aldo Centurión López, MERCOSUR significa «la más grande oportunidad para ser un país desarrollado»: *La dimensión MERSOSUR. Capítulo Paraguay*, Asunción. Paraguay, Fondec, 2014.

¹³ «El 26 de marzo de 1991 se suscribió el Tratado de Asunción para la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Es grande el compromiso ante el futuro, porque al firmar el Tratado de Asunción se ha asumido la obligación de promover un desarrollo con justicia social en los cuatro países, y no sólo para alguno

década de los noventa, nos encontramos con el intento de reforzar el MCCA que llevó, en 1993, a la creación del «Sistema de Integración Centroamericana» (SICA); y una década más tarde, en los inicios del siglo veintiuno, en 2004, apareció la «Alternativa Bolivariana para las Américas y el Caribe» (ALBA)¹⁴; también en 2004 nos encontramos con la denominada «Comunidad Sudamericana de Naciones» (CSN)¹⁵, impulsada por los países del MERCOSUR y la CAN, y en la que además estarían Chile y otros territorios –situados en los márgenes del mundo iberoamericano– como Surinam y Guayana; y en abril de 2007, el máximo dirigente venezolano, con la pretensión de superar e incluso sustituir la CSN, logró el respaldo de los restantes dignatarios iberoamericanos presentes en la Cumbre Energética Sudamericana para impulsar la creación de la «Unión de Naciones Sudamericanas» (UNASUR)¹⁶, cuyo tratado constitutivo se firmó en Brasilia el 23 de mayo de 2008. Finalmente, debemos reseñar que a partir de 2011, en función del denominado «regionalismo abierto», se impulsó la creación la «Alianza del Pacífico»¹⁷, formalmente constituida en 2012 a través del acuerdo marco suscrito por Chile, Perú, Colombia y México.

Fue en las últimas décadas del siglo XX, como hemos visto, cuando se dio un nuevo impulso a los procesos de integración iberoamericanos. El contexto internacional de distensión entre los bloques y la prosperidad económica de las Comunidades Europeas situaron el

o algunos de los socios.» LÓPEZ ACOSTA, A. F., «Evolución del proceso de integración del MERCOSUR», en EDICIÓN ESPECIAL: *Homenaje por los 25 años de la firma del Tratado de Asunción*, op. cit., p. 31.

¹⁴ En ese momento ALBA fue creada para entorpecer la actuación de ALCA, esta última impulsada por Estados Unidos, que contaba, además de este país norteamericano, con Canadá, México, Chile y otros estados centroamericanos. De este modo, como sostiene Calos Malamud, parece evidente que las prácticas «populistas y hegemónicas de Venezuela y los gobiernos del ALBA han afectado los proyectos de integración regional», *Populismos latinoamericanos...*, op. cit., p. 197; en este sentido, véase el epígrafe «El ALBA, ¿integración bolivariana o hegemonía venezolana?», *ibídem*, pp. 226-232.

¹⁵ En el momento de su creación los analistas del proceso de integración iberoamericano pensaron que si la CSC tuviera éxito en su consolidación «se convertiría en la segunda área integrada más grande del mundo (...). Sin embargo, debido a las diferencias de opinión entre los países miembros no se estableció ningún calendario para la integración dentro de la CSN (...). En lugar de delegar el poder a un organismo supranacional, se propuso que la coordinación política y el proceso de convergencia fueran determinados a través de cumbres intergubernamentales. De este modo, y siguiendo la intuición de otros analistas de los procesos de integración, se podría llegar a la conclusión, de que: a la luz de las serias divergencias entre estados miembros y estados asociados del MERCOSUR (...), los planes del establecimiento de la CSN parecen ser no más que fantasías políticas sin compromisos claros y serios a corto, medio y largo plazo». GÁNDARA, Pablo y BODENSTEIN, Thilo, «La Política Económica de Integración Regional en Europa y América Latina», en BENEYTO, José María (Dir.) y ARGEREY, Patricia (Coord.), *Europa y América Latina. El otro diálogo transatlántico*, Biblioteca Nueva e Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU, Madrid, 2006, p. 290. En relación a lo anterior, véase también TURIENZO, Raquel, *Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)*, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU de Madrid.

¹⁶ En relación con este proceso, podemos resaltar las palabras de Carlos Malamud, según las cuales «no se sabe muy bien qué es Unasur, ¿un foro de diálogo político o un mecanismo de integración?; y en caso de despejarse la incógnita tampoco se ha aclarado demasiado que ocurrirá con el MERCOSUR y la CAN en el futuro inmediato (...). *Populismos latinoamericanos...*, op. cit., pp. 233-234. En efecto, en esta amalgama de procesos están inmersos los países del MERCOSUR que también forman parte de ALADI y, como se acaba de comentar, de UNASUR (además de ser miembros de la OEA).

¹⁷ El surgimiento de la Alianza del Pacífico pudo percibirse como una consecuencia de la escasa operatividad –incluso del fracaso como proyecto de integración regional– del MERCOSUR, lo cual valía también para los líderes de dicho proceso de integración, es decir, Argentina y Brasil.

concepto de integración en el centro del debate político y económico en gran parte del continente americano. La cooperación interregional era percibida por muchos intelectuales y gobernantes como el medio más adecuado a la hora de solventar la crisis y fortalecer un modelo de crecimiento integral, capaz no solo de satisfacer las aspiraciones nacionales de mejora, sino también de dotar de competencias reales a las áreas de integración regional¹⁸.

2. Los procesos de integración iberoamericana: el caso del SICA Un apunte sobre España y la integración iberoamericana

La acción exterior española, enriquecida por el ingreso en las Comunidades, amplió y fortaleció su radio de acción al descubrir nuevos focos de interés mientras nutría de savia nueva a la política exterior común. Ejemplo claro de esta última afirmación se encuentra en el caso de Iberoamérica¹⁹. En principio, la Europa de los Diez no había mostrado un interés especial por aquel continente más allá de las buenas intenciones y la retórica de la ayuda al desarrollo y a la estabilidad de la democracia —o su instauración en el caso de aquellos países donde no existía. Entre 1986 y 1990, la política española sirvió de estímulo para despertar las adormecidas conciencias de Bruselas y propiciar una implicación más decidida en los asuntos iberoamericanos. En efecto, en junio de 1987 el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de los Doce aceptó una estrategia de acción común que hacía suyas las propuestas españolas²⁰.

En este sentido, y por lo que a cuestiones más prácticas se refiere, España ha sido una pieza clave en el reconocimiento comunitario de la importancia de Iberoamérica en el contexto de las relaciones externas de la Unión, un ámbito geográfico que había contado muy poco en Bruselas antes de que a ella llegara nuestro país. Algunos ejemplos son muy relevantes para comprender lo decisivo de la presencia española en negociaciones como las emprendidas con el Mercosur en diciembre de 1995 o con México que fraguó en el año 2000

¹⁸ El impulso a la integración económica no fue ajeno al excesivo endeudamiento externo de las economías latinoamericanas a mediados de los años ochenta. El PIB por habitante a finales de la década apenas había variado respecto al término de la anterior, y había que escapar de la situación descrita por Osvaldo Hurtado, ex presidente de Ecuador, en una conferencia pronunciada en Buenos Aires en 1989: «Excepto en el tema de la deuda externa, no hay ninguna otra materia en la que América Latina tenga algún papel en el mundo.» HURTADO, Osvaldo, «Aspectos políticos de la integración latinoamericana», *Integración Latinoamericana*. BID/INTAL 153 (enero-febrero, 1990), p. 4.

¹⁹ Sin embargo, la apuesta por la Comunidad Iberoamericana de Naciones, constituida el 19 de julio de 1991 en Guadalajara de México por diecinueve estados latinoamericanos además de España y Portugal, no rendiría los frutos esperados. En ella desempeñó un papel crucial la apuesta española por estrechar lazos con el Nuevo Continente y ganar presencia en aquel espacio internacional después de las transiciones democráticas operadas en la mayor parte de la región. El fundamento de una colaboración económica y cultural traspasaba el ámbito interestatal para alcanzar una auténtica acción integrada. Sin duda, la consecución más positiva de este proyecto sería las cumbres de los Jefes de Estado y Gobierno celebradas anualmente desde su fundación, en las que se hacía balance de los logros y se proponían nuevos objetivos. Sin embargo, a mediados de la década la realidad mostraba que la retórica y el aparato desplegados en las cumbres se imponían a los resultados concretos.

²⁰ EFPB 87/227 «Conclusions adopted by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Concerning the Relations with Latin America», Bruselas, 22 de junio de 1987.

en un Acuerdos de Libre Comercio. Este ejemplo nos sirve para entender la actitud del Gobierno español una vez consumada la integración en las Comunidades: todos los gobiernos democráticos que siguieron a la muerte del General Franco habían considerado que las vertientes europea e iberoamericana de la política exterior eran necesariamente complementarias²¹ y de ahí que la incorporación de España sirviera de revulsivo en Bruselas para intensificar los contactos con el otro lado del Atlántico. Los beneficios para fortalecer el protagonismo español fueron también recíprocos al ampliar las posibilidades de su acción exterior no sólo mediante la diplomacia nacional sino también por medio de la política específica de la Comunidad Europea hacia Iberoamérica²².

En relación con todo lo anterior, en especial con la marcha hacia la integración regional en Iberoamérica, se hace necesario una comparación con el proceso europeo: este modelo trató de arrancar, en principio, de aquellas materias que exigían una colaboración entre las partes sin menoscabar al mismo tiempo las prerrogativas estatales y, a continuación, de fortalecer los vínculos comunitarios a partir de ese núcleo de tal manera que con la paulatina profundización del proceso —es decir, con el aumento progresivo del número de materias compartidas— este se hacía irreversible. El camino recorrido por las Comunidades, primero, y por la Unión Europea, después, representa un desafío de enorme relevancia para Iberoamérica si no quiere quedar arrumbada en el curso de la globalización acelerada tras el derrumbe del sistema bipolar, ya que en el nuevo contexto las zonas económica y políticamente influyentes se presentan como potencias regionales. Para poder competir en cualquier ámbito con Estados Unidos, la UE o China y su zona de influencia, no existe otra forma que la integración.

Además, y manteniendo la perspectiva histórica, las crisis económicas o institucionales abiertas a lo largo del proceso de unificación europea no han conllevado la reformulación de todo el sistema, sino que, incluso en las más graves, siempre ha imperado la voluntad política de negociar para, una vez solventados los problemas, continuar avanzando en el proceso integrador. En este sentido, la experiencia ha mostrado que las *terceras vías* alternativas a la democracia liberal y a la economía capitalista no se sostienen. La apuesta decidida por la libertad de mercado no elimina la legítima disparidad de criterios sobre el Estado del bienestar y ha favorecido el reparto más equitativo de la riqueza. De hecho, el marco de la UE ha servido para impulsar el desarrollo de regiones secularmente atrasadas y erradicar las desigualdades más flagrantes. En relación con lo anterior, no está de más recordar que los países iberoamericanos disponen de un acervo cultural mucho más homogéneo que el europeo. Es esta herencia común la que podría utilizarse para facilitar el uso compartido de sus enormes recursos en la creación de un espacio con mayor cohesión interna que lime las profundas diferencias socioeconómicas entre ellos y, por supuesto, dentro de cada uno de ellos.

²¹ Véase ARENAL, Celestino del, «La adhesión de España a la comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17 (1990), pp. 329-368; y también MONTALBÁN, Juan Francisco, «Los cambios en la política comunitaria hacia América Latina tras la adhesión española», *Tiempo de Paz*, nº 24-25 (1992), pp. 107-112.

²² *Cfr.* MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo, «La política europea de España después de la integración en las comunidades», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 32 (2005), p. 65.

3. Las relaciones entre las Comunidades Europeas y Centroamérica a partir de la década de 1980

Centroamérica era un punto especialmente conflictivo en los inicios de la década de los ochenta. La caída del régimen somocista en julio de 1979 y la toma del poder a manos del Frente Sandinista, el asalto a la Embajada Española en Guatemala en enero de 1980 y la crisis política en El Salvador formaban parte de un escenario en el que la influencia estadounidense y la complejidad que entrañaba cualquier decisión alejaban las posibilidades de que se lograse una presencia activa tanto española como comunitaria²³. En abril de 1983, después de un período de incertidumbre, el Gobierno de Madrid fue el primero de los de Europa Occidental en apoyar explícitamente la declaración del Grupo de Contadora, en virtud de lo cual España colaborará decididamente en la gestación o desarrollo de planes de pacificación y estabilidad del área, con notables repercusiones en todo el ámbito iberoamericano, incluido el mayor prestigio de la política española en todo el continente.

Como veremos a continuación, las Comunidades Europeas, en efecto, alcanzaron cierto protagonismo en Centroamérica al apostar decididamente por la pacificación en la zona en función de los Acuerdos de Guatemala de 1987; alentaron una mejora de las relaciones con el Pacto Andino y estuvieron presentes en Nicaragua para defender el proceso democratizador, una de cuyas consecuencias fue la celebración de elecciones libres en febrero de 1990. De hecho, ya en el programa de la política exterior del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) figuraba como uno de sus pilares la acción exterior hacia Iberoamérica, prioridad sentida con igual intensidad que la incorporación española a las Comunidades²⁴. El objetivo era mantener una relación estrecha con los países americanos al margen de los gobiernos de turno, aunque, evidentemente, el grado de colaboración dependería del respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos. La idea defendida por el PSOE consistía en estimular a la Comunidad para que ésta tomara en mayor consideración a Iberoamérica y fomentara unos vínculos más sólidos en todos los campos: el económico, por supuesto, pero también el científico-técnico, cultural y educativo, entre otros.

Centrándonos en las relaciones entre las Comunidades Europeas y Centroamérica, Christopher Patten, a la sazón Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, señaló muy oportunamente que, a la hora de estudiar el proceso de integración centroamericano, se podía «establecer un paralelismo con el proceso de integración de la Unión Europea, cuyo punto de partida fue la voluntad de preservar la paz mediante la cooperación y la seguridad colectiva y en el que la integración económica ha sido la principal fuerza impulsora que ha llevado a la extensión de la autoridad política y jurídica por encima de las fronteras nacionales».

En todo caso, los vínculos entre las Comunidades Europeas y Centroamérica pudieron consolidarse —como ya se ha señalado— cuando, a lo largo de la década de 1980, esta región inició el camino de la paz y la reconciliación, al darse por cerrados los conflictos armados que se habían producido en la zona en las décadas anteriores (guerras civiles en El Salvador,

²³ Véase PIÑOL, Joan, «Las relaciones españolas en Centroamérica: el período de los Gobiernos socialistas», *Afers Internacionals*, nº 14-15 (1988), pp. 5-40.

²⁴ Puede encontrarse un análisis exhaustivo de esta política en ARENAL, Celestino del y NÁJERA, Alfonso, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, Cedeal, 1992, pp. 222-273.

Guatemala, Nicaragua, la guerra entre el Salvador y Honduras). Sin lugar a dudas, ese «paralelismo» y el ejemplo positivo que se quería «exportar» de la integración europea influyeron en el interés de las Comunidades Europeas por la integración del istmo centroamericano. De este modo, el «compromiso» de la Unión Europea con Centroamérica, que se ha mantenido en el tiempo hasta nuestros días, tomó carta de naturaleza a partir del denominado «Diálogo de San José», puesto en marcha el 28 de septiembre de 1984. En palabras de Patten, el propósito fundamental de dicho Diálogo «era aprovechar la labor del Grupo [o Proceso] de Contadora para impulsar la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo social y económico en toda Centroamérica». Así las cosas, en noviembre de 1985 se firmó en Luxemburgo el «Acuerdo de Cooperación» entre las Comunidades Europeas y los países miembros del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Como sostienen Silvia Miranda y Roberto Echandi²⁵, precisamente la experiencia traumática de tan reciente conflicto «y la necesidad de colaborar con el proceso de pacificación orientaron la cooperación europea en la región, que posiblemente no habría alcanzado tal magnitud si no hubiese existido dicha crisis. Esta situación ha fortalecido definitivamente los lazos entre ambas regiones y les ha permitido atender sus propios intereses». En efecto, como se señaló más arriba, el Proceso de Contadora (8 y 9 de enero de 1983), pasando por «Esquipulas I» (mayo de 1986) y «Esquipulas II» (cumbre de Presidentes de Centroamérica, 6 y 7 de agosto de 1987), llevó finalmente al Acuerdo de Guatemala, por el que se ponía en marcha el «Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica» (firmado el 7 de agosto de 1987 por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Al entrar en la década de 1990, el trabajo llevado a cabo en las «cumbres presidenciales» desembocó en el establecimiento de un nuevo marco político y jurídico en la integración de la región centroamericana impulsado por el denominado «Protocolo de Tegucigalpa» de 1991. De este modo, y en teniendo en cuenta que la integración centroamericana apostaba por su consolidación al transformar en 1993 el antiguo Mercado Común Centroamericano (creado en 1963) en el novedoso Sistema de Integración Centroamericano (SICA)²⁶, la Unión Europea y los países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) firmaban en 1993 el «Acuerdo Marco de Cooperación» (que entró en vigor el 1 de marzo de 1999), que años después, como se demostró en los encuentros de Florencia, en 1996, y en Madrid, en 2002, influyó en la nueva orientación del «Diálogo» hacia el desarrollo sostenible y una mayor integración en la subregión centroamericana²⁷. Fue en mayo de ese último año, cuando en el marco de la Cumbre Unión

²⁵ En la obra colectiva GRANADOS, Jaime; LIZANO, Eduardo, y OCAMPO, Fernando (Editores), *Un puente para el crecimiento. Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009.

²⁶ Véase a este respecto ULATE CHACÓN, Enrique y OLMOS GIUPPONI, M^a Belén, «Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): Estructura institucional, ámbitos de actuación y perspectivas de futuro», en *Cuadernos Iberoamericanos de integración*, 9 (2009), 155 páginas. MURCIA, Walter, ODDONE, Nahuel, y RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Horacio, *La integración centroamericana: orígenes, avances y desafíos*, -Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo-, México, Instituto Mora. Universidad Iberoamericana, 2015. Y VV.AA., *Mirada Centroamericana*, Ciudad de Guatemala, Universidad Rafael Landívar. Guatemala, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador, Universidad Centroamericana. Nicaragua, 2017.

²⁷ Véase en este sentido SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Los Libros de la Catarata, 1998.

Europea-América Latina y el Caribe, Centroamérica y la Unión Europea pusieron en marcha la negociación para formalizar un «Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación» que se firmó en Roma el 15 de diciembre de 2003.

4. La UE y el SICA hacia el establecimiento de un Acuerdo de Asociación (AdA)

Fue entonces, en el marco de la III Cumbre entre la Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en Guadalajara en mayo de 2004, cuando ambas Partes acordaron establecer un mecanismo de evaluación conjunta con el objetivo de examinar el proceso de integración económica regional centroamericana, como paso previo al inicio de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación (AdA). Para formalizar dicho proceso y definir sus objetivos y metodología, ambas Partes se reunieron el 19 de enero de 2005 en Bruselas con ocasión de la celebración de la XIII Comisión Mixta Unión Europea-Centroamérica. En la Cumbre Unión Europea-Centroamérica, celebrada en Viena en mayo de 2006, se reiteró el compromiso de establecer el mencionado AdA; y, al año siguiente, los días 28 y 29 de junio, las Partes en cuestión acordaron el inicio de las negociaciones en tal sentido²⁸. La primera ronda de negociaciones para el establecimiento del AdA tuvo lugar en octubre de 2007 en San José de Costa Rica. En total se celebraron nueve rondas de negociaciones para tratar los que se consideraron los tres pilares básicos (Pilar Político, Pilar de Cooperación y Pilar Comercial) y siete reuniones técnicas comerciales. Durante las negociaciones se realizó un amplio proceso de consulta con los distintos organismos de la administración pública afectados y con los sectores productivos, académicos, organizaciones no gubernamentales y demás grupos interesados. Según los expertos del Banco Interamericano de Desarrollo, el establecimiento de este AdA con la Unión Europea podía ser considerado como el mejor «puente para el desarrollo» de Centroamérica, el «más adecuado para profundizar las relaciones comerciales entre ambas regiones, fortalecer los vínculos políticos, consolidar la cooperación europea en la región y profundizar el proceso de integración regional», y suponía al mismo tiempo tanto una oportunidad como un desafío para la región.

En mayo de 2010, en menos de tres años de trabajo, en la IV Cumbre Unión Europea-América Central celebrada en Madrid, las negociaciones para el AdA llegaron a buen puerto. En el comunicado conjunto emitido el 19 de mayo, se señalaba que en dicha Cumbre las Partes afectadas «han destacado la naturaleza fructífera de las relaciones existentes entre ambas regiones, que se ha desarrollado en el marco del Diálogo de San José, establecido en 1984, y han confirmado los puntos de vista y los compromisos manifestados en Lima el 17 de mayo de 2008». En función de lo anterior, dichas Partes celebraban la conclusión de las negociaciones y señalaban lo siguiente: «Dicho Acuerdo, que abarca todos los aspectos de las relaciones birregionales, el diálogo político, la cooperación y el comercio, constituye la manifestación más concreta de la fuerza de nuestro vínculos. Al fomentar el diálogo político y la cooperación en asuntos de interés común y al impulsar nuestro respectivos flujos comerciales e inversiones, el Acuerdo de Asociación anuncia una nueva era en las relaciones entre la Unión Europea y América Central». También se destacaba en el comunicado que

²⁸ Véase COMISIÓN EUROPEA, «Documento de estrategia regional para América Central, 2007-2013», (Marzo 2007).

nos ocupa que, para las Partes, «la seguridad es uno de los aspectos prioritarios de su plan de trabajo común y en que la inseguridad plantea graves riesgos para el desarrollo humano, social y económico, y, por consiguiente, para la estabilidad democrática en América Central». En este sentido, las Partes «han estado de acuerdo en que el ejercicio efectivo de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos son esenciales para la seguridad de las personas».

5. El AdA entre la UE y el SICA

En función de lo anterior, el 22 de marzo de 2011, los representantes de la Unión Europea y de América Central completaban el proceso de revisión legal del AdA y rubricaron los textos negociados. En palabras de la Alta Representante de la UE, Catherine Ashton, este AdA «es una prueba concreta de nuestro siempre presente compromiso con la región de Centroamérica. Nos permitirá profundizar aún más nuestro diálogo y reforzar nuestra presencia en la región, donde la UE es ya el mayor donante, inversor y socio». Por su parte, para el Comisario de Comercio de la Comisión Europea, Karel De Gucht, la firma del AdA «es un paso importante hacia la entrada en vigor de este acuerdo verdaderamente interregional. En un acuerdo ambicioso y muy amplio, que impulsará el comercio y la inversión entre las Partes, que ayudará al crecimiento y a la creación de empleo, como también a la integración regional de América Central». Formalmente, el AdA fue firmado por la Partes en Tegucigalpa, el 29 de junio de 2012 (el Parlamento Europeo lo aprobó el 11 de diciembre del mismo año), y de los tres pilares que, como sabemos, lo conforman (el de Diálogo Político, el de Cooperación y el del Comercio), el primero en entrar en vigor para la mayor parte de los países centroamericanos ha sido el Pilar del Comercio, en concreto el 1 de agosto de 2013. Como resaltó Hugo Martínez Bonilla, Secretario General del SICA, el AdA es «único en su género», además de ser «el primero que suscribe la Unión Europea de región a región», lo cual redundará en una mejor relación comercial, además de potenciar las inversiones, todo lo cual coadyuvará a impulsar el desarrollo social y, en definitiva, a mejorar de las condiciones de vida y de trabajo de los centroamericanos²⁹. Lo anterior —en especial el carácter de ser el primer acuerdo que suscribe la Unión Europea de región a región— también fue resaltado por la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung en una primera valoración presentada por su oficina en Costa Rica y Panamá³⁰.

Según los responsables del SICA, el verdadero significado del AdA se encuentra en la pujanza que se otorga a la futuras relaciones entre la Unión Europea y la región de Centroamérica, de las que se obtendrán beneficios potenciales y grandes posibilidades: «En principio, algunas de ellas incluyen aumentar las exportaciones hacia un mercado amplio, de alta capacidad de compra, sofisticado y exigente; a la vez que se espera un incremento de inver-

²⁹ Véase a este respecto CANO LINARES, M^a Ángeles y DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, Cintia, *La acción exterior del Sistema de la Integración Centroamericana*, Madrid, Editorial Dykinson, 2012.

³⁰ KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (Oficina en Costa Rica y Panamá), «El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea», www.kas.de/costa-rica/es/paages/6207/; Véase también a este respecto, GOBIERNO DE EL SALVADOR, *Acuerdo de Asociación: ofreciendo oportunidades para el desarrollo*, Documento explicativo del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, 2013.

sión europea en nuevas empresas. Otro de los efectos que se debe esperar es el fortalecimiento y profundización de la integración Centroamericana, que sin duda nos abre las posibilidades de inducir un proceso de desarrollo más acelerado. Ello si estamos convencidos, como deberíamos estarlo, de que integrados tenemos más posibilidades de competir en este mundo globalizado que si lo hiciéramos de manera aislada»³¹. Ese carácter «único en su género» al que nos referíamos anteriormente, se percibe también, según Rómulo Caballeros Otero³² (experto de PAIRCA II/GOPA), en la «dimensión integral» del AdA, es decir, «que los tres temas de la relación [políticas, de cooperación y comerciales] se encuentran íntimamente interrelacionados y el contenido de los Tres Pilares [diálogo político, cooperación y comercio] detalla esa interconexión». Ni siquiera una interpretación crítica del proceso³³ puede dejar de reconocer que dicho AdA «encaja bien con la idea de la Unión Europea de impulsar acuerdos con bloques subregionales que eventualmente puedan confluir en un gran acuerdo de alcance regional. Esto dotaría de coherencia al discurso oficial de la UE de apostar por una forma de *regionalismo abierto* que fortalezca los procesos de integración regional de Latinoamérica»³⁴.

6. Los retos del AdA en el momento presente

En definitiva, para entender la situación presente y los retos del futuro, y siguiendo a Caballeros Otero³⁵, podemos indicar que el AdA presenta unas características sobresalientes: «certeza jurídica», «reciprocidad», «integridad» e «institucionalidad»; unos objetivos principales a conseguir: «consolidar una relación», «desarrollar una asociación», «mejorar la cooperación birregional», «incrementar el intercambio comercial» e «impulsar la integración regional»; una estructura definida: con «una base –organización institucional–», «tres pilares –diálogo político, cooperación y comercio–» y «dos dinámicas –dimensión nacional y proyección regional–». En todo caso, para que el AdA resulte operativo y se mantenga en el tiempo, más allá de las dificultades estructurales propias de una región en desarrollo, será preciso que los países miembros del SICA extraigan de la experiencia europea el valor positivo de lo supranacional, en coexistencia con lo intergubernamental, como norma suprema del proceso de integración³⁶.

³¹ Véase, por ejemplo, MIRANDA, Otilio, *Derecho Comunitario de América Central*, Managua, Universidad Centroamericana, 2010.

³² «Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea», en *Estudios y perspectivas* – CEPAL (Sede Subregional México–, 102 (2008), 68 páginas.

³³ Por ejemplo, la expresada por BIDAURRATZAGA, Eduardo y ZABALO, Patxi, «Efectos potenciales del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea sobre el desarrollo de Centroamérica», <http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2012/05/80-R-043M517.pdf>

³⁴ Para un estudio comparado de ambos procesos, remitimos a la obra de MEJÍA HERRERA, Orlando José, *La Unión Europea como modelos de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana*, León, Editorial Universitaria, UNAN-León, 2008.

³⁵ «Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea», *art. cit.*

³⁶ Véase en relación a lo anterior OLMOS GIUPPONI, María Belén y RUBIO RÍOS, Luis Arnoldo (eds.), *La adopción de políticas en el sistema de la Integración Centroamericana. Propuestas para su perfeccionamiento a la luz de la experiencia europea*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, 2011.

7. Los procesos de integración iberoamericanos: el caso del MERCOSUR

MERCOSUR: la potencialidad teórica del Tratado de Asunción

En el Tratado de Asunción de marzo de 1991, donde se acordó la creación del MERCOSUR, se afirmaba que «la ampliación de las actuales dimensiones de [los] mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar [los] procesos de desarrollo económico con justicia social». El documento añadía que el programa diseñado contemplaba «la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial, la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países»³⁷. Tras el final de la Guerra Fría, parecía evidente que los mandatarios de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay tomaban conciencia de la necesidad de dar una respuesta conjunta e integrada a la globalización económica si querían afrontar el nuevo siglo con garantías de éxito.

El Tratado de Asunción aspiraba a constituir un auténtico mercado común, para lo cual el Programa de Liberación Comercial era uno de sus mecanismos principales. La reducción arancelaria progresiva aplicada a los intercambios comerciales entre sus miembros debía concluir a finales del año 1994, fecha fijada para constituir una zona de libre comercio, pero en la práctica estas perspectivas no pudieron cumplirse hasta justo cuatro años más tarde, el 31 de diciembre de 1998. Con todo, el ideal de un mercado común tendría que esperar todavía más, ya que los Anexos del Tratado no contemplaban los instrumentos necesarios para concretarlo: faltaba cómo coordinar las distintas políticas macroeconómicas de los estados, aceptar la libre circulación de capital y personas, y poner en marcha una legislación común, entre otros aspectos.

Así las cosas, el objetivo fundamental que nos ocupa es contribuir al debate científico acerca de las dificultades, problemáticas y perspectivas con relación al MERCOSUR, en clave comparada con el proceso de integración europeo³⁸, y a la evolución del largo proceso de negociación entre ambos actores regionales para alcanzar un Acuerdo de Asociación (AdA). En relación con lo ya apuntado, bien se puede afirmar que el MERCOSUR mantiene ahora mismo tanta actualidad como en el momento de su creación por el Tratado de Asunción de 1991, hace ya más de veinticinco años³⁹. En efecto, de repente hemos podido observar cómo

³⁷ Torres, Jorge José, *El concepto «integración latinoamericana»...*, op. cit., p. 53.

³⁸ Para acercarse a dicho estudio en clave comparada desde el punto de vista iberoamericano. Véase, entre otras aportaciones, SOTO, Alfredo Mario y GONZÁLEZ, Flavio Floreal, *Manual de Derecho de la Integración*, Buenos Aires, La Ley, 2016, en especial, los epígrafes debidos a GONZÁLEZ, Flavio F., «Unión Europea», pp. 49-171, «Mercosur», pp. 217-328; y RECONDO, Gregorio (Coordinación y Prólogo), *MERCOSUR. Una historia común para la integración*, Tomo I y Tomo II, Asunción, Paraguaya, Multibanco SAECA, 2000. Véase también BENEGAS CRISTALDO, Gladys S., *A la búsqueda de un Mercado Común: MERCOSUR. Creación de Comercio, Desviación de Comercio e Implicaciones de Políticas Públicas*, Asunción, Paraguay, Centro de Publicaciones de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, 1994.

³⁹ La firma del Tratado tuvo lugar el 26 de marzo de 1991 en la sede del Banco Central del Paraguay. Los firmantes del mismo fueron los presidentes de Argentina, Carlos Saúl Menem; de Brasil, Fernando Collor; de Paraguay, Andrés Rodríguez, y de Uruguay, Luis Alberto Lacalle. En palabras del canciller nacional, embajador Eladio Loizaga: «Para Paraguay siempre ha sido un motivo de orgullo que la firma del Tratado del Mercosur se realizara en Asunción, pues coincide con el carácter de nuestra capital como “Madre de Ciudades”. Por eso, cuando se habla del Mercosur resuena gratamente el título del Tratado de Asunción. Mensaje «Por los 25 años del Mercosur».

el MERCOSUR se ha hecho presente de nuevo en las agendas diplomáticas y en los medios de comunicación iberoamericanos, pero también europeos en general y de otras latitudes. Lo anterior venía justificado en función de los retos asumidos por el presidente argentino, Mauricio Macri, quien, después de su elección en 2015, no dudaba en presentarse como el nuevo líder regional, empeñado en impulsar el cambio de rumbo en el ámbito del MERCOSUR. En relación con lo anterior, aprovechando su visita a Paraguay (el 25 de noviembre de 2015), el ministro español de Asuntos Exteriores, y teniendo en cuenta que en ese momento Paraguay ejercía la presidencia rotatoria del MERCOSUR, se comprometió a pulsar el cambio de actitud que se venía produciendo en países como Brasil, y ahora también Argentina, para impulsar los vínculos y acuerdos —en vía de tramitación— entre el MERCOSUR y la UE.

Como hemos visto, la actual agenda política sitúa al MERCOSUR como actor de gran relevancia, ya que, en palabras del embajador Eladio Loizaga, ministro de Asuntos Exteriores del Paraguay, en nuestros días dicho proceso de integración «es mucho más que un proyecto económico consolidado. Hemos logrado avanzar en importantes temas como las cuestiones sociales y políticas, en una colaboración estrecha en campos tales como la salud, la educación, la cultura, las migraciones, entre otros. Asimismo, es innegable el aporte del Mercosur para la consolidación democrática y la preservación del orden constitucional de nuestras naciones»⁴⁰; aunque, curiosamente, sobre esto último no se alude en el texto del Tratado de Asunción, lo que a la postre, en nuestra opinión, debilitó el proceso de integración al restarle esencia unitiva por la falta de referencia a valores fundamentales. En efecto, en lo que pudiéramos considerar el Preámbulo del Tratado, solo se dice lo siguiente: «CONSIDERANDO que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social», «CONSCIENTES de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980», «CONVENCIDOS de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes», «REAFIRMANDO su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, con la finalidad de alcanzar los objetivos arriba mencionados».

De este modo, y si tenemos en cuenta las tres ideas fuerza del europeísmo tal como se perciben en la Declaración de Robert Schuman, del 9 de mayo de 1950, momento en el que arranca el proceso de integración en el Viejo Continente después de la Segunda Guerra Mundial, esto es, «la paz entre los europeos», «el buen gobierno democrático» y «el bienestar socioeconómico de los pueblos», en el Preámbulo del MERCOSUR sólo encontramos la apelación al bienestar socioeconómico de los pueblos en función de la una mejor integración de los mercados, pero no se hace mención a que dicho proceso debería tener otras dos grandes ideas fuerza fundamentales, es decir, la paz entre los pueblos (cerrando definitivamente el enfrentamiento entre estos países, cuyo momento más terrible fue la Guerra de la

⁴⁰ «Mensaje del canciller nacional, embajador Eladio Loizaga: por los 25 años del MERCOSUR», en EDICIÓN ESPECIAL: *Homenaje por los 25 años de la firma del Tratado de Asunción, op. cit.*, p. 14.

Triple Alianza, que, entre 1864 y 1870, enfrentó a Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay, con unos costos, sobre todo demográficos para Paraguay, inconmensurables y muy difíciles de superar y olvidar)⁴¹, y la consolidación de la democracia representativa.

Sólo años más tarde, a la hora de valorar el proceso de integración del MERCOSUR, encontramos referencias explícitas a la idea fuerza de la democracia, como cuando afirma el embajador Antonio Félix López Acosta que «el Tratado de Asunción es un dispositivo político-diplomático concebido como instrumento tendiente a consolidar la democracia, [sin dejar de lado otros aspectos siempre citados, como] dar impulso a la transformación productiva y a la inserción competitiva de los países signatarios en los mercados internacionales». Según el propio Dr. López Acosta, los cuatro países que conformaron en su origen el MERCOSUR, «comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad»⁴². Finalmente, y en función de todo lo anterior, el MERCOSUR también pasó a ser considerado –lo que en sí mismo es algo fundamental y trascendente– como una «zona de paz», lo que fortaleció y consolidó el concepto de «cultura de paz». De este modo, la presente reflexión desde el punto de vista de la historia adquiere mayor importancia si cabe⁴³.

8. MERCOSUR: un apunte de situación

Una vez en marcha el Mercado Común del Sur (MERCOSUR: Tratado de Asunción de

⁴¹ En relación con lo anterior, puede verse, por ejemplo, MENDOZA MARTÍNEZ, Hugo, «La integración regional sudamericana: el caso de Paraguay», en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á. (Directores), *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 305-322.

⁴² «Evolución del proceso de integración del MERCOSUR», en EDICIÓN ESPECIAL: *Homenaje por los 25 años de la firma del Tratado de Asunción*, op. cit., los entrecomillados en pp. 33 y 36, respectivamente; sobre lo mismo también en pp. 45 y 49. En relación con lo anterior, en especial con lo que se refiere a los derechos fundamentales, véase MUSSO, José Antonio, «Análisis comparativo de los derechos humanos en el MERCOSUR y la Unión Europea», en MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G. Á. (Directores), *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, op. cit., pp. 245-269.

⁴³ En este sentido, un punto de partida en CAETANO, Gerardo, *Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyuntura e instituciones 1991-2011*, en el monográfico *MERCOSUR 20 años* (2011), pp. 21-71, y también dentro del mismo BOUZAS, Roberto, Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina, pp. 75-85, y QUIJANO, José Manuel, *El MERCOSUR 20 años después*, pp. 89-133; y SCOTTI, Luciana Beatriz (Directora), *Balances y perspectivas a 20 años de la constitución del MERCOSUR*, Buenos Aires, Eudeba. Universidad de Buenos Aires, 2013. Véase también CAETANO, Gerardo, «¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos de la encrucijada actual», *Relaciones Internacionales*, nº 30 (Octubre 2015 / Enero 2016) –Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)/UAM–, pp. 27-50, y MUSACCHIO, Andrés, «Los avatares del MERCOSUR en la crisis internacional», *Ensaïos FEE*, Porto Alegre, v. 36, nº 1 (jun. 2015), pp. 225-252.

26 de marzo de 1991, suscrito –como ya sabemos– por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay⁴⁴, recuérdese, un Tratado «para la constitución de un mercado común» y no «constitutivo de un mercado común»⁴⁵, que exigía –algo por el momento imposible de lograr– la puesta en marcha de prácticas económicas comunes de la mano de un banco central y de una moneda única, y de otra serie de actuaciones, en educación y cultura, hasta culminar en una única ciudadanía. De este modo, en función de los países adscritos⁴⁶ y el calendario de actuaciones anunciado, aunque, como bien sabemos, fuera puro voluntarismo, el MERCOSUR «fue visto como la iniciativa de integración más notable en la región», aunque «su agenda de integración institucional era incluso de menor nivel que los mecanismos de integración de otras regiones de la zona, dado que no abarcó la creación de instituciones supranacionales»⁴⁷. En este sentido, el MERCOSUR respondería, según el embajador Antonio Félix López Acosta, a las características de un «Mercado Común Imperfecto»⁴⁸.

En el calendario presentado en su momento, dentro del ámbito de la integración económica se establecieron tres fases principales: (1) un área o zona de libre comercio (que debía estar plenamente operativa en 1991); (2) una unión aduanera (pensada para 1995), pero aún no lograda, y (3) un mercado común (objetivo a lograr en 2006), todavía pendiente

⁴⁴ «A finales del siglo XX, el universo entero se vio conmovido por la caída del muro del imperialismo comunista, así como la formación de grandes bloques, fundamentalmente económicos, en muchas partes del mundo, y en América del Sur se inició el proceso de integración que posteriormente fue denominado Mercado común del Sur (Mercosur). (...). La creación del MERCOSUR abrió una página histórica en la América Latina. El desafío de la integración subregional responde a una manifestación de deseos de tendencia globalizante, promotora de profundas y radicales transformaciones en las relaciones internacionales, que apuntan a ese camino como vía de acceso privilegiado a los países en desarrollo a los mega mercados mundiales.» LÓPEZ ACOSTA, A. F., «Evolución del proceso de integración del MERCOSUR», en EDICIÓN ESPECIAL: *Homenaje por los 25 años de la firma del Tratado de Asunción*, op. cit., p. 32.

⁴⁵ En palabras del embajador Antonio Félix López Acosta, en *ibidem*, p. 45.

⁴⁶ Como ya se ha dicho, en su origen los países que conformaron el MERCOSUR fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a los cuales se unieron Venezuela y Bolivia (este aún pendiente de cerrar su adhesión). El MERCOSUR cuenta con una extensión de unos quince millones de km² (unos cuatro millones y medio de km² tiene la UE), y casi trescientos millones de habitantes (la UE cuenta con algo más de quinientos siete millones).

⁴⁷ De este modo, según el embajador Antonio Félix López Acosta, el Mercado común del Sur (MERCOSUR) «puede ser definido como un Tratado de Libre comercio Internacional, desarrollado a través de un ambicioso programa de integración económica (...).» «Evolución del proceso de integración del MERCOSUR», en EDICIÓN ESPECIAL: *Homenaje por los 25 años de la firma del Tratado de Asunción*, op. cit., p. 35.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 47. En efecto, siguiendo al Dr. López Acosta, lo que sucede es que «existen imperfecciones importantes en la estructura misma del Tratado Asunción de 1991 que tocan los 3 aspectos: jurídico, económico y político». Desde el punto de vista jurídico: «las distintas formas de internalizar los Tratados Internacionales en los Países Miembros (sistema monista o dualista) hacen que no exista la posibilidad de emprender reales política comunes ni a nivel supranacional ni a nivel intergubernamental». Desde el punto de vista económico: «la importante (demasiado elevada) dependencia de los Estados parte (en particular Paraguay) de los ingresos de aranceles exteriores (...) y la voluntad de los países miembros de proteger a sus propios productos hace que el Tratado prevea un sinnúmero de excepciones (...) tanto a nivel del sistema arancelario a aplicar sobre las mercancías y servicios, cuanto a nivel de la aplicación efectiva del Arancel Exterior». Desde el punto de vista político: «la posición hegemónica de los dos grandes a todos los niveles (población, dimensión territorial, PIB, etc.) y la posición país “pequeño” (de menor dimensión económica) [de Paraguay] junto con Uruguay, la que se ve sometida a su “mediterraneidad”, hace que existan asimetrías importantes que no les permiten, por ser los más vulnerables, hacer valer sus puntos de vista en las negociaciones internacionales y en las decisiones tomadas a nivel regional. Estas condiciones dan origen a tener que afrontar en el seno del MERCOSUR un desequilibrio permanente y estructural importante a todos los niveles». *Ibidem*, pp. 47-48.

de establecerse en función de los escasos avances en las dos fases anteriormente reflejadas. Sobre la debilidad de dichos proceso, nadie mejor que el embajador Félix López Acosta, cuando escribe, a propósito del vigésimo quinto aniversario del Tratado de Asunción, que hasta el momento «no se ha podido perfeccionar decididamente los esquemas trazados, como son la Zona de Libre Comercio y la Unión Aduanera, que son los primeros estadios que deben ser cumplidos para luego finalmente llegar a la conformación total del Mercado Común»⁴⁹.

La integración institucional, por su parte, podemos señalar que se puso en marcha en 1994, en el momento de la firma del Tratado de Ouro Preto⁵⁰, teniendo como modelo a la Unión Europea. Así se establecía la creación de un Consejo del Mercado Común –CMC– (una especie de Consejo Europeo, por tanto, la institución de rango superior más importante), un Grupo del Mercado común –GMC– (una especie de Comisión Europea, que dirige la actividad del día a día) y la Comisión de Comercio –CC– (encargada de los instrumentos para la debida actuación comercial), instituciones, que al conformar los órganos de decisión del MERCOSUR, están asistidas por toda una serie de grupos de expertos sectoriales.

Pero la realidad ha demostrado que dentro del MERCOSUR ni siquiera se puede hablar de un operativo y eficaz marco de actuación intergubernamental, y muchísimo menos supranacional (dada la falta homogeneidad económica, sin moneda común, sin corte de justicia, sin tribunales arbitrales, etcétera), motivo por el cual todavía está muy lejos de avanzar hacia una integración del tipo de la realizada por las Comunidades Europeas, las que después de lograr un mercado común efectivo pasaron posteriormente a establecer una unión económica y monetaria. En función de lo anterior, se puede afirmar que el MERCOSUR «no es una unión aduanera, ni siquiera de manera incompleta»⁵¹; estamos, por tanto, ante un proceso de integración inacabado, que incluso pudiera ser un proyecto fallido más. En resúmenes cuentas, que no se haya avanzado lo esperado desde el momento auroral de la puesta en marcha del proceso de integración es porque en el MERCOSUR «la estructura de sus órganos se acerca más a la idea de cooperación interestatal que a la noción de integración, en la que los estados son conscientes de que ceden parcelas importantes de su soberanía a favor de un órgano supranacional»⁵².

⁴⁹ *Ibidem*, p. 31.

⁵⁰ «En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, por el que se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional. En Ouro Preto se puso fin al periodo de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera que caracterizan hoy al MERCOSUR, encabezados por el Arancel Externo Común.» *Ibidem*, p. 37.

⁵¹ Según explica embajador Antonio Félix López Acosta, «no se ha podido conformar una Zona de Libre Comercio a causa del mantenimiento de excepciones y exclusiones a la liberación arancelaria, la existencia de una variada red de restricciones no tarifarias y la fragmentación del mercado ampliado ocasionado por la no aplicación del tratamiento de “libera practica” a la importaciones de terceros que hayan pagado los derechos de aduana fijados en el arancel exterior común. (...) Reconocidas estas insuficiencias por los actores, se ha dado en tildar al mecanismo en funcionamiento como una “unión aduanera imperfecta”.» *Ibidem*, p. 50.

⁵² *Ibidem*, p. 69.

9. La UE y el MERCOSUR ante la negociación del Acuerdo de Asociación (AdA)

Para facilitar las negociaciones entre la Unión Europea y los diferentes procesos de integración iberoamericanos, pensando sobre todo en el MERCOSUR, se puso en marcha a partir de la Cumbre de Río de 1999 una «Asociación Estratégica Birregional»⁵³ con el objetivo de establecer una serie de Acuerdos de Asociación (AdA). Lograr dichos AdA demostró ser una tarea complicada, en especial con el MERCOSUR, motivo por el cual los primeros Acuerdos que rubricó la UE fueron con México⁵⁴ en el año 2000, con Chile⁵⁵ en 2002 y, casi una década después –como ya sabemos– con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que data de 2010, y en el cual en 2013 entró en vigor uno de sus tres pilares, el Pilar Comercial. Sólo a partir de la Cumbre de Madrid de 2010, bajo la presidencia rotatoria de España de la UE, se relanzaron las negociaciones con el MERCOSUR, y se alcanzaron sendos tratados comerciales con Colombia y Perú. Lo anterior venía a demostrar el interés de la Unión Europea por Iberoamérica, algo por lo que venía pugnado España sin descanso en el conjunto de la UE.

El interés de la Unión Europea por establecer relaciones con el MERCOSUR puede observarse en que, incluso antes de la cumbre de Río, ya citada, el 15 de diciembre de 1995 se firmó en Madrid un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC)⁵⁶ entre ambas organizaciones regionales, aún vigente. Pocos años después, en 1999, se decidió impulsar entre la UE y el MERCOSUR un AdA, pero el desarrollo de las negociaciones no logró consolidarse en algo duradero, motivo por el cual en 2004 se dieron por canceladas. Sin embargo, un año después, ambas partes decidieron retomar el trabajo conjunto. Así las cosas, en 2007 la UE le propuso a Brasil una asociación estratégica, y años más tarde, en 2010, de la mano de la voluntad negociadora de España las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR volvieron a estar operativas, con la celebración de rondas de trabajo. Una vez reactivadas las negociaciones en la cumbre de Madrid, era básico priorizar el proceso y evitar bloqueos por cuestiones de menor importancia, para lo cual se hacía necesario encontrar espacios (transversales) para la cooperación, en materia de cooperación energética, temas medioambientales, materia educativa, que tienen cabida también en el Acuerdo de Asociación al que se

⁵³ «Las relaciones birregionales iniciaron su andadura en el escenario internacional de la guerra fría, con los conflictos centroamericanos y los procesos de transición democrática de los años ochenta; se adaptaron al nuevo escenario de la posguerra fría, en el que junto a la consolidación de las democracias, surgieron nuevos intereses económicos y ambas regiones trataron de afirmar sus respectivos proyectos de integración regional.» SANAHAJUA, José Antonio, *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Documento para la Fundación EU-LAC. A este respecto, véase también SBERRO, Stephan, «Las tres etapas de la relación estratégica birregional entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea», pp. 38-43.

⁵⁴ Véase a este respecto NÚÑEZ DE PRADO CLAVELL, Sara, «Espejos enfrentados: México frente al continente americano y la Unión Europea», en MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G. Á. (Directores), *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, op. cit., pp. 325-349.

⁵⁵ Véase a este respecto RUBILAR LUENGO, Mauricio, «Chile y la integración americana: del idealismo latinoamericano al pragmatismo del regionalismo abierto», en *ibidem*, pp. 351-369.

⁵⁶ Según el Dr. López Acosta, dicho Acuerdo, en el ámbito de la Política Comercial del MERCOSUR es todavía hoy en día «un referente importante de actuación unida frente al exterior de los Estados Parte». «Evolución del proceso de integración del MERCOSUR», en EDICIÓN ESPECIAL: *Homenaje por los 25 años de la firma del Tratado de Asunción*, op. cit., p. 70.

aspira; en definitiva, se intentaba salvar el proceso negociador puesto en marcha con tantas dificultades.

Sin embargo, como sabemos, el avance de las negociaciones nunca dejó de ser problemático, dado el nivel desigual entre ambos actores y los intereses distintos que cada cual aspiraba a lograr. Para el MERCOSUR, el objetivo central «estaba enfocado en el comercio de bienes y especialmente en el comercio de productos agropecuarios», mientras que las aspiraciones de la UE no estaban centradas sólo en la «apertura del mercado de bienes industriales», sino que se ponía el foco «en la liberalización del comercio de servicios y de compras gubernamentales (con énfasis en el mercado de Brasil), en el tratamiento de sus inversiones y en la aceptación de nuevas reglas de protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI)». De este modo, la disparidad en los objetivos y la escasa o nula capacidad de las partes para flexibilizar sus posturas en la mesa de trabajo enturbiaron de manera reiterada y duradera, como sabemos, el proceso negociador en curso.

Con la cabeza de playa que significaba la alianza establecida con Brasil, en un momento dominado por la situación de crisis económica y financiera mundial, la UE, a través de la Comisión Europea, marcó como objetivo «la reanudación de las negociaciones con el MERCOSUR», lo que ocurrió durante el desarrollo de la VI Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid en mayo de 2010, como ya se ha dicho más arriba. No obstante, entre los estados miembros de la UE surgió en este momento una controversia en relación con la reactivación del proceso negociador con el MERCOSUR: con Francia al frente, dicha reactivación también era puesta en cuestión por estados miembros como Irlanda, Grecia, Hungría, Austria, Luxemburgo, Polonia y Finlandia, controversia a la que se sumaron grupos de presión vinculados al sector agropecuario comunitario. En todo caso, la controversia no logró frenar los acuerdos firmados en la Cumbre de Madrid que venían a establecer «un nuevo paradigma» por parte de la UE y una nueva inserción internacional, en la que Iberoamérica volvía a ser parte de la agenda europea, como se demostró con la firma del Acuerdo de Asociación con América Central –con el Sistema de Integración Centroamericano (SICA)– más Panamá, ya mencionado.

El proceso impulsado en la Cumbre de Madrid demostraba que la situación en la UE era distinta del momento del parón negociador en 2004. En efecto, en ese año se había cerrado la primera fase de ampliación al Este con la incorporación de ocho nuevos países (más Chipre y Malta): la Europa de los 25 llegó a los 27 en 2007 con la incorporación de los dos países restantes de la antigua Europa soviética⁵⁷ (los 8 primeros fueron: República Checa, República Eslovaca, Polonia, Hungría, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania, y los dos restantes: Rumania y Bulgaria); en 2013 se incorporó Croacia conformando la UE de 28. Así era la nueva UE la que inauguraba un nuevo proceso negociador con el MERCOSUR para intentar establecer el Acuerdo de Asociación tanto tiempo demorado.

Así las cosas, y en función de lo anterior, entre 2010 y 2015 tuvo continuación el desarrollo de las negociaciones UE-MERCOSUR. Del 29 de junio al 2 de julio de 2010 se reunió el Comité de Negociaciones Birregional (CNB): esta nueva etapa de la negociación presentaba

⁵⁷ Véase a este respecto PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «La “nueva Europa”: de la caída del comunismo a la integración en la Unión Europea», en FORNER, Salvador (Ed.), *La construcción de Europa. De las «guerras civiles» a la «unificación»*, Madrid, Biblioteca Nueva. Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, 2007, pp. 191-217.

«un esquema de dos velocidades», con el establecimiento de marcos normativos y la subsiguiente preparación y presentación de ofertas negociadoras. A partir de lo anterior, el CNB volvió a reunirse del 11 al 15 de octubre de 2010 en Bruselas; y en Asunción, en mayo de 2011; en julio, en Bruselas; en noviembre, en Montevideo; en marzo de 2012, de nuevo en Bruselas y en octubre en Brasilia. Llegados a este momento (sin que todavía se hubiera producido el necesario intercambio de ofertas por ambas partes), los países miembros del MERCOSUR comenzaron a explicitar sus distintos puntos de vista en relación con el proceso negociador: mientras que Brasil, Paraguay y Uruguay apostaban por la presentación de ofertas lo antes posible y cerrar de manera inmediata el AdA, Argentina, por su parte, se mostraba reacia a ello.

Siguiendo con la evaluación del proceso negociador que nos ocupa, podemos señalar que en enero de 2013 se reunieron en Santiago de Chile los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)⁵⁸ y de la Unión Europea, en el marco de la I Cumbre CELAC/UE. En esta reunión se hicieron visibles de nuevo las posturas encontradas entre los estados miembros del MERCOSUR, y ello nuevamente paralizó el avance de las negociaciones UE-MERCOSUR, aunque los países pro-AdA no dejaron de presionar al Gobierno argentino para intentar persuadirle de que cerrarse a la negociación de manera permanente podría llevarle al «aislamiento dentro del bloque, poniendo en jaque la tan valorada integración sudamericana».

Finalmente, de las ofertas nacionales se debía llegar a la oferta de bloque por parte del MERCOSUR, en la etapa que anunciaba el «proceso de consolidación», en julio de 2014. En el primer semestre de 2015 era Brasil quien debía ejercer la presidencia de MERCOSUR, y se esperaba llegar a un acuerdo para «invitar» a la UE a seguir negociando. Pero en ese momento todavía no se veía la luz al final del túnel. Así las cosas, el proceso de negociación entraba en un nuevo plazo para las partes, según el cual, éstas tenían el último trimestre de 2015 para proceder al intercambio de ofertas. Según los analistas, este último plazo debería ser visto como «una nueva oportunidad» para llevar a buen puerto el proceso negociador, pero los expertos también consideraban que cerrar con éxito el AdA de manera inmediata a finales de 2015 no parecía posible. En efecto, para octubre de 2015, no se había dado carta de naturaleza a lo acordado por los presidentes de los estados parte del MERCOSUR, ya que en el párrafo 45 del comunicado de la cumbre de Caracas del 29 de julio de 2014, se afirmaba que «la oferta del MERCOSUR se había conformado y que el bloque esperaba que la UE pudiera contar con su correspondiente oferta para poder fijar una fecha para llevar a cabo la entrega simultánea de las ofertas»⁵⁹.

Llegados a este punto parecía evidente que la negociación presentaba intereses encontrados en ambas uniones regionales. Así las cosas, se podía afirmar, en lo que respecta a la UE, que el Acuerdo de Asociación (AdA) con el MERCOSUR había dejado de ser relevante dentro de «la agenda de negociaciones comerciales» comunitarias, en función, sobre todo, del desconocimiento del «alcance y contenido de la oferta del MERCOSUR de desgravación

⁵⁸ La CELAC fue creada el 23 de febrero de 2010 en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en México, y en diciembre de 2011 en la Cumbre de Venezuela quedó constituida definitivamente. La I Cumbre de la CELAC se celebró en Chile en enero de 2013. La CELAC es un organismo intergubernamental (heredero del Grupo de Río y la CALC) que promueve la integración y desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños.

⁵⁹ *Cfr. Comunicado conjunto de los Presidentes del MERCOSUR*: Caracas, Venezuela, 29-VII-2014.

del comercio de bienes», tal como explicaba la Comisaria de Comercio de la UE, sin olvidarnos de otras cuestiones que ocupan a los responsables de la Unión Europea, como son, entre otras, la evolución del Acuerdo de Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversiones (el *TTIP*, por sus siglas en inglés), las relaciones con la República Popular de China o la situación del conflicto entre Ucrania y la Federación Rusa, que tanto preocupa en Bruselas. Por la parte sudamericana, para países como Uruguay y Brasil, sin olvidarnos de Paraguay, el incentivo de las relaciones con la Unión Europea seguía siendo prioritario. Fue Paraguay, en concreto, en el ejercicio de sus funciones como presidente *Pro Tempore* (*PPT*) del MERCOSUR para el segundo semestre de 2015, el responsable de mantener «vivas» las negociaciones en pos del AdA. En este momento debemos resaltar el cambio de orientación que fue previsible se produjera en Argentina con el nuevo Gobierno del presidente Macri, y que de la ambigüedad de los últimos tiempo pasó a impulsar también la negociación que llevó finalmente al Acuerdo de Asociación con la UE.

Para situarnos en el escenario del proceso en marcha, debemos recordar que en junio de 2015 los ministros de Asuntos Exteriores del MERCOSUR se reunieron con la comisaria de Comercio de la UE, Cecilia Malmström, en el marco de la Cumbre de la Comunidad Económica de América Latina y el Caribe (CELAC) que se celebró en Bruselas. En dicha Cumbre UE/CELAC, Brasil, al frente de la *PPT* del MERCOSUR, esperaba impulsar definitivamente la negociación del AdA con la UE, pero todo quedó en buenas palabras por ambas partes. Sin embargo, sobre ello volvió a referirse la *PPT* de Paraguay, asumida una vez cerrada la Cumbre de Brasilia, del 17 de julio de 2015, al establecer dicho proceso de negociación como una de las «prioridades del semestre». De este modo, el 18 de agosto se celebró una reunión técnica interna de los equipos negociadores del MERCOSUR «con el objetivo de revisar y mejorar la cobertura del comercio de bienes para acercarla al 90% del total (proporción exigida por la UE)». Para avanzar en el proceso, el 1 de octubre de 2015 se celebró en Asunción una nueva reunión de nivel técnico, pero, en este caso, ya entre ambas delegaciones, la del MERCOSUR y la de la UE. En relación con lo anterior, y según las declaraciones del embajador Rigoberto Gauto Vielman, Coordinador Nacional del Grupo MERCOSUR por Paraguay, «la información recogida de los negociadores europeos fue auspiciosa en relación a la oferta que harán efectiva en el mes de noviembre de 2015». Sin embargo, dicha oferta comunitaria finalmente no se materializó, y se dejó pendiente hasta mejor ocasión, por la oposición de algunos países comunitarios⁶⁰.

⁶⁰ En efecto, según informó el 27 de noviembre de 2015 en Bruselas a *EFE*, el secretario de Estado de Comercio español, Jaime García-Legaz, entre estos países estaba Francia opuesta «a que la Unión Europea comience el esperado primer intercambio de ofertas comerciales con el Mercosur dentro del Acuerdo de Asociación que esas dos potencia negocian desde hace años», al parecer por la «falta de ambición del Mercosur». En sus declaraciones, García-Legaz explicó que, no obstante, ha quedado claro, en el marco del Consejo de Ministros de la UE, que «hay una mayoría aplásmica de estados miembros a favor de intercambiar ofertas» con el MERCOSUR, países como España, Alemania, Italia, Reino Unido o Portugal «apoyamos claramente la negociación con Mercosur». En relación con lo anterior, el secretario de Estado español de Comercio «recordó que la decisión de empezar ese intercambio la tiene que tomar la Comisión: institución encargada de negociar en nombre de los Veintiocho los acuerdos comerciales. La Comisión lo que hace es escuchar a todos los estados miembros y luego tomar una decisión». Jaime García-Legaz también comentó a *EFE* lo que puede suponer de positivo para el MERCOSUR y el propio proceso negociador la actuación del nuevo Gobierno argentino del presidente Macri, dado que éste «ya ha anunciado que una de sus prioridades máximas en política exterior, y en particular en política comercial», es el acuerdo entre UE y MERCOSUR.

En la cumbre del MERCOSUR, celebrada el 21 de diciembre de 2015 en Asunción del Paraguay, la primera a la que asistía Mauricio Macri poco tiempo después de tomar posesión de la presidencia de la República Argentina⁶¹, sus apuestas con respecto al proceso de integración fueron asumidas⁶². Debemos recordar que el mandatario argentino no dudaba a la hora de poner sobre el tablero de las relaciones regionales e iberoamericanas en su conjunto su aspiración de concretar lo que se podría denominar como una «nueva actitud en MERCOSUR». En este sentido, Macri afirmó, entre otras cosas, que pediría la aplicación de la cláusula democrática para Venezuela en el ámbito de MERCOSUR (cláusula que data de 1998, firmada en el marco del Protocolo de Ushuaia)⁶³, y que, además, no cesaría en su esfuerzo hasta alcanzar el Acuerdo de Asociación tantos años pospuesto entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE), sin dejar de lado la necesaria apertura del MERCOSUR a la Alianza del Pacífico (organización regional compuesta –como ya sabemos– por Chile, Perú, Colombia y México, con Costa Rica y Panamá como países candidatos)⁶⁴.

⁶¹ «Mauricio Macri consiguió el 22 de noviembre un vuelco político monumental en Argentina, impensado apenas dos meses antes. Pero al nuevo presidente no le sobra tiempo para celebrar. Hereda una economía estancada, abrumada por las urgencias, y le toca desplegar el ambicioso programa de transformaciones que prometió en la campaña sin contar con mayoría en ninguna de las dos cámaras legislativas. (...). Proclamó su intención de retomar relaciones estrechas con Estados Unidos y la Unión Europea. (...). Para que se note bien claro el viraje, Macri eligió hablar claro y fuerte sobre el chavismo. Una de sus primeras promesas como presidente electo fue anunciar que reclamará al Mercosur la aplicación de la cláusula democrática para expulsar a Venezuela del bloque a raíz de la detención de opositores y otras violaciones de los derechos humanos cometidas por el Gobierno de Nicolás Maduro. (...) Macri mira con simpatía la Alianza del pacífico. Siente una afinidad ideológica y de gestión con los gobiernos de Colombia, Chile, Perú y México. Y promueve que el Mercosur complete de una vez las negociaciones de libre comercio con la Unión Europea, estancadas en gran medida por el desinterés del Gobierno kirchnerista. (...)» RODRÍGUEZ YEBRA, Martín, «El nuevo gobierno de Macri», *Papeles faes* [edición digital], nº 183 (4/12/2015), pp. 2 y 9.

⁶² *Comunicado conjunto de la presidenta y los presidentes de los estados partes del MERCOSUR* [XLIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común: Cumbre de Asunción, del 21 de diciembre de 2015]: punto 4. «Reiteraron su firme compromiso con el MERCOSUR, destacando que sus objetivos deben orientarse a profundizar la integración y el desarrollo de los pueblos, la consolidación de la democracia, la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que son condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración.», punto 9. «Coincidieron en el interés de convocar en el breve plazo una reunión de alto nivel entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico a fin de abordar temas de interés común.», punto 10. «Se congratularon por los avances alcanzados en el ámbito de otros esquemas de integración (...). En este sentido, destacaron la importancia de continuar con los trabajos de articulación entre el MERCOSUR y otros foros, en aras de seguir fortaleciendo la integración de la región y su proyección en el escenario internacional.» A este respecto, véase también «La cumbre de Asunción y el rumbo del Mercosur», *Notas. Periodismo popular* [edición digital], 22-XII-2015.

⁶³ Así las cosas, el 2 de diciembre de 2016 se anunciaba que Venezuela había sido suspendida como estado miembro del Mercosur (a través de la agencia Reuters haciéndose eco de una fuente del Gobierno de Brasil, aunque según una fuente del Gobierno argentino dicha decisión se tomará el próximo 14 de diciembre en una reunión de ministros de Asuntos Exteriores): «Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay han decidido suspender temporalmente la participación de Venezuela en la organización regional por incumplir sus obligaciones en materia económica, migratoria y de Derechos Humanos.» «Venezuela, expulsada de Mercosur», *ABC* [edición digital], 2-XII.2016.

⁶⁴ Para ciertos analistas, lo que pretendía Macri significaba «un giro de 180 grados hacia el liberalismo para el que necesitará el acuerdo de Brasil, el socio clave»: *El País* [Edición digital], 30-VI-2016. Véase a este respecto MARTNER, Gonzalo D., «Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿convergencia?», *Economía Exterior*, nº 77 (Verano 2016), pp. 49-56.

10. ¿Estamos en este momento ante el final tanto tiempo esperado de las negociaciones del AdA entre el MERCOSUR y la UE, un acuerdo «tan lejos, tan cerca»?

Como era de esperar, el Gobierno de Macri procedió a reactivar el proceso de negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Para los analistas internacionales, estamos ante «una fecha importante [el 20 de marzo de 2017] en las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Ese día, por primera vez desde 2012, negociadores de ambos bloques se reunirán en Buenos Aires para avanzar en un acuerdo comercial que lleva años de demora. La expectativa de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay es que haya un entendimiento este mismo año, al menos en lo que concierne al marco político. Pero el optimismo sudamericano puede chocar con la lista de prioridades de Europa, que está cerca de alcanzar un acuerdo comercial con Japón. Las conversaciones con el Mercosur deberán resolver los puntos que han hecho fracasar hasta ahora cualquier entendimiento, sobre todo los relacionados con la demanda americana en cuestiones agrícolas y las europeas en el derecho del uso de patentes y el libre acceso de sus empresas a las licitaciones públicas de los países americanos que integran el bloque»⁶⁵. En efecto, el 20 de marzo, con Argentina al frente de la presidencia de la organización regional, se ponía en marcha en Buenos Aires la XXVII reunión del Comité Birregional de Negociadores MERCOSUR-UE, con la firme voluntad, según la canciller argentina, Susana Malcorra, de consolidar el proceso de negociaciones que permita llevar a buen puerto del Acuerdo de Asociación que ambas uniones regionales pretenden establecer desde el 1 de julio de 1999, cuando entró en vigor el Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR-UE. La ocasión, según los observadores del proceso, puede ser propicia, «sobre todo porque ahora ambas partes se necesitan. La política de fronteras cerradas de Donald Trump en Estados Unidos reactivó finalmente negociaciones que se encontraban demoradas desde hace años. El Mercosur, y sobre todo México, y Europa necesitan estimular mercados que le permitan colocar sus productos ante una eventual escalada proteccionista de Washington»⁶⁶.

En este sentido, en el encuentro celebrado entre ambas partes el 20 de abril de 2017 en Bruselas, la canciller Malcorra anunciaba avances en la negociación para establecer el AdA con la Unión Europea, y que su objetivo sería presentar dicho Acuerdo —un Acuerdo ya tantas veces «tan cerca», y tantas otras «tan lejos»— ya cerrado en la cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se celebrará en Buenos Aires en diciembre de 2017, o como muy tarde a principios de 2018. En palabras de Malcorra: «Con los avances logrados se podría llegar a un acuerdo final en los tiempos pensados.» Comprometidos con lo anterior están también los principales dirigentes europeos, entre ellos, el presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, que el 23 de abril de 2017 viajaba a Brasil y Uruguay para mostrar su determinación «a que se acorten los plazos para que se pueda rubricar un acuerdo entre la UE y el Mercosur, cuyas negociaciones se retomaron el año pasado. (...) Como ejemplo de ese compromiso, las fuentes del Gobierno recuerdan que en el Consejo Europeo protagoni-

⁶⁵ RIVAS MOLINA, Federico y PÉREZ, Claudio, «La Unión Europea se toma con calma las negociaciones con el Mercosur y prioriza a Japón», *El País* [Edición digital]. 20-III-2017.

⁶⁶ RIVAS MOLIAN, Federico, «La Unión Europea y el Mercosur avanzan en los “valores fundamentales” de un acuerdo», *El País* [Edición digital]. 23-III-2017.

zado en marzo por los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, Rajoy consiguió que sus conclusiones incluyeran un compromiso expreso para impulsar esa negociación. También en la reunión que mantuvo en febrero en Madrid con el presidente de Argentina, Mauricio Macri, Rajoy expresó su convicción de que “en un tiempo no demasiado largo” será posible ese acuerdo y garantizó que España pondrá todo su empeño y hará todo lo que esté en sus manos para ello»⁶⁷.

Todavía en ejercicio de la presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, el presidente de Argentina, Mauricio Macri, celebró el 12 de julio de 2017 una reunión de trabajo con el presidente de Paraguay, Cartes. En ella, este último «abogó por que el MERCOSUR retomé sus objetivos fundamentales y se constituya en factor básico para la integración económica y comercial», para añadir a continuación: «Debemos dismantelar realmente las trabas que subsisten a nivel intra-Mercosur, las que aún limitan nuestro comercio. Si así lo hacemos, cumpliremos por fin el propósito fundamental del artículo primero del Tratado de Asunción, que consagra la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos [capital y trabajo].» En función de lo anterior, también apuntó la necesidad —en la línea marcada por el presidente Macri— de impulsar finalmente las negociaciones para llevar a buen puerto el Acuerdo de Asociación —un proyecto de décadas, como recordó— con la Unión Europea, además de establecer acuerdos con la Alianza del Pacífico, entre otros ámbitos de integración⁶⁸.

El 21 de julio de 2017 asumía Brasil la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR. Entre los aspectos tratados y restos asumidos por la presidencia brasileña para llevarlos a efecto en el segundo semestre de 2017, se destaca todo lo relativo a la negociación en vías de culminación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, reto heredado de la presidencia *Pro Tempore* argentina del semestre anterior. En este sentido, la organización regional sudamericana sigue comprometida a «cerrar al menos un texto de consenso con la UE a más tardar en diciembre, una ambición que coincide con las señales enviadas desde Bruselas. “Ante las presiones proteccionistas que perduran en diferentes regiones, la razón recomienda resistir el aislamiento e insistir en los procesos de integración” [en palabras del presidente de Brasil, Michel Temer]». Como resaltaron los analistas, si dichas previsiones se mantienen en las distintas citas a la que obligaba el calendario de encuentros establecido entre ambas uniones regionales, era posible que en diciembre de 2017 se tuviera sobre la mesa un texto fruto del común acuerdo de las partes, aunque, según señalan los expertos «de ninguna manera será el acuerdo definitivo, sobre todo en lo relacionado al comercio. “Tenemos un texto de negociación común lleno de paréntesis y corchetes, pero es un texto de negociación. Y esperamos por lo menos llegar a un acuerdo político, un acuerdo que deberá ser beneficioso para los dos lados. Tenemos un empeño muy grande en acceder al mercado europeo de productos agrícolas”, dijo el canciller de Brasil Aloysio Nunes [pero, como sabemos la «cuestión agrícola» ya de antiguo es uno de los escollos de la negociación, debido, sobre todo, al recelo de Francia]. Temer pidió que “el lado europeo presente una oferta adecuada de acceso a productos agrícolas, un aspecto crucial para el acuerdo equilibrado que buscamos”»⁶⁹.

⁶⁷ Según informa EFE, y recoge *Eldiario.es*: 23-IV-2017.

⁶⁸ Cfr. *La Nación* [Edición digital], 13-VII-2017.

⁶⁹ Cfr. RIVAS MOLINA, Federico, «Cumbre del Mercosur en Argentina», *El País* [Edición digital], 21-VII-2017.

No obstante, se cumplieron las previsiones más negativas y al terminar 2017 el texto que debía alumbrar el definitivo Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR no había prosperado por enésima vez. De este modo, los negociadores de ambas uniones regionales se citaban para intentar concluir el Acuerdo tanto tiempo pospuesto a lo largo del primer semestre de 2018. En este sentido, sin embargo, las esperanzas se vieron de nuevo defraudadas, desmintiendo las previsiones tanto de la parte europea —«No sé si será la última ronda de negociaciones, pero cada vez que nos reunimos estamos más cerca», en palabras pronunciadas en abril de 2018 por la comisaria de Comercio de la Unión Europea, Cecilia Malmström—, como de la parte iberoamericana —«el Mercosur nunca estuvo tan cerca de un acuerdo comercial con la Unión Europea», según declaraciones del secretario de Comercio Exterior de Brasil, Abrao Arabe Neto, también del mismo mes de abril—, al cerrarse dicho semestre sin atisbo de acuerdo entre las partes.

Durante la ronda de negociaciones, entre el MERCOSUR y la UE, celebradas del 4 al 8 de junio de 2018 en Montevideo (Uruguay), se volvieron a plantear los mismos argumentos por los equipos negociadores, comprometiéndose a redoblar los esfuerzos para alcanzar la meta propuesta, dado que las partes concernidas estaban convencidas —a la postre puro voluntarismo— de estar ante «el principio del final» del proceso para establecer el esperado AdA. Pero el proceso negociador montevideano se saldó con una nueva decepción, y, por lo tanto, sin acuerdo entre las partes. Después del verano, Christoph Leitl, presidente de *Eurochambres* (una unión de cámaras que agrupa a más de veinte millones de empresa europeas), expresaba claramente la posición de esta institución y apelaba a un último esfuerzo para encauzar de nuevo el proyecto de AdA, inmerso, según los analistas, en una de sus fases más críticas, y lo expresaba muy gráficamente: «Si no conseguimos el tratado Unión Europea-Mercosur, Estados Unidos nos arrullará»⁷⁰. De viaje en Buenos Aires, Leitl pretendía llamar la atención de los dirigentes de los países del MERCOSUR, y especialmente de Argentina —recordando que en este país se iba a celebrar la cumbre del G-20 (que en efecto, tuvo lugar del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2018, siendo la primera en su género desarrollada en Sudamérica) —, dado que, a su juicio, se estaba ante la disyuntiva del «ahora o nunca», según sus palabras: «Es el momento de superar los problemas técnicos que, en realidad, son ya pocos porque el apartado agrícola está casi despejado, y hacer política de altura porque tanto la Unión Europea como el Mercosur necesitan absolutamente el acuerdo.» «Hacer política de altura», tal como pedía Christoph Leitl, para impulsar y llevar a buen puerto el AdA entre dichas uniones regionales, parecía un imposible cuando los políticos llamados a pilotar el nuevo Gobierno de Brasil (recordemos que el presidente electo Jair Bolsonaro asume el cargo el próximo 1 de enero de 2019) señalaron, en palabras de Paulo Guedes, futuro ministro de Hacienda, que, en estos momentos, el Mercosur «no es una prioridad»⁷¹. El comienzo del año no podía ser peor para los partidarios de impulsar el MERCOSUR y de establecer el tan esperado AdA con la Unión Europea, ante una frustración de sus expectativas. Pero, como veremos a continuación, los equipos negociadores de la UE y del MERCOSUR enderezaron el proceso hasta llevarlo a buen puerto.

⁷⁰ *El País* [Edición digital], 4-X-2018.

⁷¹ *El País* [Edición digital], 30-X-2018.

11. Balance de la situación de las relaciones entre la UE, el SICA y el MERCOSUR en el momento presente

Más allá de la situación actual en la que se encuentren las relaciones entre la UE, el SICA y el MERCOSUR, lo cierto es que los procesos de integración regional iberoamericanos siguen interesando en los foros económicos internacionales. Así en un encuentro de estas características celebrado del 11 al 12 de 2018 de octubre en Hamburgo (Alemania), se desarrolló, en la jornada dedicada al Día de Latinoamérica, una mesa redonda sobre «Alianzas comerciales latinoamericanas en el contexto Económico Global», en la que participaron representantes del SICA, del MERCOSUR y de La Alianza del Pacífico. Como se desprende de las informaciones publicadas, la cuestión «más acuciante planteada en la mesa redonda fue hasta qué punto los acuerdos de integración vigentes funcionan»⁷².

En este sentido, y en lo que respecta al SICA, tal como lo hemos intentado explicar en el epígrafe correspondiente de este trabajo, con un Acuerdo de Asociación firmado el 29 de junio de 2012 con la Unión Europea, podemos afirmar que dicha integración centroamericana está inmersa en el proceso de potenciar los tres pilares que dan coherencia al AdA suscrito con la UE, sobre la base diálogo político, de cooperación y comercial. Sólo así, un SICA plenamente vigente podrá aspirar a mantenerse operativo en el tiempo, más allá, como ya se ha dicho, de las dificultades estructurales propias de una región en desarrollo, pero que, en consonancia con la experiencia europea, apueste por potenciar los valores de lo supranacional, en coexistencia con lo intergubernamental, como norma fundamental de su integración regional.

En cuanto a las relaciones entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR, cuyo proceso de negociación para establecer un Acuerdo de Asociación parecía estar a la deriva y muy lejos de concluir de manera positiva para ambas partes, con lo cual el mensaje no puede ser más negativo: de manera inopinada todo se aceleró y, finalmente, el 28 de junio de 2019 se firmó el Acuerdo de Asociación (estratégica) entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR; eso sí, a la espera de la respectivas ratificaciones por parte de los estados afectados. Así las cosas, se han invertido las tornas hacia el optimismo, pero si los avatares políticos influyeran de nuevo negativamente y no se ratificara el Acuerdo suscrito, el proyecto de integración que el MERCOSUR representa quedaría muy dañado y en una situación de aislamiento insostenible. En lo que respecta a la UE se puede decir lo mismo: después de haber logrado que la firma del Acuerdo fuera posible, no se entendería que él no fuera ratificado; en este hipotético caso, la UE pondría en cuestión su capacidad de actuación en toda Iberoamérica como impulsor de los procesos de integración regionales o subregionales, lo cual implicaría abdicar como agente internacional comprometido —en función de una cultura de paz y de buen gobierno democrático, asumida desde los momentos fundacionales— con la estabilidad política y el necesario y óptimo desarrollo socioeconómico de los pueblos⁷³.

⁷² De ello trata el artículo de opinión «Tiempos revueltos en Latinoamérica» -*El País* [Edición digital], 2-XII-2018-, firmado por Inmaculada Martínez-Zarzoso, Catedrática de Economía en las universidades de Gotinga (Alemania) y Jaume I de Castellón, y que actuó como moderadora de la mesa redonda ya citada.

⁷³ Véase a este respecto CAVIERES FIGUEROA, Eduardo, «PRÓLOGO: América Latina y la Unión Europea: un necesario proyecto de convergencias sobre las divergencias»; y también MANERO MIGUEL, Fernando, «EPÍLOGO: La Unión Europea y el Mercado Común del Sur: dos integraciones regionales complementarias ante un escenario de grandes desafíos globales e internos», en MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G.

En todo caso, y en relación con todo lo anterior, procede recordar las siguientes palabras de Eduardo Cavieres Figueroa: «En medio de tantas turbulencias, conflictos, desconfianzas, irritaciones, aún quedan espacios de humanidad, de racionalidad, de solidaridad, de buen sentido. Que lo que tanto costó construir por parte de Europa, no se diluya; y que América Latina sepa por donde debe dirigir su historia»⁷⁴. Esta reflexión nos debe ayudar a no dejarnos llevar por la melancolía, a seguir posicionados «en la esperanza y no en la espera», y firmes en nuestras convicciones de no caer en el pesimismo al que la realidad de los hechos no deja de empujarnos y, así, forzar el destino.

12. Bibliografía

- ARENAL, Celestino del, «La adhesión de España a la comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17 (1990), pp. 329-368.
- ARENAL, Celestino del y NÁJERA, Alfonso, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, Ceal, 1992.
- ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Siglo XXI y Fundación Carolina, 2010.
- BENEGAS CRISTALDO, Gladys S., *A la búsqueda de un Mercado Común: MERCOSUR. Creación de Comercio, Desviación de Comercio e Implicaciones de Políticas Públicas*, Asunción, Paraguay, Centro de Publicaciones de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, 1994.
- BENEYTO, José María (Dir.) y ARGEREY, Patricia (Coord.), *Europa y América Latina. El otro diálogo transatlántico*, Biblioteca Nueva e Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU, Madrid, 2006.
- BIDAURRATZAGA, Eduardo y ZABALO, Patxi, «Efectos potenciales del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea sobre el desarrollo de Centroamérica», <http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2012/05/80-R-043M517.pdf>.
- CAETANO, Gerardo, «¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos de la encrucijada actual», *Relaciones Internacionales*, nº 30 (Octubre 2015 / Enero 2016) –Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)/UAM-, pp. 27-50.
- CANO LINARES, M^a Ángeles y DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, Cintia, *La acción exterior del Sistema de la Integración Centroamericana*, Madrid, Editorial Dykinson, 2012.

Á. (Directores), *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, op. cit., pp. 21-36 y pp. 371- 395, respectivamente.

⁷⁴ «Europa-América Latina: política y cultura en pasado-presente», *IELAT* –Documento de Trabajo– [Edición digital], nº 93 (diciembre 2016), p. 30. El Dr. Eduardo Cavieres Figueroa es Premio Nacional de Historia de Chile.

- CAVIERES FIGUEROA, Eduardo, «Europa-América Latina: política y cultura en pasado-presente», *IELAT –Documento de Trabajo–* [Edición digital], n^o 93 (diciembre 2016).
- CAVIERES FIGUEROA, Eduardo, «PRÓLOGO: América Latina y la Unión Europea: un necesario proyecto de convergencias sobre las divergencias», en MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G. Á. (Directores), *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 21-36.
- «Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea», en *Estudios y perspectivas –CEPAL (Sede Subregional México–*, 102 (2008), 68 páginas.
- COMISIÓN EUROPEA, «Documento de estrategia regional para América Central, 2007-2013», (Marzo 2007).
- Comunicado conjunto de los Presidentes de MERCOSUR: Caracas, Venezuela, 29-VII-2014.*
- Comunicado conjunto de la presidenta y los presidentes de los estados partes del MERCOSUR [XLIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común: Cumbre de Asunción, del 21 de diciembre de 2015].*
- EDICIÓN ESPECIAL: *Homenaje por los 25 años de la firma del Tratado de Asunción*, Asunción, ADEP, 2016.
- EFPB 87/227 «Conclusions adopted by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Concerning the Relations with Latin America», Bruselas, 22 de junio de 1987.
- GOBIERNO DE EL SALVADOR, *Acuerdo de Asociación: ofreciendo oportunidades para el desarrollo*, Documento explicativo del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, 2013.
- GRANADOS, Jaime; LIZANO, Eduardo, y OCAMPO, Fernando (Editores), *Un puente para el crecimiento. Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009.
- HURTADO, Osvaldo, «Aspectos políticos de la integración latinoamericana», *Integración Latinoamericana*. BID/INTAL 153 (enero-febrero 1990).
- KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (Oficina en Costa Rica y Panamá), «El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea», www.kas.de/costa-rica/es/pa-ges/6207/.
- «La cumbre de Asunción y el rumbo del Mercosur», *Notas. Periodismo popular* [edición digital], 22-XII-2015.
- LÓPEZ, Aldo Centurión, MERCOSUR significa «la más grande oportunidad para ser un país desarrollado»: *La dimensión MERSOSUR. Capítulo Paraguay*, Asunción. Paraguay, Fondec.
- LUCENA GIRALDO, Manuel, *Naciones rebeldes. Las revoluciones de independencia latinoamericanas*, Madrid, Taurus, 2010.

- MALAMUD, Carlos, *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*, Madrid, Ediciones Nobel, 2010.
- MANERO MIGUEL, Fernando, «EPÍLOGO: La Unión Europea y el Mercado Común del Sur: dos integraciones regionales complementarias ante un escenario de grandes desafíos globales e internos», en MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G. Á. (Directores), *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 371-395.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo, «La política europea de España después de la integración en las comunidades», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 32 (2005).
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á. (Directores), *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2018.
- MARTNER, Gonzalo D., «Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿convergencia?», *Economía Exterior*, nº 77 (Verano 2016), pp. 49-56.
- MEJÍA HERRERA, Orlando José, *La Unión Europea como modelos de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana*, León, Editorial Universitaria, UNAN-León, 2008.
- MIRANDA, Otilio, *Derecho Comunitario de América Central*, Managua, Universidad Centroamericana, 2010.
- MONTALBÁN, Juan Francisco, «Los cambios en la política comunitaria hacia América Latina tras la adhesión española», *Tiempo de Paz*, nº 24-25 (1992), pp. 107-112.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Hablamos la misma lengua. Historia política del español en América, desde la Conquista a las Independencias*, Barcelona, Crítica, 2017.
- MURCIA, Walter, ODDONE, Nahuel, y RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Horacio, *La integración centroamericana: orígenes, avances y desafíos*, -Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo-, México, Instituto Mora. Universidad Iberoamericana, 2015.
- MUSACCHIO, Andrés, «Los avatares del MERCOSUR en la crisis internacional», *Ensaïos FEE*, Porto Alegre, v. 36, nº 1 (jun. 2015), pp. 225-252.
- OLMOS GIUPPONI, María Belén y RUBIO RÍOS, Luis Arnoldo (eds.), *La adopción de políticas en el sistema de la Integración Centroamericana. Propuestas para su perfeccionamiento a la luz de la experiencia europea*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, 2011.
- OTERO, Delia del Pilar, *Integración Latinoamericana. Ciclos en la construcción de un proyecto fundacional*, Córdoba, Alción Editorial, 2007.
- PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «La “nueva Europa”: de la caída del comunismo a la integración en la Unión Europea», en FORNER, Salvador (Ed.), *La construcción de Europa. De las «guerras civiles» a la «unificación»*, Madrid, Biblioteca Nueva. Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, 2007, pp. 191-217.

- PIÑOL, Joan, «Las relaciones españolas en Centroamérica: el período de los Gobiernos socialistas», *Afers Internacionals*, nº 14-15 (1988), pp. 5-40.
- RECONDO, Gregorio (Coordinación y Prólogo), *MERCOSUR. Una historia común para la integración*, Tomo I y Tomo II, Asunción, Paraguay, Multibanco SAECA, 2000.
- RODRÍGUEZ YEBRA, Martín, «El nuevo gobierno de Macri», *Papeles faes* [edición digital], nº 183 (4/12/2015).
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Los Libros de la Catarata, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio, *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Documento para la Fundación EU-LAC.
- SCOTTI, Luciana Beatriz (Directora), *Balances y perspectivas a 20 años de la constitución del MERCOSUR*, Buenos Aires, Eudeba. Universidad de Buenos Aires, 2013.
- SOTO, Alfredo Mario y GONZÁLEZ, Flavio Floreal, *Manual de Derecho de la Integración*, Buenos Aires, La Ley, 2016.
- TORRES, Jorge José, *El concepto de «Integración latinoamericana». Contenido, reformulaciones y continuidades*, Buenos Aires, Dunken, 2008.
- TURIENZO, Raquel, *Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU de Madrid.
- ULATE CHACÓN, Enrique y OLMOS GIUPPONI, M^a Belén, «Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): Estructura institucional, ámbitos de actuación y perspectivas de futuro», en *Cuadernos Iberoamericanos de integración*, 9 (2009), 155 páginas.
- VV.AA., *MERCOSUR 20 años* (2011).
- VV.AA., *Mirada Centroamericana*, Ciudad de Guatemala, Universidad Rafael Landívar. Guatemala, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador, Universidad Centroamericana. Nicaragua, 2017.



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe en un mundo en transición:
actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas

Edición a cargo de Andrés Serbin, Carolina Silva Pedrosa
y Andrei Serbin Font

Colaboradores:

Luis Fernando Averde, Carola Ramon-Berjano, Anna Avuso, Jorge Heine,
Haci Sethasayee, Leyde E. Rodríguez Hernández, Ariel González Levaggi,
Jaime Baeza Frees, John Griffith Spielman, Nikolai Doboosravín,
Victor Jelitetz, Guilherme Casarões, Marcela Franzoni,
Tomás González Bergez, Carolina Cepeda, Alan Faislie Reinoso,
Olan Luca Gardini, Vladimir Rouvinski, Gilberto Rodríguez,
Lincoln Bizzozero y Omar Ezerfely Pérez Villanueva

EDICIÓN ANIVERSARIO · VOLUMEN DOBLE

49-50

ENERO-JUNIO / JULIO-DICIEMBRE 2019 / AÑO 24

YA ESTÁ DISPONIBLE EL NUEVO NÚMERO DE
PENSAMIENTO PROPIO:

**América Latina y el Caribe en un
Mundo en Transición:
Actores Extrarregionales y
Estrategias Latinoamericanas**

cries 

La construcción de la identidad del MERCOSUR¹

MERCOSUR's identity construction

Hugo Mendoza Martinez²

Resumen: La llamada civilización latinoamericana, híbrido entre el mundo occidental y la población americana autóctona, está ligada a procesos de larga duración en el tiempo, en los que las ideas y doctrinas van modelando la identidad colectiva. El factor cultural, como actor internacional, talla los fenómenos de integración y desintegración territorial, como es el caso de estudio: el plan confederal Francia-Artigas y su dramática gesticulación terminal plasmada en las relaciones entre Paraguay y Corrientes, en la segunda mitad del siglo XIX, hasta toparse con la versión nominalista del Tratado del Mercosur, inconciliable con las idiosincrasias regionales.

Palabras claves: civilización, cultura, identidad, integración, Mercosur

Abstract: The Latin American civilization, a hybrid between the Western world and the indigenous American population, is linked to long-term processes in which ideas and doctrines shape collective identity. The cultural factor, as an international actor, marks both the territory's intergration and disintegration phenomena, as in this case study: from the Francia-Artigas confederal plan and its dramatic terminal gesticulation embodied in the relations between Paraguay and Corrientes during the seconf half of 19th century, to the nominalist version of the Treaty of Mercosur, which is irreconcilable with regional idiosyncrasies.

Keywords: civilization, culture, identity, integration, Mercosur

¹ Recibido el 08/10/2019. Aceptado el 27/11/2019.

² Licenciado en Historia de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay, Postgrado en Formación Docente Universitaria; de Reforma del Estado; de Política y Estrategia Nacional, Doctorando en Historia, Magister en Planificación y Conducción Estratégica Nacional, Magister en Historia Medieval de Castilla y León por la Universidad de Valladolid (España), Coordinador de la carrera de Historia de la UNA. Email: mendozah33@hotmail.com

1. Globalización – integración, cultura y civilización

En el abordaje de la trama cultural, franceses, británicos y norteamericanos utilizan el término civilización para aludir al cúmulo de componentes espirituales que conserva una sociedad, nacional o internacional, mientras que el término cultura lo aplican especialmente a los aspectos espirituales que identifican el temperamento de los individuos, de ahí que cuando se analizan los fenómenos colectivos se utilice el primero de ambos términos. Como resultado, para los expertos de esos países las ideas de civilización y cultura hacen referencia siempre a la dimensión inmaterial que existe y que comparten los seres humanos (ideas, valores, creencias, lenguas, religiones, etc.).

Por su parte, Maurice Duverger apoya la tesis de que los conjuntos culturales se van articulando históricamente de forma diversificada, aunque siguiendo pautas o pasando por estadios análogos que permiten contemplarlos como partes de congregaciones más amplias a las que intitula “civilizaciones”. Por ende, las civilizaciones son realidades sociales surgidas históricamente como resultado de la aglutinación de los conjuntos culturales o por evolución de alguno de ellos, básicamente a partir de los elementos reiterados que existen en sus creencias, instituciones, técnicas, condiciones geográficas y demográficas (Calduch, 2003: 3-5).

La civilización, como la fija Samuel Huntignton, pasa a ser concebida meramente como “familia cultural”, despojada de su sentido normativo. En efecto, ya no tenemos muchas culturas sino sólo una civilización. La civilización, dice este autor, “es el agrupamiento cultural humano más elevado y el grado más amplio de identidad cultural que tienen las personas, si dejamos aparte lo que distingue a los seres humanos de otras especies” (Lamo de Espinosa, 2018: 5).

El factor cultural, desde la perspectiva de cada actor internacional, constituye un elemento de semejanza o diferenciación entre los órdenes internos y los hábitos exteriores de los actores internacionales, ya que delimita el contexto de valores, ideas, conocimientos y formas de vida que incidirán netamente en la toma de decisiones y en las acciones que realicen como tales, así como el grado de apoyo o de resistencia social que tales determinaciones y actuaciones ocasionarán.

En cuanto a las relaciones internacionales de índole cultural, su tratamiento desde una perspectiva holista de las sociedad internacional (nivel macrointernacional), aborda primordialmente las relaciones interculturales, o sea las que se generan y desarrollan por parte de las propias culturas, en cuanto actores internacionales, o por otras figuras cuya naturaleza es ciertamente cultural y cuyos efectos inciden directamente en el soporte civilizatorio común (Calduch, 2003: 21-13).

El concepto de identidad no puede separarse de la significación de cultura, ya que las identidades sólo pueden construirse a partir de las diferentes culturas y subculturas a las que se pertenece o en las que se participa.

Tratándose de actores sociales, la identidad es la construcción de sentido, atendiendo a uno o varios atributos culturales y priorizándolos por sobre el resto de atributos, que es construida por el individuo y representa su autodefinición (Vera & Valenzuela, 2012: 273).

2. América Latina

América Latina es una “familia cultural” diferente de la occidental y, por lo tanto, de la filiación de América del Norte. Esto lleva a la pregunta: ¿es América Latina otra civilización? ¿Pertenece a otra familia cultural distinta de la familia occidental?

Huntington identificaba expresamente ocho civilizaciones, a saber: la occidental, la islámica, la sínica, la hindú, la ortodoxa, la budista, la japonesa y, finalmente, la latinoamericana, además de una posible novena, la africana. Para él, era pues evidente que América Latina no forma parte de la civilización occidental.

¿Cuáles son las características de la civilización occidental? Huntington menciona las siguientes: el legado de los clásicos, la pluralidad de lenguas, la separación entre autoridad espiritual y temporal, el Estado de Derecho, el pluralismo social, el individualismo, la representación política y, sobre todo, el cristianismo occidental, es decir, el catolicismo y el protestantismo.

La civilización latinoamericana –aunque muy vinculada con Occidente–, por el contrario, “incorpora elementos de antiguas civilizaciones indígenas” y es un híbrido entre el mundo occidental y la población americana autóctona, y tiene una cultura popular y despótica que Europa tuvo también pero en un grado menor, y que América del Norte nunca tuvo (Lamo de Espinosa, 2018: 6-9).

Los procesos independentistas de inicios del siglo XIX se sustentaron de forma decidida en una fuerte construcción nacional y en el culto a los símbolos patrios (bandera, himnos, próceres, etc.), lo cual acentuó las diferencias y singularidades que exteriorizaban cada uno de los nuevos Estados que se erigieron. La reafirmación nacional, de esta forma, fue avivada en detrimento de proyectos de unidad y de confianza recíproca entre los vecinos (Caballero, 2014: 846).

Cabe simplemente evocar algunos pasajes de la Carta de Jamaica: “Yo deseo más que otro alguno ver formarse en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riqueza que por su libertad y gloria” (Kingston, 1815).

La convocatoria para el Congreso la realizó Bolívar desde Lima, en diciembre de 1824 y en ella se especifican las funciones que debía cumplir este: servir de consejo para los grandes conflictos, de punto de contacto con los peligros comunes, de intérprete de los tratados públicos ante posibles dificultades y de conciliación de las diferencias. Bolívar estaba pensando una reunión que dejara en funciones un organismo permanente, una liga de naciones hispanoamericanas independientes, a la que denominó “Liga Anfictiónica”.

El panamericanismo tuvo su origen en la doctrina Monroe, la que proviene de la proclamación del presidente James Monroe, ante el Congreso de los Estados Unidos en 1823, por la que el continente americano no sería lugar de colonización de las grandes potencias europeas nucleadas en la Santa Alianza. Su visión quedó condensada en la expresión: “América para los americanos”, cuya ambigüedad no tardó en ponerse de manifiesto con las ocupaciones y usurpaciones sufridas por México, Cuba, Puerto Rico y Panamá durante el siglo XIX (Arpini, 2013: 155).

Empero “América Latina” es una etiqueta creada por Napoleón III en 1860 como un proyecto político francés antiamericano sobre México. Francia debía participar con una política exterior panlatina como una categoría niveladora frente a los países anglosajones. Pero algunos de los argumentos anticipados por aquel entonces por Michel Chevalier, el portavoz de las ambiciones de Napoleón, tienen cierto sentido (Lamo de Espinosa, 2018: 14).

En la “Introducción”, Chevalier traza un plan general de la civilización, cuyo fin es la unidad de la humanidad y la explotación industrial del mundo. Distingue entre germanos – en cuyo seno discierne el grupo sajón y el eslavo– y latinos. Simultáneamente anuncia el rol que a estos pueblos correspondería en la consecución del “equilibrio del mundo”. Si hasta ese momento el papel predominante había sido de los pueblos de origen sajón, los de “cepa latina”, con Francia a la cabeza, no podían quedar atrás. América es vista, por otra parte, como el puente de empalme entre Occidente y Oriente.

La ideología civilizatoria de Chevalier, en la que se encuadra el uso del término “latino” para calificar a Europa y América, evita hacer mención a las formas de vida existentes en el nuevo continente y legitima en los hechos la invasión francesa a México entre 1861 y 1867. Se evidencia de igual forma que la significación del término es fruto de una mentalidad europea moderna, agresivamente colonial, sostenida en argumentos figuradamente ilustrados que invocan al progreso de la civilización, así como a la diferencia y supremacía de las razas.

En otro orden, el panamericanismo tuvo su continuación con el llamamiento para la Conferencia Internacional Americana que se reunió en Washington entre octubre de 1889 y abril de 1890 y a la que el senador James Blaine designa como “Primera Reunión Panamericana”. Desde que Blaine ocupó la Secretaría de Estado, bajo la presidencia de James A. Garfield en 1881, se adoptó una política agresiva con relación a las Repúblicas de Centro y Sur América, sostenida por una interpretación de la Doctrina Monroe, que proponía un sistema hemisférico basado en el intercambio pacífico, procedimientos de arbitraje y conferencias para tratar los problemas interamericanos en general (Arpini, 2013: 146-155).

América Latina no es una unidad ni política ni económica. Sin embargo, conforma una unidad cultural en estado líquido cenagoso (Lamo de Espinosa, 2018: 16). A través de la unión económica se intentó reavivar el esfuerzo de integración, que se dirigió hacia el desarrollo, en la década del sesenta, bajo principios proteccionistas y defensivos, propios de una economía cerrada, cuyos resultados fueron muy limitados. De esta manera, el Tratado suscrito el 18 de febrero de 1960 creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) por medio del mecanismo económico instrumental, a la que luego le siguió y sustituyó el Tratado de Montevideo en 1980, que instituyó a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En los años noventa, se revalorizó la integración, presuponiendo el aprovechamiento de las bases objetivas creadas por la proximidad geográfica y las similitudes históricas, culturales y lingüísticas, e incorporando en su dinámica incluso a países muy distantes o localizados en zonas muy extensas, como la Cuenca del Pacífico (Romero, 1999: 68).

Siguiendo esta ola integracionista, el 26 de marzo de 1991 en Asunción, Paraguay, los presidentes de la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay firmaron el Tratado de Asunción. El objetivo del Tratado fue la creación de un mercado común (Benegas; 1994: 27) como una manera de acelerar el proceso de desarrollo económico y la justicia social de sus países miembro.

La firma del tratado fue una sorpresa: no hubo discusión previa ni debates sobre el tema. El tratado fue el punto de partida de las discusiones, ya sea a favor o en contra (Benegas, 1994: 28); o sea que no hubo padres o mentores que hayan pensado con anterioridad la unión.

Subsiguientemente, saberse dentro del Mercosur supone imaginarse en qué lugar, en calidad de qué, para qué se está allí – en lugar de no estar. Toda identidad es, por definición,

reactiva, pues nace de la confrontación dialéctica y constitutiva con lo que ella no es (Andacht, 2001: 312-317).

3. El proyecto confederal Francia-Artigas

El abordaje de la materia cultural integracionista implica retroceder un largo trecho en el tiempo. En primer lugar, las medidas adoptadas por los Borbones para aumentar la producción en las Misiones jesuíticas fracasaron y, además, aceleraron la fuga de su población. No llegó a formarse ninguna elite local que pudiera ejercer el poder en beneficio de los intereses de la provincia y la región del Alto Plata, donde se desarrollará la idea de la confederación.

Al Supremo Dictador del Paraguay, Doctor José Gaspar Rodríguez de Francia, le interesaba vivamente la idea de la confederación. La nación o los pueblos hispanoamericanos están constituidos por comunidades que integran el racimo de reinos del imperio español, bajo la autoridad de la corona, cada una con intereses propios y un derecho inalterable a la libertad. Él aceptaba que se pudiera ceder parte de los derechos, cuando los otros hicieren lo mismo, con miras a una autoridad confederada libremente consentida, más nunca para la sumisión, jamás para reconocer la superioridad de Buenos Aires ni de nadie.

Fue entonces que José Gervasio Artigas resolvió recoger la bandera abandonada por el Paraguay y convertirse en el adalid de la confederación en el Río de la Plata. El plan confederal del Dr. Francia, que venía a satisfacer una y otra aspiración (preservar la unidad del virreinato y a la vez la autonomía local), fue acogido por Artigas, si no literalmente en su esencia, en las famosas Instrucciones del año 1813 a los diputados orientales a la Asamblea convocada por Buenos Aires para concertar la forma definitiva del gobierno de las Provincias Unidas (Mendoza, 2011: 75): “Artigas en su idea federal, pero también en su defensa de la autonomía local, Paraguay en su autarquía y aislamiento, no debían ser una amenaza para el desarrollo y consolidación de la vieja trenza porteño-lusitana” (Abreu, 2016: iii-iv).

En los nueve años de actuación en el escenario mayor de la primera época independiente, Artigas libró invariablemente una lucha orientada en dos direcciones: contra el enemigo externo –se llamaren españoles o portugueses– y contra el poder centralista de Buenos Aires. Emancipación y confederación serían, entonces, los dos objetivos perseguidos por Artigas con una constancia y lucidez pasmosas. Artigas se establece en su calidad de “protector”, en la multiplicidad de nociones que encierra el concepto: como un guardián que protege con autoridad, y se podría decir que hasta como un “padre” que ayuda a crecer e independizarse a sus hijos (Abreu, 2016: 8-9).

La idea de la integración económica y social como un proceso de complementación en dichos planos llevado a cabo por diversas unidades políticas institucionalmente iguales y autónomas, que admite una sucesión o una yuxtaposición simultánea de grados o formas, con la finalidad de formar un espacio o bloque macroeconómico completo y desarrollado, es un concepto que trasluce la aspiración común de autarquía política y económica; es decir, que el espacio o bloque económico y social se baste a sí mismo, eliminando o atenuando la dependencia política y económica proveniente del espacio exterior.

Las instrucciones orientales planteaban, de manera inequívoca, las grandes libertades básicas de comercio, de navegación, de tránsito, incidiendo sobre vitales intereses y privile-

gios de la capital (Manzoni; 2005, 123-128). Y las condiciones no eran otras más que el respeto de “las individualidades políticas provinciales”, la libre navegación de los ríos, el proteccionismo económico y la nacionalización de las rentas de la aduana (Chiaramonte, 2013: 163). Uno de los rasgos claves de la definición de identidad sería la constancia a la palabra dada. El otro, el feroz y sempiterno rival, en cambio, es presentado como el que se apoya en la pura fuerza bruta (Andacht; 2001: 325).

Las provincias del litoral continuaron abrigando, en algún momento, intenciones de convertirse en un Estado independiente junto a la Banda Oriental y, posiblemente, también con el concurso de Río Grande del Sur (Chiaramonte, 2013: 162).

4. La división de los pueblos del Plata: unitarios y federales

El general Bartolomé Mitre, un diestro manipulador de la historia hacia sus metas políticas, señaló las diferencias al estudiar la forma como se realizó la conquista de América. Observó que los conquistadores del Río de la Plata ocuparon una región poblada por tribus sin cohesión, sin metales preciosos, ni recursos para la vida civilizada. Los naturales de índole mansa se plegaron al yugo español; los belicosos, después de derrotados, cedieron el terreno y se retiraron a territorios lejanos.

La vastísima región, que luego mereció ser llamada “Provincia gigante de Indias”, antes de llegar los castellanos, estuvo poblada por numerosas parcialidades indígenas, pertenecientes a diversas razas, pero la que contaba con mayor número era la guaraní.

Esta, muy numerosa, se hallaba esparcida desde las costas atlánticas del Brasil y, después de cubrir toda la parte central del Continente, se extendía hasta el Amazonas. Pero si existía una unidad racial, no había unidad política. Al contrario, las naciones indígenas estaba fraccionadas en parcialidades antagónicas, que muchas veces se trababan en luchas (Lafuente Machain, 2005: 300-303).

La revolución de mayo de 1810 se basó en dos argumentos jurídicos: las doctrinas de retroversión y de la subrogación. La doctrina de la retroversión afirmaba que el poder residía en la Corona, porque así le fue otorgado por Dios, pero al verse arrebatada la Corona de su legítimo titular, Fernando VII, y quedar acéfala la Monarquía, la soberanía popular se retrotraía al pueblo, quien retomaba sus derechos soberanos y podía, por tanto, darse las autoridades que juzgase más convenientes (Abreu, 2016: 11). Según ese pacto, el único soberano es el rey, cuya falta hace que la soberanía se retrovierta al pueblo americano (Chiaramonte, 2013: 196).

Por la doctrina de la subrogación, complementaria de la anterior, la Junta de Mayo en Buenos Aires sustituirá al virrey, subrogándose en todos los poderes de este y en todas sus atribuciones, incluso dentro de los límites territoriales del virreinato. Este concepto es el que pretendió justificar el poder central que la Junta de Buenos Aires comenzó a ejercer sobre todas las demás provincias y explica, entre otras cosas, la primera expedición al Alto Perú. Para responder a la objeción evidente de por qué la Junta de Buenos Aires se “subrogaba” en los derechos de todo el virreinato (y no solo en los del pueblo de Buenos Aires), haciendo caso omiso a los derechos retrotraídos de los demás pueblos, la Junta porteña tuvo que dar un paso más e inventó la doctrina de la “hermana mayor”, autoproclamándose tuteladora de los intereses generales (Abreu, 2016: 11).

El virreinato platense, desde el punto de vista institucional, constituyó no solamente una unidad u ordenamiento administrativo, sino también una organización política que la revolución bonaerense del 25 de mayo de 1810 quebró definitivamente de hecho y de derecho, no siendo suficiente para negarle esta característica la diversidad de regionalismos que, aunque cierta, nunca comprometió la unidad general del conjunto (Manzoni, 2005: 126).

La formación de un estado confederal platense no basaba su legitimidad en el supuesto de la nacionalidad –por lo demás inexistente– sino en relaciones contractuales propias del derecho natural. Además, por entonces tampoco existía el concepto mismo de nacionalidad, en el sentido propio del principio de nacionalidades, aparecido posteriormente.

Las sociedades rioplatenses de la época poseían una confrontación basada en normas constitucionales de antigua data, las que se correspondían con formas de conducta social y de acción política congruentes con aquellas, y las nuevas reformas de carácter constitucional que se adoptaron luego de 1820, pese a que tuvieron no pocos defensores, carecieron del arraigo necesario para imponerse a largo plazo.

Paralelamente, como en otras regiones del continente –y tal como había ocurrido también en las ex colonias angloamericanas–, estalló el conflicto entre los partidarios de un Estado unitario y los que buscaban otra forma de vínculo, la confederación, que permitiera a las provincias preservar su calidad estatal soberana, dado que la confederación no es un Estado sino, como lo había explicado Montesquieu, una sociedad de estados soberanos independientes (Chiaramonte, 2013: 89, 228 y 245).

Fracasado el proyecto confederal artiguista, el desmembramiento del viejo virreinato solo será cuestión de tiempo. Las Provincias Unidas se sumergirán en una guerra civil que continuará por décadas, Paraguay profundizará su aislamiento y el Uruguay independiente sobrevivirá a partir de la Convención Preliminar de Paz entre sus dos grandes vecinos, siendo objeto, sujeto y escenario del conflicto entre “federales” y “unitarios”, de la voluntad expansiva lusitana y de la necesidad de Buenos Aires de unificar Argentina bajo la conducción de sus intereses portuarios (Abreu, 2016: 37).

La nacionalidad argentina no existía en la primera mitad del siglo XIX, pues recién se comienza a hacer realidad con la guerra del Paraguay. Por lo tanto, carecía de valor acusar a Corrientes de haber atentado contra el principio de unión entonces inexistente (Whigham, 2009: 112-113).

En primer lugar, se debe tomar en cuenta la cercanía de Corrientes con Asunción que emerge desde la etapa fundacional: Corrientes fue fundada por asunceños. Desde un principio, los vínculos comerciales, sociales y políticos de Corrientes se generaron en alianzas o enfrentamientos con la capital paraguaya. Esta situación también se hará presente tras los movimientos revolucionarios de 1810 en adelante por constituir regiones del Alto Plata ubicadas en la periferia de las luchas entre unitarios y federales.

Los integrantes del Cabildo correntino mantendrán una política pendular entre Asunción y Buenos Aires (Ramírez, 2018: 73), el cual había quedado en manos de una elite de comerciantes prósperos y hacendados que trataron de mantener a flote el comercio correntino. Aquella elite tuvo cierto éxito entre 1820 y 1830. Sin embargo, solo alcanzó un progreso muy limitado en las tres cuestiones prioritarias: la protección de las industrias artesanales locales, la prohibición de ingreso ilimitado de productos extranjeros en los mercados provinciales y la apertura permanente de los ríos a los buques comerciales extranjeros (Whigham, 2009: 305).

La provincia de Corrientes, que junto a Santa Fe había sido una de las más fuertes sostenedoras del criterio de que la nación no existiría hasta tanto no se tuviese una constitución “federal”, pasó a sostener, luego del fracaso del Congreso de 1824-1827 y de la Convención de 1828, la ya existencia de una nación argentina y a urgir la constitución que le faltaba. Buenos Aires, por su parte, que había sido principal sede de la tendencia unitaria, a partir de los gobiernos de Rosas pasó a ser campeona de la confederación y a oponerse a la organización constitucional.

La falta de una adecuada comprensión de la cuestión reside aun hoy en no advertir que lo que se ha llamado federalismo no era en realidad confederacionismo, mientras que la solución de 1853, preparada por el Acuerdo de San Nicolás, fue la de un Estado federal que anuló la soberanía absoluta de las provincias (Chiaramonte, 2013: 245).

El sistema institucional federal-formal que se pretendía implantar requería de la actuación de factores infraestructurales dinámicos y constructivos –como los que libera un proceso de integración económica– capaces de coadyuvar a la constitución real de la unidad política, cultural e institucional del sistema (Manzoni, 2005: 130-131).

Cuando los correntinos necesitaron apoyo a su política de oposición al gobierno de Juan Manuel de Rosas, numerosos vínculos políticos y económicos entrelazaron a correntinos y paraguayos. La situación fronteriza y geoestratégica de Corrientes enriquecerá sobremanera la forma en que los correntinos se relacionaran con Buenos Aires, Río de Janeiro y Asunción (Ramírez, 2018: 69, 73 y 74).

Las relaciones entre Paraguay y Corrientes se formalizan en julio de 1841, cuando se firmaron en Asunción los tratados sobre comercio y límites que asignaron al Paraguay los territorios del norte del río Aguapey y concedían el control de los establecimientos del Apipé y el río Uruguay a Corrientes. Los vados del río de Itatí, Yababirí e Itapúa, en el Alto Paraná, fueron declarados abiertos al comercio correntino, como lo fue Pilar en el Paraguay. En reconocimiento a la unidad cultural y lingüística de las dos partes, el tratado declaró que: “Los hijos de ambos estados serán considerados nativos de uno y otro... con libre ejercicio de sus derechos” (Whigham, 2009: 112-113).

Aquellos que prestaron colaboración a los paraguayos procedían de una cercanía política al partido federal, originado en el urquicismo (Ramírez, 2018: 69-74), que mantenía aun bolsones de la idea confederal de Francia y Artigas.

El panorama político del Plata cobró nuevo cariz en septiembre de 1861, cuando la milicia porteña venció a las tropas de la Confederación en la batalla de Pavón, en la provincia de Buenos Aires (Whigham, 2009: 151). Bartolomé Mitre y su visión unitaria y elitista sintetizada en la frase “civilización o barbarie” de Domingo Faustino Sarmiento, y el espíritu expansivo del Imperio del Brasil, marcaron dos pilares de una bilateralidad renovada que continuará funcionando y determinando el devenir de la región platense.

El imperio brasileño no solo era un régimen esclavista, sino también una monarquía devenida en estatus imperial, con marcadas intenciones de expansión territorial. Por su parte, Buenos Aires no representaba a la totalidad de las Provincias Unidas, porque los intereses portuarios, centralistas y monopolizadores en la recaudación de la renta aduanera –ya de por sí incompatibles con los intereses y necesidades de las demás provincias– se acompañaban, además, de un pensamiento liberal, europeo, de difícil convivencia con el caudillismo que, en el ámbito hispánico, sustituyó al gobierno de la metrópoli y predominaba en las provincias del interior.

Pero junto al liberalismo porteño y el Imperio esclavista y expansivo de Brasil, existe un tercer actor a considerar. El valor geopolítico que tenía la Cuenca del Plata no era algo a lo que Europa estuviera ajena y, mucho menos, Gran Bretaña, que desde Trafalgar se había transformado en dueña de los mares e imponía su concepto de “pax británica”, es decir, moneda segura y libre comercio, la antítesis del monopolio secular español (Abreu, 2016: 39).

¿Se trataría de un objetivo de “ensanche” de las nacionalidades americanas postulado por Bartolomé Mitre en 1862, cuando recién asumido el gobierno, propuso en un editorial de La Nación la “anexión recíproca de las repúblicas limítrofes”?

La vieja vocación expansiva brasileña parece animar ahora también al gobierno de Buenos Aires y las dificultades para sellar la alianza tan empeñosamente buscada por el Brasil pueden haber obedecido a las dificultades por aceptar desmesuradas pretensiones argentinas. El nudo de la discordia, que casi llevará a la ruptura a los aliados al finalizar la guerra, ya está puesto en los orígenes de su arreglo.

La alianza con Mitre consolidará la muerte de todo sueño federal y la unificación de Argentina en una única y gran república controlada por la siempre pretenciosa capital. En otras palabras, el protocolo quedó en proyecto, porque todavía no estaba fijado el “precio” que la Argentina cobraría por aliarse con Brasil, o los términos del reparto; pero los principales términos de la alianza estaban fijados desde octubre de 1864.

El enemigo eran los porteños, Mitre, los “macacos brasileños”, el liberalismo. Por esta razón, cuando Mitre llama a todas las provincias a movilizarse contra el gobierno de Francisco Solano López, y Urquiza repite el llamamiento al pueblo entrerriano, ordenando movilizar a todas las fuerzas provinciales en el campamento de Calá, termina de quebrar el último límite moral admisible para muchos de sus seguidores de siempre.

Pero la oposición en el interior de la Argentina hará que batallones enteros se nieguen a luchar contra los hermanos paraguayos. Las palabras que el general Ricardo López Jordán le dirige a Urquiza, cuando éste ordena la movilización de las caballerías entrerrianas para ir en apoyo de Brasil y contra Paraguay, sintetizan acabadamente el sentimiento de indignación que provoca la actitud del caudillo (Abreu, 2016: 323- 348): “Usted nos llama a combatir al Paraguay, le contestó – Nunca, General: ese pueblo es nuestro amigo. Llámenos a pelear a porteños y brasileños. Estamos prontos, esos son nuestros enemigos”.

A la orden de movilización de Urquiza se presentaron 8.000 voluntarios, la mayor parte de ellos entrerrianos convencidos de que iban a unirse a los paraguayos contra los brasileños. Fueron reunidos en cinco columnas y comenzaron a marchar hacia el norte, pero al llegar al pueblo de Basualdo se enteraron de qué lado iban a pelear y, simplemente, se fueron para sus casas. El “Desbande de Basualdo”, ocurrido en julio de 1865, no fue reprimido por el gobierno, pero la siguiente “Sublevación de Toledo”, de noviembre, fue duramente reprimida con el auxilio de tropas brasileñas y floristas. Al final, la violencia será la única forma eficaz de reclutar “voluntarios” para ir a la guerra. Urquiza mandará fusilar a varios de los sublevados, pero no logrará reunir un tercer contingente.

La revolución se extendió rápidamente a las provincias argentinas de San Luis, San Juan y La Rioja. Habrá montoneras en todas partes y las fuerzas nacionales tardaron más de un año en vencerlas, por lo que Mitre recién pudo regresar a la contienda en Paraguay hacia julio de 1867. Pero la guerra contra Paraguay era tan resistida que nuevas revoluciones surgieron en Santa Fe y luego en Corrientes, mientras la guerra continuaba y los contingentes y reclutas se sublevan y escapan. Ante la magnitud del levantamiento contra el gobierno, el

ejército nacional es retirado del frente paraguayo para combatirlo y hasta el propio general Mitre debe regresar a Argentina (Abreu, 2016: 349-351).

Corrientes había sido atacada desde varias direcciones y los correntinos eran incapaces de expresar una opinión independiente de la de Buenos Aires. Ciertamente, Nicanor Cáceres y Justo José Urquiza seguían ejerciendo cierta influencia en la provincia gobernada por autoridades títeres, y, en general, la población correntina se mantenía hostil a Mitre (Whigham, 2009: 161).

El desprestigio de Mitre hizo imposible que en 1868 pudiera hacer triunfar la candidatura de quien había sido su Ministro de Relaciones Exteriores, el ardoroso triplealiancista Rufino Elizalde, porque la impopularidad de la guerra contra el Paraguay había barrido con gran parte de la ascendencia de ambos (Dotta, 2012: 480).

Los correntinos no estaban en posición de enfrentarse a Buenos Aires, y en 1868 Mitre usó el pretexto de las disensiones internas para echar al gobernador “cacerista” Evaristo López, reemplazándolo por una persona más cercana a Buenos Aires. En octubre de 1869, Santiago Baibiene, el más decidido de los mitristas correntinos, fue nombrado gobernador. La victoria de Buenos Aires fue completa. Corrientes nunca más pudo acercarse al Paraguay en busca de alguna alianza regional en el Alto Plata; de allí en adelante, Buenos Aires y su idea de nacionalidad argentina se impusieron en esta provincia (Whigham, 2009: 161).

5. Relación Paraguay–Corrientes en la guerra contra la Triple Alianza

La ubicación geográfica de Corrientes hizo que ésta se transformara en una pieza estratégica clave para todo el desarrollo de la guerra que libró la Triple Alianza (Ramírez, 2018: 69-74). Se sabía que el gobierno de Mitre consideraría el paso de fuerzas paraguayas por su territorio como una violación que implicaba *casus belli*.

Para interponerse entre las fuerzas brasileñas y las orientales, le era ineludible al ejército paraguayo transitar por Argentina. Esta circunstancia ya había sido prevista tanto por el gobierno mitrista como por el Imperio del Brasil, quienes sabían que si el imperio cumplía su amenaza de represalias y atacaba al Uruguay, Paraguay querría atravesarse entre las fuerzas invasoras y las orientales y que, para ello, debería cruzar territorio correntino. Si Argentina negaba el tránsito, ello implicaría una violación de su soberanía y “obligaría” a su gobierno a declararle la guerra al Paraguay. La alianza con el Brasil quedaría justificada (Abreu, 2016: 322-324).

El 5 de marzo de 1865, había comenzado sus sesiones en Asunción un Congreso extraordinario llamado por el presidente López, el que, en sesión del 18 de marzo, declaraba la guerra a la Argentina (Dotta, 2012: 420).

En fecha 6 de febrero de 1865, el presidente López dirige una carta al gobernador Urquiza expresándole que:

Siendo probable que los azares de la guerra en que se halla empeñada esta República con el imperio del Brasil, me arrastren a pisar alguna parte del territorio argentino de Corrientes y deseando guardar con el Gobierno Nacional toda consideración y respeto que me deben los derechos internacionales y la seguridad de neutralidad de VE me asegura el parte del Gobierno argentino, he mandado dirigirle la nota de solicitud cuya copia hallará VE adjunta... (Abreu, 2016: 325).

El 14 de abril de 1865 el general paraguayo Wenceslao Robles, al frente de un fuerte ejército de 14.000 infantes y 6.000 de caballería, toma sin resistencia la ciudad de Corrientes. En tanto Mitre niega el paso y Urquiza se mantiene indefinido y juega a dos puntas, López no espera más al escurridizo Urquiza y toma la resolución de forzar el paso, como había advertido en la declaración de guerra, ocultada por Mitre (Castagnino, 2010: 275-276).

Los paraguayos no fueron recibidos en la ciudad como invasores y Robles mantiene la disciplina de sus tropas, declarando a la población que la guerra era contra Mitre, “auxiliar de los brasileños”. Tres conocidos correntinos de trayectoria, Víctor Silverio, Teodoro Gauna y Sinforoso Cáceres, son nombrados por el consejo municipal, y aprobados por Robles, como administradores de la zona ocupada. Víctor Silverio, amigo personal de Solano López, será después de la guerra juzgado por “alta traición” y absuelto.

Silverio compartía, como muchos argentinos, la opinión de López y acepta el cargo ante la manifestación de López de que “el pueblo argentino nada debía temer, pues la guerra no era contra el pueblo sino contra sus usurpadores”, quien además les da seguridades de respetar la soberanía, los bienes y derechos de los correntinos (Castagnino, 2010: 275-276).

La junta de correntinos paraguayistas lanzó un decreto en el que declaraba al Gobierno de Mitre traidor a la patria y se aliaba con el Paraguay, además de una proclama elogiosa para los paraguayos: “...cuya única misión entre nosotros es defender la independencia de las repúblicas del Plata, hostilizadas por el Emperador del Brasil, y comprometidas por la política insidiosa del Gobierno de Mitre...” (Dotta, 2012: 421).

La junta redobló esfuerzos para generar una cierta independencia de las decisiones provenientes del Gobierno de Asunción y, paralelamente, intentaron instalar la idea de un enfrentamiento con el Gobierno argentino presidido por el general Bartolomé Mitre y su alianza con Brasil.

En aquel intento, impusieron algunas disposiciones que pretendían el manejo de su propia soberanía, como la que estableció que la bandera correntina fuera la que flameara en los edificios públicos y la que debía ser portada por los batallones provinciales. Su primer acto fue entregar a la columna la bandera correntina, afirmando que “ella simbolizaba a la Patria y su misión”. Esta disposición se mantuvo hasta los últimos momentos de la ocupación paraguaya.

Además, la Junta de Corrientes dispuso, para la identificación de sus soldados, un uniforme propio que se diferenciase del paraguayo y de las tropas aliadas. Las manifestaciones de esa naturaleza fueron constantes durante los meses que duró la Administración política de la Junta Gubernativa.

Las simpatías de algunos correntinos por el Paraguay en vísperas de la guerra se arraigaban fuertemente en las posturas de los antiguos enfrentamientos con Buenos Aires y las desconfianzas con el Brasil. Aquellos que decidieron colaborar con las fuerzas paraguayas en 1865 observaron que una alianza con el Paraguay podría ser la última oportunidad de enfrentamiento al proyecto de construcción del país desde Buenos Aires, tal como quedó afianzado unos años antes en la batalla de Pavón, con el triunfo porteño sobre la Confederación Argentina.

Las mayores y más expuestas simpatías de los correntinos con paraguayos fueron manifestadas en la ocupación de cargos públicos y en la formación de batallones militares. Luego de los meses de ocupación paraguaya y el retiro de ésta del territorio provincial, los correntinos “paraguayistas” más comprometidos cruzaron el río Paraná y se trasladaron con las

tropas del vecino país. Otros, sin embargo, quedaron en Corrientes y negaron toda participación y vinculación (Ramírez; 2018: 72-75).

La comunicación al general Francisco Isidoro Resquin sobre Uruguayana, Humaitá, 30 de octubre de 1865 dice:

quiero que recibiendo esta V disponga la retirada compacta de la División incluso el Comandante Bruguez...no aceptando la acción y teniéndome al corriente de sus movimientos y del enemigo, arreando toda clase de ganados y caballos que puedan en su marcha, y mandando dar recibos a sus propietarios, haciéndoles entender de que con esa operación necesaria se quita recursos al enemigo, y que ese recibo que V manda dar importa la obligación de pagarlos (López, 1996: 126).

Tras la guerra contra la Triple Alianza, Corrientes nunca más pudo acercarse al Paraguay en busca de alguna alianza regional en el Alto Plata y, de allí en adelante, Buenos Aires y su idea de nacionalidad argentina se impusieron por la fuerza en ese tronco periférico regional.

6. Conclusión

Este no es un trabajo que pueda cerrarse de manera palmaria, por su carácter abierto a la reflexión y a la polémica, que es la postura que reclama el tema tratado y el enfoque que hemos ofrecido. La conversión de las ideas en fuerzas históricas no es tan inmediata ni tan simple; normalmente se trata de procesos de larga duración en el tiempo, en los que las ideas y doctrinas van modelando la conducta, individual o colectiva.

El término civilización alude, como hemos dicho, al cúmulo de componentes espirituales que conserva una sociedad, nacional o internacional. Las ideas de civilización y cultura hacen referencia siempre a la dimensión inmaterial que existe y comparten los seres humanos.

El factor cultural, desde la perspectiva de cada actor internacional, constituye un elemento de semejanza o diferenciación entre los órdenes internos y los hábitos exteriores de los actores internacionales, ya que delimita el contexto de valores, ideas, conocimientos y formas de vida que incidirán netamente en la toma de decisiones y en las acciones que realicen como tales, así como el grado de apoyo o de resistencia social que tales determinaciones y actuaciones ocasionarán.

Los conjuntos culturales se van articulando históricamente de forma diversificada aunque siguiendo pautas o pasando por estadios análogos; son realidades sociales surgidas históricamente como resultado de la aglutinación de los conjuntos culturales o por evolución de alguno de ellos, básicamente a partir de los elementos reiterados que existen en sus creencias, instituciones, técnicas, condiciones geográficas y demográficas.

La civilización latinoamericana es un híbrido entre el mundo occidental y la población americana autóctona. Los procesos independentistas de inicios del siglo XIX se sustentaron de forma decidida en una fuerte construcción nacional y en el culto a los símbolos patrios (bandera, himnos, próceres, etc.), lo cual acentuó las diferencias y singularidades que exteriorizaban cada uno de los nuevos Estados que se erigieron.

Las doctrinas de la retroversión y subrogación fueron factores iniciales que estimularon y/o constriñeron la identidad colectiva regional en el ámbito platense, refiriéndose la

primera al poder que, al quedar acéfalo, retornaba a la soberanía popular, y la segunda a que el poder hegemónico de la corona española era heredado por la capital virreinal.

Esto nos remite al conocido debate en relaciones internacionales entre agencia y estructura. A grandes rasgos, la tradicional lucha entre los proyectos unitarios y los regionalismos latinoamericanos (la idea confederal). Ambas tensiones aparecen integradas en sus estructuras y son promovidas o rechazadas por diversos agentes. Igualmente, aunque la agencia y la estructura son dos elementos diferentes, desde un enfoque constructivista ambos estarían interrelacionados y contruidos recíprocamente.

En apoyo a esta tesis, hemos apelado a una sinopsis de particularidades análogas a la política del Paraguay en la primera República (1811–1870) y Corrientes, para poder constatar cómo los fenómenos de unificación y desmembración son transversales e imprimen su sello, porque transcurren en medio de las políticas expansionistas de las potencias hegemónicas de la región.

El plan confederal de Francia y Artigas venía a satisfacer la aspiración de preservar la unidad del virreinato y a la vez el respeto de la autonomía local, y las condiciones no eran otras que el reconocimiento de las individualidades políticas regionales, la libre navegación de los ríos, el proteccionismo económico y la administración compartida de las rentas de la aduana.

La idea de la integración económica y social como un proceso de complementación en dichos planos, llevado a cabo por diversas unidades políticas institucionalmente iguales y autónomas, que admitiera una sucesión o una yuxtaposición simultánea de grados o formas, con la finalidad de formar un espacio o bloque macroeconómico completo y desarrollado, es un concepto que trasluce la aspiración común de autarquía política y económica, es decir, que el espacio o bloque económico y social se baste a sí mismo, eliminando o atenuando la dependencia política y económica proveniente del feroz y sempiterno rival que se apoya en la pura fuerza bruta justificada en la visión unitaria y elitista de “civilización o barbarie” y el espíritu expansivo del Imperio del Brasil.

Lo anterior revela una notable semejanza en la ausencia de un signo real del Mercosur en sentido de construcción cultural y hace que no dispongamos de su verdadera denotación de equilibrio –acuerdo aduanero, y quizás algo más, entre cuatro– y que debamos resignarnos a manejar sólo una de sus connotaciones: la relativa a aquellos (dos) miembros con mayor territorio, población y número de intereses sectoriales compartidos. Esto último es tan obvio como insuficiente para dar cuenta de la complejidad de este nuevo orden geopolítico americano.

En la visión nominalista, los símbolos –como los que figuran en el Tratado de Asunción de 1991– no son más que meras designaciones singulares y puntuales, apenas válidas para una ocasión coyuntural, en lugar de encarnar tendencias generales, dotadas de consecuencias palpables y empíricas según lo quiere el realismo medieval.

La fuerte y estable relación bilateral entre Brasil y Argentina marca dos pilares de una bilateralidad renovada que continuará funcionando y determinando el devenir de los cuatro países, desarrollada sin considerar la participación del Uruguay y el Paraguay, a los que a la hora de firmar el Tratado de Asunción no se les reconoció siquiera un tratamiento asimétrico en el proceso de integración.

Así el desequilibrio identitario, personal y colectivo, se agudiza cuando se es avasallado por el otro (penetraciones hegemónicas), o cuando se sucumbe voluntariamente a la fusión con el otro y se lo reitera obsesivamente (clonación, la argentinidad de Corrientes), o

cuando se siente que sin su presencia modélica poco se puede hacer o ser (adición nominal de los países menudos del Mercosur).

La crisis del Mercosur en 1999-2002, como consecuencia de una lejana confrontación dialéctica, pone en riesgo todo el proceso de integración regional por un dilema de identidad, seguido por el cuestionamiento de los proyectos de desarrollo nacional-regional y de inserción internacional, cuyos efectos no contribuyen a solidificar el soporte civilizatorio latinoamericano.

7. Bibliografía

- ABREU, Sergio (2016). *La vieja trenza: la alianza porteño-lusitana en la Cuenca del Plata (1800 – 1875)*. Asunción. Grupo Editorial Atlas.
- ANDACHT, Fernando (2001). “Integración/desintegración: nuevos signos de identidad en el Mercosur”. *Clasco*, Buenos Aires, pp 309 – 340.
- ARPINI, Adriana María (2013), “América Latina / Nuestra América. El quehacer filosófico entre nosotros”. *Letras* 84 (119), pp. 143 - 172.
- BENEGAS CRISTALDO, Gladys S. (1994) *Mercosur a la búsqueda de un mercado común: Creación de comercio, desviación de comercio e implicancias de políticas públicas*. Asunción, Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”.
- CABALLERO SANTOS, Sergio (2014). “La identidad en el Mercosur: regionalismo y nacionalismo”. *Foro Internacional*, México D.F., vol. liv, n° 4, octubre-diciembre, pp. 841-865.
- CALDUCH CERVERA, Rafael (2003). “Cultura y civilización en la Sociedad internacional”, en AA.VV. *Iglesia, Estado y Sociedad Internacional- Libro homenaje a D. José Giménez y Martínez de Carvajal*, Madrid: Edit. Universidad San Pablo-CEU, pp. 299-321.
- CASTAGNINO, Leonardo (2010). *Guerra del Paraguay: la triple alianza contra los países del Plata*. Buenos Aires. Fabro.
- CHIARAMONTE, José Carlos (2013). *Usos políticos de la historia*. 2ª. ed. Buenos Aires. Sudamericana.
- DOTTA OSTRIA, Mario (2012). *Oligarquías, militares y masones: la guerra contra el Paraguay y la consolidación de las asimetrías regionales*. 2ª ed. Montevideo. Ediciones de la Plaza.
- LAMO de ESPINOSA, Emilio (2018). “¿Es América Latina parte de Occidente?”. Documento de trabajo 18/2018. Madrid. Real Instituto Elcano.
- LÓPEZ, Francisco Solano (1996). *Proclamas y cartas del Mariscal López*. Asunción. El Lector.
- MANZONI RUBIO, Luis Benjamín (2005). “Las Instrucciones del año XIII: Artigas como precursor constitucional de la integración económica y social regional”. *Revista de la Facultad de Derecho*, n° 7, Montevideo, pp. 117-134. Recuperado a partir de <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/42>.

- MENDOZA MARTÍNEZ Hugo R. (2011) “El Paraguay y la Confederación Artiguista”. Armas y Letras, Montevideo, año vii, n° 9, pp. 67 – 84.
- PARADÉS MARTÍN, Marta. “La identidad española y la identidad europea en el apoyo a la Unión Europea”, en <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/11/papers/2337.pdf>
- RAMÍREZ BRASCHI, Dardo (2018). “Posiciones políticas en la provincia de Corrientes durante la ocupación paraguaya en 1865”, en, Ruiz Ortiz, María Paz (Coord.), Memoria del X Encuentro de Historia sobre la Guerra de la Triple Alianza, Asunción: Asociación Cultural Mandu’ará, pp. 69 – 81.
- ROMERO C., Marco (1999). “La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad (Tema central), en, Ecuador Debate. Integración andina. Quito CAAP, n° 47, agosto, pp. 65 – 90.
- TRUJILLO A., Constanza E (2004). “La construcción de la idea europea: la perspectiva histórico-cultural, más allá de la ‘identidad’” Desafíos, Bogotá (Colombia), semestre I, octubre, pp 64-93
- VERA NORIEGA, José Ángel. & VALENZUELA, MEDINA, Jesús Ernesto (2012). “El concepto de identidad como recurso para el estudio de transiciones”, en Psicología & Sociedad; 24 (2), pp. 272 – 282.

Integración iberoamericana y derechos humanos: desarrollo de su marco histórico¹

Ibero-American Integration and Human Rights: a Historical Framework Development.

María Luisa Martínez de Salinas Alonso²

Resumen: A partir de la creciente importancia que han ido adquiriendo a lo largo del tiempo todas las cuestiones vinculadas con la defensa de los derechos humanos en las relaciones internacionales y en los vínculos económicos que se entablan entre las naciones iberoamericanas, el presente trabajo trata de analizar cómo la protección de los derechos humanos se ha ido incluyendo en los acuerdos de integración conformados desde los años centrales del siglo XX. Los cambios que se han producido en este sentido resultan evidentes y, en la actualidad, ningún proyecto de integración iberoamericano persigue metas puramente económicas sino que todos ellos tratan de recoger la preocupación por la dimensión humana del proceso a través de catálogos y cláusulas específicas que se han incorporado en diferentes momentos históricos.

Palabras clave: Acuerdos de Integración, Derechos Humanos, Relaciones internacionales, Iberoamérica, Historia.

Abstract: Taking into account the growing importance of the topics related to protection of human rights in international relationships as well as in the economic links established between Ibero-American nations, this paper analyzes how the protection of human rights has been included in the integration agreements forged since the middle of the twentieth century. Changes in this respect are evident and, at present, no Ibero-American integration project has purely economic purposes. On the contrary, they strive to include concerns about the human aspect of the integration process thus adding catalogues and clauses throughout history.

Key words: Integration Agreements, Human Rights, International Relationships, Ibero-America, History.

¹ Recibido el 08/10/2019. Aceptado el 27/11/2019

² Profesora Titular de Historia de América en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Valladolid. Directora del Departamento de Hª Moderna, Contemporánea y de América. Periodismo y Comunicación Audiovisual y Publicidad de dicha Universidad. Coordinadora del GIR Estudios Históricos y Antropológicos de Iberoamérica. E-mail: salinas@fyl.uva.es

Desde un punto de vista global y teniendo en cuenta la evolución histórica de Iberoamérica en los tiempos más recientes, intentar aproximarse a un asunto tan complejo, como es el establecimiento y el respeto de los derechos humanos en ese ámbito, resulta ciertamente complicado; máxime si además lo vinculamos con los proyectos de Integración que, en principio, tienen un carácter más orientado hacia la economía. Además, el nexo entre ambas cuestiones –DDHH e Integración– se difumina todavía más si tenemos en cuenta la gran heterogeneidad que se observa en el alcance y la profundidad de los procesos de integración subregional, que hace que cada mecanismo presente una dinámica de integración propia en función de las características estructurales de sus miembros o de los objetivos que determinaron su constitución (SELA, 2015: 53).

Sin embargo, observar este asunto también globalmente y considerar la trascendencia que, a pesar de sus diferencias, han presentado hasta ahora los proyectos de integración, en tanto y en cuanto constituyen también procesos sociales e institucionales cuyas consecuencias en ocasiones exceden la suma de las partes (Arguello, 2019, 233-244), pueden resultar ser elementos decisivos en la búsqueda de la protección de los derechos humanos por suponer también sistemas de colaboración e interdependencia que proporcionan la suficiente fuerza a los bloques resultantes y a los países miembro como para poder aspirar a lograr unas metas cada vez más ambiciosas de beneficios comunes, entre los que inevitablemente deben estar los derechos de la ciudadanía. Consecuentemente, en la actualidad, todos los acuerdos de integración americanos recogen en sus planteamientos y líneas de acción objetivos que persiguen la defensa de los derechos de los individuos desde un enfoque integral, tal como se viene poniendo de relieve en diferentes estudios.

Existen claros indicios, en el seno de estos esquemas subregionales de integración, de que se ha avanzado hacia la incorporación de las cuestiones sobre derechos humanos en la agenda de los mismos, lo que se concreta tanto en la adopción de instrumentos específicos sobre la materia que, usualmente, han adquirido la forma de declaración con carácter preferentemente programático, como en las posiciones que se vienen asumiendo en el marco de la institucionalidad de la integración, con la creación de órganos o la participación de los mismos en materias referidas a los derechos humanos (Olmos Giupponi, 2006: 383).

A pesar de ello, la inclusión de este asunto ha seguido un proceso paulatino desde la firma de los primeros acuerdos, en los que no se concedió particular relevancia a los derechos humanos. Históricamente resultan evidentes tanto la constante preocupación que siempre ha existido en el continente americano por estas cuestiones como el papel prioritario que ha ocupado la persona en momentos cruciales para la configuración política del continente (Díaz Barrado, 2013: 174). Incluso, a pesar de que en ocasiones los esquemas de integración no incluyen catálogos de derechos humanos, los más recientes posibilitan su protección a través de las cláusulas democráticas, que tienen la función de servir de nexo entre los sistemas que conviven en un mismo espacio continental pero están limitados por las normas jurídicas específicas de cada uno de ellos (Arcaro Conci, 2015: 125).

1. Los inicios del proceso

El concepto de América unida, que hunde sus raíces históricas incluso antes de que se alcanzara la independencia³, y las aspiraciones de lograr la integración para aprovechar la identidad cultural común y poder articular así un bloque continental sólido y fuerte que permita encarar el porvenir con mejores perspectivas, si bien es una idea antigua no se ha mantenido inalterable a lo largo del tiempo. Al contrario, ha evolucionado y se ha ido modificando y adaptando en función de las circunstancias de cada momento o de las necesidades derivadas de los diversos derroteros que fueran tomando las relaciones internacionales, tanto si estaban dirigidas a estrechar los vínculos entre los países vecinos como a neutralizar la presencia de otras potencias (Orso y Da Silva 2010: 185). En cualquier caso, sus planteamientos han contado siempre con valedores muy destacados que comenzaron a hacerse oír ya en el siglo XIX (Martínez de Salinas Alonso, 2018: 41). Pero, por entonces, el concepto de derechos humanos y su defensa no figuraba en el ideario de quienes propugnaban la unión, que argumentaban su postura incidiendo en planteamientos sobre todo ideológicos, políticos o económicos, además de presentar este concepto como un recurso frente a las siempre temidas amenazas exteriores que pudieran atentar contra la integridad territorial de los estados (Rubilar Luengo, 2018: 354).

No obstante, aun contando con las limitaciones propias del integracionismo inicial, no puede dejar de destacarse el papel determinante que jugaron, a lo largo del siglo XIX, relevantes figuras del mundo intelectual iberoamericano, quienes defendieron la unión entre las naciones como fórmula que les permitiría dotarse de la fortaleza precisa para reforzar su presencia internacional y su capacidad de negociación global, además de hacer frente al Panamericanismo auspiciado por Washington (Bermúdez Torres, 2011: 212). Este planteamiento, junto a las necesidades internas de desarrollo, fue dando una connotación marcadamente económica a los procesos de integración iberoamericanos desde principios del siglo XX, que incluso se reforzó como consecuencia de la crisis de 1929, cuando el incipiente despegue industrial de Iberoamérica demandaba acuerdos de cooperación para consolidarlo.

El fuerte impulso que recibieron entonces los proyectos de contenido económico – auspiciados en gran medida por Raúl Prebisch y otros economistas de relieve – sentó las bases del largo camino que la integración ha recorrido hasta nuestros días y que, al tiempo, ha ido adquiriendo un carácter cada vez más amplio y diverso, además de una gran capacidad de adaptación y dinamismo. Como afirma Díaz Barrado,

Los distintos esquemas han ido surgiendo en determinados momentos históricos conformando así etapas de la integración que pueden ser definidas y catalogadas en un análisis completo de la realidad americana pero, también, cada uno de los acuerdos de integración experimenta una evolución singular y particular que describe las características que lo definen (2018: 119).

Resulta evidente, por tanto, la dificultad que existe en muchas ocasiones de establecer modelos aplicables a todos y la necesidad de contemplar las peculiaridades que les son propias.

³ La etapa colonial dejó en Iberoamérica una integración cultural, lingüística, de religión y costumbres, pero no alcanzó a los aspectos políticos y económicos, que posteriormente serían la base de los acuerdos más relevantes (Barrios, 2012: 67).

En cualquier caso, actualmente, ningún proyecto de integración iberoamericano persigue metas puramente económicas. Sus objetivos son siempre mucho más ambiciosos y, sin perder nunca de vista la finalidad macroeconómica y comercial que determinó su origen, aspiran en gran medida a contribuir a la mejora de la vida de los ciudadanos en múltiples facetas, sobrepasando los propósitos esencialmente económicos. Así, es fácilmente explicable la cada vez mayor presencia que ha ido adquiriendo en ellos la defensa de los derechos humanos, bien sea a través de la inclusión de catálogos amplios o de cláusulas más específicas, en tanto y en cuanto la dimensión humana del proceso constituye un elemento básico del fin último de la integración, como es el ansiado desarrollo. Este planteamiento justifica, por otro lado, la intensificación de los principios de lo que, en contraposición al marcado carácter económico de los acuerdos del llamado “viejo regionalismo”, caracterizó al denominado “nuevo regionalismo” propio de las últimas décadas del siglo XX, mucho más comprometido con el mantenimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos, que se acentuará incluso con los cambios políticos del siglo actual, y que llevarán a un regionalismo más continental y estratégico (Gutiérrez, 2012: 241)

Si bien en principio podemos pensar que, en sus orígenes, la integración económica y la extensión de los planteamientos de las políticas de defensa de los derechos humanos en Iberoamérica transcurrieron por cauces divergentes y fueron apenas permeables una en otra, parece evidente la coincidencia temporal que se observa entre el impulso que recibieron los esquemas de integración y el desarrollo de los debates y la adopción de medidas vinculadas con la protección de los derechos humanos en las nuevas organizaciones supranacionales. Ambas cuestiones responden a un proceso histórico que a veces converge en el tiempo y que nos muestra los profundos cambios sociales que impulsan la introducción de medidas en los dos sentidos.

Al margen de las organizaciones supracontinentales, en lo que respecta al continente americano, el primer paso para regular la promoción y defensa de los derechos humanos, se dio con el nacimiento de la OEA en Bogotá en 1948. La “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá representa todavía hoy un referente indispensable en la materia. Sus principios se reforzaron en la declaración de Santiago de Chile de 1959, la cual vincula los derechos humanos con los principios democráticos. Ese mismo año se creó la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos dentro de la OEA, que constituye el principal órgano de control sobre estas cuestiones y cuyas facultades, atribuciones y límites quedaron claramente especificados en la Conferencia especializada interamericana sobre Derechos Humanos que se celebró en San José de Costa Rica en noviembre de 1969 (Londoño Ossa y González Parias, 2013: 102). Desde entonces, la labor de la OEA ha determinado las actuaciones de los estados continentales tanto en sus relaciones mutuas como en las cuestiones orientadas hacia la defensa de los derechos humanos (Díaz Barrado, 2018: 253), y los acuerdos de integración son seguramente uno de los mecanismos de convergencia en los que es más evidente, sobre todo desde finales del siglo XX, aunque, como se suele recordar, el asunto no haya recibido un tratamiento conceptual y normativo autónomo y en ocasiones no cuente con instrumentos específicos que lo regulen.

En simultaneidad con el momento en el que en Iberoamérica se iban asumiendo planteamientos firmes sobre la necesidad de regular y extender los principios propios de los derechos humanos, y vinculado también a la búsqueda de fórmulas de mejora de la vida de

los ciudadanos, fue creciendo el interés por construir los que serán los primeros acuerdos de integración económica.

Bien es cierto que no todos los países avanzaron en este sentido de forma simultánea y que existieron notables diferencias entre los de mayor tamaño y capacidad y los de menor potencial, pero el empuje que proporcionaron a las nuevas actividades los propios gobiernos y, sobre todo, el apoyo institucional que provino de la CEPAL desde el momento de su fundación en 1948, favorecieron un cierto crecimiento general y, con ello, aparecieron las circunstancias precisas para que los defensores de la integración volvieran a insistir en la necesidad de la cooperación como fórmula indispensable para consolidarlo. A pesar de las dificultades, como el siempre escaso apoyo político y al nulo interés de las asociaciones civiles (Buve y Wiesebron, 1999: 5), se concretaron algunos proyectos orientados sobre todo a incentivar el limitado comercio entre países vecinos, como el acuerdo que se firmó en 1948 entre Venezuela, Ecuador, Colombia y Panamá o el interés que se despertó en Argentina y Brasil en 1949 para reactivar la Unión Aduanera del Plata que se había presentado en 1941 (Grien, 1994: 190).

A partir de entonces, la necesidad de buscar fórmulas económicas que estimularan las producciones nacionales dotándolas de los mecanismos necesarios para poder competir con los países industrializados y, lo que era más importante, con los bloques económicos y políticos que ya se iban constituyendo en otras partes del mundo, dio un nuevo impulso a los teóricos del desarrollo que en esos años defendían, con mayor insistencia si cabe que en épocas anteriores, las ventajas que presentaba la integración como fórmula imprescindible para lograr el ansiado crecimiento y la competitividad.

A esta primera fase corresponde la firma en 1960 del Tratado de Montevideo, que puso en pie el primer gran acuerdo de integración americano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que puede considerarse el precursor de los que se han concretado posteriormente con proyección hemisférica y que son diferentes de los que fueron surgiendo después con una dimensión regional o incluso subregional, por entender que eran más adecuados para conseguir los objetivos que cada uno de ellos pretendiera alcanzar, y que, por otro lado, siempre han estado más comprometidos con la defensa de los derechos humanos y con la inclusión de artículos orientados a la promoción social que los de carácter hemisférico o de proyección más global (Díaz Barrado, 2000:50).

El primero y más antiguo de los acuerdos regionales que se han firmado en Iberoamérica, cuyos principios rectores quedaron recogidos en el Tratado de Managua o Tratado General de Integración Económica de la América Central que ponía en marcha el Mercado Común Centroamericano (MCCA) también en 1960, se enmarca dentro de la segunda categoría. Si bien los asuntos vinculados con la promoción social tampoco se encuentran todavía reflejados, el texto del Tratado alude claramente a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la zona como una de las condiciones de la integración y sobre ese principio, además de la liberalización comercial, paulatinamente el MCCA fue fijándose objetivos más amplios tendentes a fomentar el desarrollo subregional a través de planificaciones conjuntas en sectores económicos básicos y del establecimiento de lazos de interdependencia en los terrenos político, educativo y de defensa, apoyados en un fuerte sentido de solidaridad y búsqueda del bien común que se amplió en los años siguientes, insistiendo en la búsqueda de la dimensión social de la integración.

Aunque la cuestión fuera omitida inicialmente (Villagrán Kramer, 1970: 88), en realidad, seguramente el espacio centroamericano sea el ámbito en el que más tempranamente

se plantean acciones conjuntas, no explícitamente de defensa de los derechos humanos, para lo que todavía habrá que esperar algún tiempo, pero sí de solidaridad y desarrollo social, en torno a lo cual podemos encontrar diversos antecedentes remotos en el siglo XX. En este sentido, deben tenerse en cuenta las conclusiones de la Conferencia de la Paz Centroamericana celebrada en Washington en 1907, en la que se acordó el denominado Tratado de Paz y Amistad que recoge diversos compromisos vinculados con los derechos sociales, laborales o culturales de los habitantes de los países firmantes. En la misma línea hay que contemplar el Pacto de Unión Centroamericana y la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica de 1921, cuyo articulado, además de los principios políticos, especifica de manera detallada toda una serie de garantías y derechos individuales –libertad de pensamiento, de reunión, de enseñanza, etc.– propios del carácter liberal que quisieron imprimirle al texto los legisladores, o los tratados de Paz y Confraternidad Centroamericana suscritos en los años treinta (Olmos Giupponi, 2006: 123).

A pesar del contenido social que se pueda rastrear en los documentos indicados y en otros que también aluden claramente a la solidaridad y a los derechos individuales, habrá que esperar a la década de los años ochenta para que, una vez solventados los conflictos que sufrió el área y superada la paralización que en gran medida sufrió el proceso de integración centroamericano por efecto de la guerra, la defensa de los derechos humanos pase a considerarse como uno de los elementos determinantes de la integración en la zona; en tanto que, además de las políticas orientadas a la búsqueda de la paz y la democracia, debería ser también una fórmula eficaz para promover la recuperación y asegurar la pacificación, tal como quedó patente en las reuniones de Esquíputas I y II, de 1986 y 1987, destinadas a resolver los conflictos existentes en Centroamérica (Ortega Gómez, 2000: 132). La preocupación por la inclusión definitiva de los derechos humanos en la integración centroamericana correrá paralela al propio desarrollo del proceso, que desde la década de los noventa quedará vinculado al esfuerzo democratizador de la región. Buena muestra de ello fue la firma del Protocolo de Tegucigalpa de 1991 y la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que siempre ha concedido particular importancia a todos los asuntos vinculados con los derechos humanos.

La fase inicial de creación de sistemas de integración regional que transcurre a lo largo de la década de los sesenta continuó con el acuerdo que suscribieron en 1968 los estados y territorios caribeños de la Commonwealth para conformar la Asociación Caribeña para el libre comercio (CARIFTA), que tiene por objetivo activar y facilitar los intercambios comerciales entre los miembros y promover el desarrollo interno. Un poco más adelante, en 1973, los esquemas de integración caribeños se ampliaron con la formación de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que aglutina desde entonces en un Mercado Común muy activo a las Antillas Menores del Caribe Oriental, Belice y Guyana. Desde 1994 se complementa con las actividades que promueve la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que nació como un espacio muy amplio con fines más extensos que los puramente económicos, ya que entre sus metas está, además de mejorar el comercio y el transporte, favorecer el desarrollo sostenible y reducir los efectos de los desastres naturales. Todos los acuerdos caribeños tienen, por tanto, una dimensión multidimensional que ha facilitado la inclusión de las cuestiones relativas a los derechos humanos, cuya garantía se ha recogido en los diversos protocolos y tratados que regulan su funcionamiento, tales como la Carta de la Sociedad Civil del Caribe de 1997, que reconoce amplios derechos en múltiples aspectos –a la vida, la seguridad, la

libertad, derechos de los pueblos indígenas, etc. (Conde Pérez, 2000: 146) – o el denominado Consenso de Chaguaramas de 1999, que reafirma el documento anterior.

La primera etapa del establecimiento de acuerdos de integración, se cerró con la constitución del que se considera primer gran esquema de integración subregional iberoamericano –en un espacio mucho más amplio que el Caribe–, y punto de partida de la tendencia que iría intensificándose en los años posteriores de búsqueda de armonización de los intereses y necesidades de un grupo concreto de países con similares niveles de desarrollo que, sin dejar de pertenecer a organismos de integración más grandes, aspiraban a aprovechar mejor y de manera más ágil sus propios recursos y las circunstancias del contexto internacional. Ese objetivo es el que movió la creación en 1969, mediante el Acuerdo de Cartagena, del Pacto o Grupo Andino (GRAN), suscrito inicialmente por Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Chile y Venezuela, aunque las dos últimas naciones se retiraron años después.

El objetivo del Grupo Andino, transformado en Comunidad Andina (CAN) en 1997, era constituir una red de interdependencias no sólo en el campo económico sino también en el laboral, el político, el científico y el cultural, y de manera preferente “procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión”⁴, lo que en esencia determina una apuesta decidida por la defensa de los derechos humanos. Esta preocupación se ha ido desarrollando lentamente y se ha recogido en diferentes protocolos, de tal forma que puede decirse que seguramente sea el esquema subregional que más ha insistido en la incorporación de los derechos humanos desde el punto de vista de la regulación (Díaz Barrado, 2018: 266). Ya en 1994 se redactó la Carta Social Andina, que incluye una amplia relación de derechos sociales y laborales que irán adquiriendo una orientación más cercana a los derechos humanos en otros instrumentos, como la Declaración de Machu Picchu de 2001 sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza, o la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de 2002, que establece un sistema específico de derechos (Díaz Barrado, 2013: 194). A pesar de ello, la falta de organismos jurídicos vinculados a este tema (Londoño Ossa y González Parias, 2013: 106) ha limitado siempre las iniciativas de la Comunidad Andina y ha impedido que la protección de los derechos humanos avance todo lo que hubiera sido deseable y estaba previsto en sus mecanismos internos (Casal, 2016: 11).

Una vez finalizado el ciclo fundacional de los acuerdos de integración –Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Mercado Común Centroamericano, acuerdos caribeños y Pacto Andino–, a partir de los años setenta, apenas fue posible ahondar en los procesos ya existentes. Tampoco se pudo lograr pactos para concretar otros nuevos, debido a los efectos de la primera crisis del petróleo, al consiguiente endeudamiento que afectó la mayor parte de las naciones iberoamericanas y a la generalización de los regímenes dictatoriales. Ante ello, lejos de explorar acuerdos económicos regionales y coordinar políticas que permitieran amortiguar los efectos de la crisis, cada uno de los países buscó la solución a sus problemas de forma casi individual, tratando de adecuarse al particular momento del contexto internacional y a las peculiaridades de los mercados.

Sin embargo, a pesar de que también se escucharon entonces voces que apostaban por seguir profundizando en la integración regional como fórmula de recuperación y desarrollo, el impulso no fue suficiente para conseguir acuerdos subregionales de cierta entidad

⁴ Acuerdo de Integración Subregional Andino "Acuerdo de Cartagena". capítulo 1.
https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/es/asiaca/trt_asiaca.pdf

capaces de sortear la crisis, aunque sí se promovió la implicación de la mayor parte de las naciones en una nueva institución: el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que nació en 1975 e integró a la totalidad de los países de la región. Tal como se recoge en su documento fundacional —el Convenio de Panamá—, es un organismo de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, que aspira a defender los intereses comunes y mejorar el poder de negociación iberoamericano frente al resto del mundo. En la actualidad, el SELA tiene un papel fundamental en el campo de la integración como organismo de análisis y evaluación de los diferentes procesos con una orientación marcadamente económica en la que no tienen presencia apenas otros asuntos. Lo mismo sucede con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sustituyó a la ALALC en 1980 para fomentar las políticas internas de desarrollo y las relaciones comerciales con el resto del mundo en un marco que ya se anunciaba bastante complicado. Dado el sentido económico prioritario de ambos acuerdos, no se contempla la defensa de los derechos humanos en ninguno de ellos.

2. Los proyectos de integración más recientes. Insistencia en la inclusión de los principios de defensa de los derechos humanos

Tras la crisis, al iniciarse la década de los noventa, los procesos de integración recibieron un nuevo impulso, iniciándose entonces una fase mucho más comprometida y ambiciosa en la que los acuerdos regionales fueron vistos de nuevo como la fórmula más adecuada para modernizar las estructuras productivas, adaptar las economías nacionales al contexto internacional y lograr la reducción de la pobreza, lo que incidió directamente en la inclusión de asuntos relacionados con los derechos humanos.

Tal vez el acuerdo de integración más destacable de los surgieron entonces sea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que nació a partir del Tratado de Asunción que firmaron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991, aunque comenzó a funcionar en 1994. En 2006 se adhirió Venezuela, en un proceso de unión que se completó de forma muy polémica en 2012, como lo fue también su suspensión en 2017 por la situación interna de la nación y la deriva autoritaria de su gobierno. Bolivia, por su parte, se encuentra en proceso de adhesión desde 2015. Además, tiene como estados asociados a Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Guyana y Surinam.

Aunque sus objetivos se centran en conseguir la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y de la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones de Estados (Mesquita Moreira 2018: 22); los miembros han manifestado siempre una evidente preocupación por garantizar los derechos humanos, como quedó explícitamente señalado en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur de 2005, en el que se indica que uno de sus principios básicos será “El respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones”⁵, obligándose incluso a elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de la cuestión en los estados que integran el acuerdo.

También en 2005 se aprobó el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos del Mercosur, que especifica las fórmulas de

⁵ https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7308/1/protocolo_es.pdf

protección efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales en los diferentes países, y en cuyo preámbulo se incluyen todas las medidas precedentes que se habían ido tomando sobre la cuestión desde 1992, que muestran el proceso evolutivo que ha tenido la inclusión de esta materia (Olmos Giupponi, 2006: 305), tales como la Declaración y el Programa de acción de la Conferencia de Derechos Humanos de 1993, el acuerdo de Potreros de los Funes (Argentina) de 1996 sobre respeto a la democracia, el protocolo de Ushuaia de 1998 referente al compromiso democrático en el Mercosur o el acta de la reunión de Puerto Iguazú de 2004, donde se puso de relieve la necesidad de conceder prioridad destacada a la defensa, promoción y garantía de los derechos humanos de las personas que habitan en el ámbito del acuerdo. A pesar de que suele reprocharse en ocasiones la falta de mecanismos más desarrollados y órganos institucionales que faciliten el sistema de protección de los derechos en el Mercosur, recientemente se han articulado también políticas comunes para abordar los temas vinculados con los derechos humanos, llegándose incluso a elaborar un plan estratégico que marca las principales líneas de trabajo que deben contemplarse en relación con ello (Cicaré, 2013: 314).

Entrando ya en siglo XXI, no puede dejar de tenerse en cuenta el impacto que, dentro de los planeamientos integracionistas, tuvo el nacimiento de la llamada Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) en La Habana en 2004 mediante un convenio entre Cuba y Venezuela, a quienes posteriormente se sumaron Bolivia, Nicaragua, Honduras (que se retiró en 2010 tras la suspensión de que fue objeto por el golpe de estado contra Manuel Zelaya), Ecuador (que abandonó el proyecto en 2018), y algunos estados de las Pequeñas Antillas.

Tal como se propuso en su momento, el ALBA aspiraba a ser un proyecto de colaboración no solo económica sino también política y social entre los países miembro para luchar contra la pobreza y la exclusión social con base en doctrinas de izquierda, lo que le ha enfrentado en ocasiones a otros esquemas de integración más orientados al libre mercado. Sin embargo, a pesar de la dimensión social que se le dio desde su fundación y los avances que en este sentido ha supuesto el contenido de sus propuestas, aunque no mencione expresamente el compromiso con el respeto a los derechos humanos, los progresos iniciales se han ido diluyendo hasta verse afectados por la crisis en la que actualmente se encuentra este acuerdo de integración. La deriva política de Venezuela y las ambigüedades y contradicciones en las que se ha movido este espacio, alguno de cuyos miembros ha sido denunciado ante los organismos internacionales por violación de los derechos humanos, lo han convertido en una alianza político-ideológica más que en una alternativa de integración (Altmann Borbón, 2011: 88).

Un poco más adelante, en 2008, se creó el que, en principio, estaba llamado a ser uno de los grandes proyectos de integración de este siglo: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), formado por todas las naciones del sur del continente. Su meta fundamental era construir un espacio común de colaboración social, económica y política capaz de abordar asuntos más allá de los meramente económicos, como la educación, energía, medio ambiente, políticas sociales o el fortalecimiento de la democracia, entre otros. Además, se le quiso dar también un papel arbitral para resolver conflictos entre las naciones. Se presentó, por tanto, como un esquema muy ambicioso que trataba de lograr una integración real tanto desde el punto de vista regional como subregional (Vacas y Rodríguez, 2012: 87).

Consecuentemente, dentro de la amplitud y variedad de los objetivos que se pretendía abordar, uno de los más relevantes era el reconocimiento y la defensa de los derechos

humanos como base fundamental de desarrollo, y así lo menciona expresamente el Tratado de Brasilia de 2008: “La concertación política entre los Estados Miembro de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos”⁶.

No obstante, a pesar de la prioridad que se le concedió a esta cuestión desde el inicio y de que el esquema recoge en su formulación algunos de los postulados referentes a la defensa de los derechos humanos que se habían proclamado con anterioridad y estaban incluidos en documentos previos, como la Declaración de Brasilia de 2000 que resultó de la reunión de presidentes de ese año⁷; desde UNASUR apenas se ha progresado en la creación de un marco propio que regule y ampare la protección de los derechos humanos en los países integrantes (Díaz Barrado, 2018: 262). La falta de avances en este sentido, como en otras muchas cuestiones previstas en su origen y que apenas se han desarrollado, seguramente tiene mucho que ver con la parálisis en la que se encuentra el proyecto desde hace unos años como consecuencia de los cambios políticos que se han vivido en la región, y, sobre todo, por la falta de una estructura sólida y una institucionalización organizada y eficiente. Las dificultades del acuerdo y su inactividad han llevado a varios países a abandonarlo recientemente.

También dentro de los grandes proyectos aglutinadores de naciones muy diferentes a las que se busca implicar en objetivos comunes que faciliten su desarrollo, en 2010 se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en sustitución del mecanismo de diálogo y concertación política conocido como Grupo de Río, que había nacido en 1986 para promover la integración y el progreso de sus miembros. Desde que comenzaron sus actividades, la CELAC, a la que pertenecen todas las naciones iberoamericanas y caribeñas, ha buscado marcar una agenda propia para la región y ha llevado adelante iniciativas comunes relativas al desarrollo social, la educación, economía, medio ambiente, entre otros temas, partiendo siempre de la diversidad que caracteriza al bloque; y las cuestiones vinculadas con los derechos humanos han formado parte esencial de este acuerdo de integración desde el inicio. Su protección se recoge expresamente en los diversos documentos y acuerdos adoptados en reuniones y Cumbres desde la fundacional celebrada en Caracas en 2011, en cuya declaración se alude a la defensa de los derechos humanos como uno de los principios rectores del acuerdo.

A partir de ese planteamiento inicial, se han ido incluyendo en la agenda de la CELAC nuevos temas relacionados con la defensa de los derechos humanos que exigen la implicación de los países miembro, tales como la emigración, la sostenibilidad, la seguridad ciudadana, la igualdad de género y otros muchos aspectos relacionados con el desarrollo humano y los derechos individuales.

En nuestra región construimos juntos la infraestructura para la paz que promueva el bienestar y el desarrollo sostenible. Por ello reafirmamos nuestros

⁶ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas Art. 14 <https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>

⁷ “América del Sur inicia el nuevo siglo fortalecida por la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, por el compromiso con los derechos humanos” y que “el respeto decidido a los valores de la democracia representativa y de sus procedimientos, de los derechos humanos, (...) constituye base esencial del proceso de cooperación e integración en que están empeñados los países suramericanos...”

Reunión de presidentes de América del Sur. <https://www.oei.es/historico/oeivirt/cumbre1.htm>

compromisos con la promoción del derecho a la paz, el Estado de Derecho, la justicia, la educación y cultura para la paz, así como la promoción, el respeto y la observancia de todos los derechos humanos para todos.⁸

Aunque siempre ha existido un firme compromiso en todas las Cumbres por la inclusión de los asuntos referentes a esta cuestión y por ampliar el marco de los que deben contemplarse en relación con los derechos humanos, al margen de las declaraciones oficiales y los documentos emanados de las reuniones específicas, últimamente los avances no han sido muy significativos. Al igual que ha sucedido con UNASUR, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños se encuentra en la actualidad un tanto paralizada por la división ideológica y política que afecta a la región, que ha provocado también la fragmentación entre sus miembros y la falta de unanimidad en los criterios para exigir el cumplimiento de los acuerdos previos en relación con los derechos humanos, lo que ha impedido incluso la habitual periodicidad de las Cumbres, que venían celebrándose de manera interrumpida desde su constitución y que permite plantear la existencia de una cierta crisis en su estructura y funcionamiento.

Cronológicamente, el último de los proyectos de integración regional que se ha creado y también uno de los más ambiciosos es la llamada Alianza del Pacífico, que nació formalmente en Lima en 2011 y constituye un bloque comercial integrado por Chile, Colombia, México y Perú, a los que en breve tienen intención de sumarse Costa Rica y Panamá. Cuenta también con treinta miembros observadores. El organismo ha apostado por un modelo de fuerte apertura comercial y financiera hacia el mercado mundial y busca coordinar las políticas mercantiles de los países de la cuenca del Pacífico con vistas a ser un bloque atractivo para la negociación con Asia, sin olvidar los acuerdos de libre comercio que ha firmado con la UE y con los Estados Unidos. Esta alianza busca una plena integración y, a través del crecimiento comercial y de una sólida estructura institucional, aspira también a impulsar el desarrollo y la competitividad de las economías nacionales para lograr un mayor bienestar y la superación de las desigualdades sociales (Pastrana Buelvas, 2015: 15).

El carácter marcadamente económico que define al bloque no ha impedido que la defensa de los derechos humanos se incluya en las principales declaraciones conjuntas desde sus inicios. Así, la Declaración de Mérida de diciembre de 2011 impone ya como requisito indispensable para la pertenencia al grupo “la vigencia del Estado de derecho y de los respectivos órdenes constitucionales, la separación de los poderes del Estado y la protección y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Además, en el mismo documento se defiende igualmente la voluntad de “seguir avanzando, también, en el fortalecimiento de nuestra unidad sobre la base del diálogo y la concertación política, de nuestros valores democráticos, del respeto irrestricto a los derechos humanos y de los principios de solidaridad, cooperación y complementariedad”⁹. La aplicación de ambos principios podría llegar a convertirse en una cláusula de inhabilitación si en alguno de los Estados miembro se produjera una quiebra del orden constitucional (Díaz Galán, 2015: 9). Aunque no se haya logrado un gran desarrollo de los mecanismos que aseguren la protección de los derechos

⁸ III Cumbre de la CELAC Costa Rica 2015 http://walk.sela.org/attach/258/default/DECLARACION_POLITICA_DE_BELEN_COSTA_RICA_III_Cumbre_CELAC_2015.doc.pdf

⁹ http://www.jmcti.org/kaigai/Latin/2012/2012_01/2012_01_M01.pdf

humanos en el ámbito de la Alianza, realmente constituye un principio esencial de su funcionamiento que se incluye en todos los acuerdos conjuntos.

Contemplada en perspectiva histórica, la evolución que ha tenido la inclusión en los principales esquemas de integración iberoamericanos de un asunto tan relevante como es la defensa de los derechos humanos, puede decirse que, a pesar de las grandes declaraciones y de la preocupación por asumirlo como principio rector de la labor que deben llevar a cabo, actualmente todavía en muchos casos no se han establecido sistemas específicos de reconocimiento que los garanticen (Díaz Barrado, 2018: 277). Aun con los avances que se observan, los cambios históricos y la diversidad de circunstancias en las que se ha desenvuelto, la cuestión sigue abordándose de forma tímida y en ocasiones ha sido motivo de fragmentación y enfrentamientos entre las naciones que forman parte de los proyectos, lo que ha limitado sus realizaciones y ha frenado los progresos en este aspecto.

3. Bibliografía

- Arcaro Conci, Luiz G. (2015). "Mercosur, integración regional y derechos humanos en un proceso multinivel", en *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, v. 13, nº 2, pp. 125-152.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002015000200005>.
- Argüello, Jorge (2019). "Europa e Iberoamérica: entre la integración y el soberanismo", en *Relaciones Internacionales*, La Plata, 28 (56), 233-244.
<https://doi.org/10.24215/23142766e064>.
- Barrios, Miguel A. (2012). "Del unionismo hispanoamericano al integracionismo político latinoamericano", en Briceño Ruiz, José, Rivarola Puntigliano, Andrés y Casas Grajea, Ángel M. (Eds.), *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*, Madrid: FCE, pp. 59-79.
- Bermúdez Torres, César A. (2011). "Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX. Una mirada a la integración regional en el siglo XXI", en *Investigación y Desarrollo. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano*, Universidad del Norte: Barranquilla (Colombia), v. 19, nº 1, pp. 212-253.
- Buve, R. y Marianne Wiesebron (Comp.) (1999), *Procesos de integración en América Latina: perspectivas y experiencias latinoamericanas y europeas*, México: CEDLA.
- Casal H., Jesús M. (2006). "Desafíos de los procesos de integración en materia de los derechos humanos, en *Cuaderno de Integración andina*, Lima, nº 15.
- Cicaré, Adriana C. (2013). "Reflexiones sobre la integración regional y los derechos humanos", en *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Río de Janeiro, v. 5, nº 2, pp. 307-323.
- Conde Pérez, Elena (2000). "La comunidad del Caribe: realidades y propósitos de futuro", en Díaz Barrado Cástor M. y Fernández Liesa, Carlos (Coords.), *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad de Cáceres y BOE, pp. 135-148.

- Díaz Barrado, Cástor M. (2000). "Iberoamérica ante los procesos de integración: una aproximación general», en Díaz Barrado Cástor M. y Fernández Liesa, Carlos (Coords.), *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad de Cáceres y BOE, pp. 24-70
- ___ (2013). "Balance y perspectivas de los derechos humanos en América", en *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, Madrid, nº 18, pp.172-200.
- ___ (2018). *América en busca de la integración: rasgos y principios desde la óptica del Derecho Internacional*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Díaz Galán, Elena C. (2015). "La Alianza del Pacífico: características y dimensiones de un nuevo proceso de integración en América Latina", en *Revista Electrónica Iberoamericana*, v. 9, nº 2. https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_9_2015_2/REIB_09_02_EC_Diaz.pdf
- Grien, Raúl (1994). *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México: FCE.
- Gutiérrez, Alejandro (2012). "América Latina: evolución en el pensamiento y en las estrategias de integración", en Briceño Ruiz, José, Rivarola Puntigliano, Andrés y Casas Grajea, Ángel M. (Eds.): *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*, Madrid, FCE, pp. 233-251.
- Londoño Ossa, Gustavo y González Parias, Carlos Hernán (2013). "Incidencia de los Derechos Humanos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los procesos latinoamericanos de integración", en *Escenarios: Empresa y Territorio*, Medellín (Colombia), nº 2, pp. 97-111
- Martínez de Salinas Alonso, María L. (2018). "Contexto y alcance histórico de los proyectos de integración iberoamericana", en Martín de la Guardia, R. y Pérez Sánchez, G.A. (Dir.), *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, Pamplona: Thomson Reuters, Aranzadi, pp. 39-56.
- Mesquita Moreira, Mauricio (Coord.) (2018). *Conectando los puntos. Una hoja de ruta para una mejor integración de América latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Olmos Giupponi, María B. (2006). *Derechos humanos e integración en América Latina y el Caribe*, Valencia: Tirant lo Blanch. <https://biblioteca.tirant.com/cloudLibrary/ebook/show/9788490532775>.
- Orso, Javier A. y Carlos A. Da Silva (2010). "La Evolución de la Integración Latinoamericana. Tres coyunturas históricas: 1810, 1910 y 2010", en *Historia Regional*, Sección Historia, Villa Constitución (Argentina), nº 28, pp. 179-194. <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/issue/view/7>
- Ortega Gómez, Marta (2000). "Factores externos que han incidido en la integración centroamericana", en Díaz Barrado Cástor M. y Carlos Fernández Liesa, (Coords.). *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad de Cáceres y BOE, pp. 125-134.

- Pastrana Buelvas, Eduardo (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Rubilar Luengo, Mauricio (2018). "Chile y la integración americana: del idealismo latinoamericano al pragmatismo del regionalismo abierto", en Martín de la Guardia, R. y G.A. Pérez Sánchez (Dir.). *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, Pamplona: Thomson Reuters, Aranzadi, pp. 351-370.
- SELA (2015). *Estado actual del proceso de integración en América Latina y el Caribe*, XLI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, Secretaría Permanente. SP/CL/XLI.O/Di N° 15-15.
- Vacas Fernández, Félix y Juan Manuel Rodríguez Barrigón (2012). *La dimensión exterior de Unasur. Instrumento de la acción concertada de los Estados Sudamericanos*, Madrid: Dykinson.
- Villagran Kramer, Francisco (1970). *Integración económica centroamericana. Aspectos sociales y políticos*, Guatemala: Universidad de San Carlos.

Algunas consideraciones sobre los derechos humanos y el Mercosur¹

Some considerations on human rights and Mercosur

José Antonio Musso²

Resumen: La presencia de los derechos humanos como eje fundamental del proceso de integración del Mercosur es cada vez más notoria y significativa. A la creación de espacios institucionales específicos, como la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, se han sumado diversos instrumentos, incluidos algunos sobre medio ambiente, que conforman un marco que permite avanzar en la consolidación de la dimensión social del proceso y en la construcción progresiva de la ciudadanía del Mercosur. Sin embargo, se observan ciertos obstáculos en el camino hacia los objetivos que aún falta alcanzar.

Palabras clave: Mercosur - Derechos humanos - Dimensión social – Niñez migrante – Medio ambiente

Abstract: The presence of human rights as a fundamental axis of the Mercosur integration process is increasingly noticeable and significant. Added to the creation of specific institutional spaces, such as the Meeting of the High Authorities in Human Rights of Mercosur and the Institute of Public Policies in Human Rights of Mercosur, are various other instruments, including some regarding the environment, which make up a framework that allows progress towards the consolidation of the social dimension of the process and the progressive construction of Mercosur citizenship. However, certain obstacles can be observed on the way to the objectives that have yet to be achieved.

Key words: Mercosur – Human rights – Social dimension – Migrant childhood - Environment

¹ Recibido el 08/10/2019. Aceptado el 28/11/2019

² Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Magister en Derechos Humanos, Universidad Nacional de La Plata. Profesor Titular de Derecho Internacional Público y de Derechos Humanos en la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE) y en el Departamento Académico San Salvador (DASS) de dicha Universidad. E-mail: joseantoniomusso@hotmail.com

1. Introducción

Los primeros instrumentos de derechos humanos en el proceso de integración a los que se refiere este trabajo surgieron en la segunda mitad de la última década del siglo pasado, entre ellos: el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (1997), la Declaración Sociolaboral (1998) y el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia (hoy Estado Plurinacional de Bolivia) y la República de Chile, del 24 de julio de 1998.

Si bien la dimensión social no está contemplada en el articulado del Tratado de Asunción, durante el período de transición se desarrollaron dos líneas de trabajo en esa dirección, propulsadas en buena medida por el *spillover* institucional del proceso: la creación del Subgrupo de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social y la conformación de la Reunión de Ministros de Educación y Cultura (Bizzozero, 2004: 40). A partir del Protocolo de Ouro Preto (1994), la inclusión del Foro Consultivo Económico y Social en la estructura institucional permitió que los sectores económicos y sociales pudieran participar.

En la primera década del siglo XXI, el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur (2002), que consagra la igualdad de derechos entre nacionales del país de origen y nacionales del país de recepción, y enuncia el principio *pro persona*, ha profundizado la dimensión social del proceso, mientras que la creación en 2004 de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (RAADH), órgano especializado para el análisis y definición de políticas públicas en materia de derechos humanos, dota a la estructura institucional del bloque de un espacio específico para abordar cuestiones relativas a tales derechos.

En 2005 se firmó el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Mercosur y en 2006 se aprobó el Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Mercosur mediante la Resolución N° 36/06 del Grupo Mercado Común (GMC). Además, la II Declaración Presidencial sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2012) estableció el compromiso de promover la homogeneización de la edad mínima de admisión en el empleo y/o trabajo en el Mercosur en el marco del Convenio 138 de la OIT, y con posterioridad el Consejo del Mercado Común (CMC) ha formulado recomendaciones sobre la materia, entre ellas la Recomendación N° 2/17, que promueve diversas acciones sobre “Educación y Trabajo Infantil”, como fortalecer las capacidades del personal docente para la identificación y la prevención del trabajo infantil y la articulación con los órganos competentes para su erradicación.

A través de la Decisión N° 64/10, de 16 de diciembre de 2010, el CMC ha establecido un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados parte cuya concreción resultará de la implementación de una política de libre circulación de personas en la región, la igualdad de derechos y libertades, y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. El Plan de Acción debe estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del bloque y el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur se instrumentará mediante un protocolo que incorpore el concepto de “Ciudadano del Mercosur” y forme parte del Tratado de Asunción.

El Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur se firmó el 20 de diciembre de 2011 y ese mismo año los cuatro Estados fundadores del bloque solicitaron en forma conjunta una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos

Humanos sobre la niñez migrante, lo que dio lugar a un aporte valioso para la protección en la región de los niños, niñas y adolescentes en contexto de migración. A su vez, en 2014 se aprobaron las Directrices de las Políticas de Igualdad de Género. En relación con esto, la Declaración Sociolaboral del Mercosur (2015) ha incorporado el concepto de trabajo decente, así como el de desarrollo sostenible, en cuyo marco aparece también el concepto de empresas sostenibles.

Por otro lado, la Estrategia Mercosur de Crecimiento de Empleo, así como el Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el Mercosur y el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el Mercosur, aprobados en 2015, junto al Plan Regional para la prevención y erradicación del trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral, aprobado por la Resolución N° 27/19 del GMC y precedido en 2015 por la Declaración de los Ministros de Trabajo contra la Trata de Personas y el Trabajo Forzoso en el Mercosur, convergen, con otras medidas, en la protección de derechos fundamentales en la esfera laboral.

Postergando de manera indefinida el ejercicio de los derechos políticos en relación con la elección de los parlamentarios del bloque, el 16 de abril de 2019 Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay firmaron el Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, en cuyo artículo 1 se establece que dicho órgano “funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos Nacionales de cada país hasta tanto se realice la elección de los parlamentarios en forma simultánea en todos los Estados partes a través de sufragio directo, universal y secreto de todos los ciudadanos”. Para su entrada en vigor, el Protocolo Adicional requiere el previo cumplimiento de los requisitos internos en cada uno de los Estados parte.

2. Marco institucional

En el seno de la RAADH, que sesiona en forma semestral, funcionan comisiones y grupos de trabajo que abarcan diversas áreas temáticas. A su vez, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), creado por la Decisión N° 14/2009 del CMC, el 24 de julio de 2009, y con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es una instancia de cooperación técnica, investigación aplicada y apoyo a la coordinación de políticas públicas en derechos humanos en la región, además de un ámbito para aportar ideas sobre los derechos humanos como uno de los ejes del proceso de integración (Abramovich, 2012: 7).

La Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (creada en 2011 en lugar de la Reunión Especializada de la Mujer, que existía desde 1998), la Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre Derechos de las Personas Afrodescendientes del Mercosur, la Reunión de Altas Autoridades sobre Pueblos Indígenas del Mercosur y la Reunión de Comisiones Nacionales para Refugiados y equivalentes de los Estados Parte y Estados Asociados conforman, con las demás Reuniones de Ministros, diversas Reuniones Especializadas y otros órganos auxiliares, un marco institucional que fortalece y profundiza el abordaje de los derechos humanos en la región.

Asimismo, las contribuciones de la Reunión de Ministros de Trabajo han sido muy importantes desde el comienzo del proceso en 1991, como reflejan los respectivos documentos³,

³ Ver Documentos del Mercosur Sociolaboral 1991-2019, edición actualizada, agosto 2019.

y el Instituto Social del Mercosur, creado en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur por la Decisión del CMC N° 03/2007, tiene la misión de consolidar la dimensión social del proceso de integración y es el organismo técnico de apoyo para la implementación del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS), que articula nueve ejes fundamentales y 26 directrices estratégicas. La nueva versión del documento, aprobada en 2011, define los ejes, directrices y objetivos prioritarios del PEAS, y fue elaborada por la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur e incorpora los aportes adicionales de Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas.

Los llamados Órganos Sociolaborales del Mercosur, en especial el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Comisión Sociolaboral, refuerzan la institucionalidad laboral del bloque. La Comisión Sociolaboral del Mercosur es un órgano tripartito, auxiliar del GMC, facultado para analizar los informes que los Estados parte deben elaborar sobre, *inter alia*, políticas, programas y acciones adoptados para el cumplimiento de los derechos y compromisos contemplados en la Declaración Sociolaboral 2015, a fin de preparar informes y proyectos de recomendación para ser elevados al GMC. Cabe destacar también que en 2010 el Mercosur adquirió el carácter de observador permanente ante la OIT.

La Comisión de Derechos Humanos, la Unidad Temática de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Temática de Género y Municipio, el Grupo de Discapacidad e Inclusión, la Unidad Temática de Cultura, las Unidades Temáticas de Seguridad Ciudadana, de Integración Fronteriza y de Juventudes son, entre otros, espacios de Mercociudades donde se trabaja para promover un conjunto de derechos.

El IPPDH alberga la Escuela Internacional, un centro de altos estudios y capacitación en cuyo ámbito se han desarrollado varias ediciones del Curso Internacional de Políticas Públicas en Derechos Humanos con el apoyo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A su vez, en el ámbito del Parlamento del Mercosur (Parlasur) existe una Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos y un Observatorio de la Democracia.

Hay que tener en cuenta, además, que los derechos humanos hacen a la legitimación y la validación de los procesos de integración, pues “la integración no es una abstracción, sino que se concreta *por y para el ser humano y los grupos sociales*, por lo que los derechos fundamentales funcionan como límites a la actuación de los órganos de la estructura integrativa” (Bazán, 2012: 88).

3. Niñez migrante

En 2012 fue aprobado un Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el marco de las Directrices 3 y 4 del Eje II del PEAS.

Para entonces, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay ya habían presentado, el 7 de julio de 2011, una solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre niñez migrante con consultas específicas (nueve preguntas en total) sobre los procedimientos que, a la luz de las disposiciones pertinentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, deberían emplearse a fin de identificar los diferentes riesgos para los derechos de niños y niñas migrantes, determinar las necesidades de protección interna-

cional y adoptar las medidas de protección especial requeridas, además de las características que deberían tener los procedimientos cuando se identifica una potencial solicitud de asilo o de reconocimiento de la condición de refugiado de un niño o una niña migrante, entre otras cuestiones. Los Estados solicitantes señalaron que las personas migrantes en situación migratoria irregular y los niños y niñas son grupos sociales en condición de vulnerabilidad y requieren, por tanto, un compromiso especial por parte de los Estados en orden al respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales con un enfoque transversal de edad que tenga en cuenta los derechos de los niños y las niñas afectados por la migración.

El 25 de junio de 2012 Argentina, en ejercicio de la presidencia *pro tempore* del Mercosur y en representación de Brasil y Uruguay, se le solicitó a la Corte IDH que, “en vista de la situación en la República del Paraguay” (suspendido como miembro del bloque regional por la destitución del presidente Lugo), pospusiera la audiencia pública fijada para los días 26 y 27 de junio de ese año, pedido que fue acogido. Al presentarse en esos términos, quedó claro que la solicitud de opinión consultiva era un asunto del bloque regional en su conjunto.

La audiencia pública se celebró los días 9 y 10 de octubre de 2013 en la ciudad de México, y entre los comparecientes estuvo el Secretario Ejecutivo del IPPDH, quien luego presentó un escrito complementario en representación de los Estados solicitantes.

En la Opinión Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, *Derechos y garantías de niños y niñas en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, la Corte Interamericana ha puntualizado que es necesario adoptar un enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias y con respecto a las necesidades de protección internacional, asumiendo la interrelación y convergencia entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados, y tratándose de niños y niñas “debe prevalecer un enfoque encaminado a la protección de sus derechos y garantías en forma integral”⁴.

En el contexto de la migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos y toda decisión administrativa y judicial relativa a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, o a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño de que se trate y ha de respetarse plenamente su derecho a ser oído “sobre todos los aspectos relativos a los procedimientos de migración y asilo y que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta”⁵.

Puesto que los niños y niñas son titulares del derecho a solicitar y recibir asilo y, en consecuencia, pueden presentar solicitudes de reconocimiento de la calidad de refugiado en calidad propia, se encuentren acompañados o no, debe darse a los elementos de la definición de refugiado una interpretación que atienda las formas particulares en que puede manifestarse la persecución de dichas personas, tales como el reclutamiento, la trata y la mutilación genital femenina⁶.

⁴ Corte IDH, OC-21/14, párr. 41.

⁵ *Ibid.*, párr. 70.

⁶ El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general N° 6, *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera del país de origen*, párr. 59, ha puesto de resalto que la definición de refugiado debe interpretarse a la luz de la edad y del género

La Corte Interamericana considera que las autoridades fronterizas no deben impedir el ingreso de niños y niñas extranjeros al territorio nacional, aun cuando se encuentren solos, ni exigirles documentación que no puedan tener. Deben dirigirlos de inmediato a personal que pueda evaluar sus necesidades de protección desde un enfoque centrado en su condición de niños y niñas; y, además, para asegurar efectivamente el derecho a ser oído, ha de garantizarse que el proceso se desarrolle en un entorno que no sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado y que el personal que reciba el relato esté debidamente capacitado⁷.

Adicionalmente, en casos de menores no acompañados o separados de sus padres, el nombramiento de un tutor competente lo antes posible constituye una garantía procesal de suma importancia en orden a garantizar el interés superior que está en juego, no pudiendo iniciarse los respectivos procesos administrativos o judiciales mientras no haya sido nombrado un tutor; ello, a fin de garantizar eficazmente el derecho a la libertad personal y el acceso rápido y gratuito a la asistencia jurídica y de otra índole, además de defender los intereses y asegurar el bienestar del niño o de la niña⁸.

En 2015 el IPPDH elaboró la Guía regional del Mercosur para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, diseñada sobre la base del marco jurídico internacional y regional y de los estándares establecidos en la OC-21/14.

La Guía incluye, entre otros, aportes del Foro Especializado en Migraciones (FEM), que funciona en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, y de la Comisión Niñ@sur de la RAADH. Este documento apunta a establecer, a nivel nacional, criterios y pautas de acción comunes para la identificación de situaciones de vulneración de derechos o necesidades de protección de niños, niñas y adolescentes migrantes por parte de autoridades estatales, así como criterios para articular mecanismos adecuados de derivación y referencia de los casos para la atención y cuidado de esas personas por los organismos competentes de protección de la niñez. A nivel regional, se busca facilitar la armonización de los procedimientos y una adecuada articulación entre los países del bloque.

En consonancia con lo señalado por la Corte Interamericana, la Guía remarca que los principios en la materia son el interés superior del niño, la protección especial o de especialidad, el principio de unidad familiar, el de no devolución y el principio de no privación de la libertad. Del mismo modo, incluye entre las garantías procesales, además de las ya mencionadas, la asistencia consular y salvaguardas de confidencialidad, la agilidad de los procesos y el derecho a recurrir las decisiones.

El primer paso en el procedimiento de identificación de niños, niñas y adolescentes migrantes con necesidades especiales de protección es la determinación prioritaria de si se trata de alguien no acompañado o separado de sus padres, así como la identificación de situaciones de vulneración de derechos; y el segundo paso consiste en la derivación o referencia oportuna al organismo competente para la atención y adopción de medidas de protección inicial.

La Guía constituye una aplicación de la Opinión Consultiva 21/14, y es indudable que los estándares fijados tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

⁷ Corte IDH, OC-21/14, párrs. 83 y 123.

⁸ Comité de los Derechos del Niños, Observación general N° 6, párr. 33. Ver también Corte IDH, OC-21/14, párr.132.

como por la Corte Interamericana deben ser acatados individualmente y *ad intra* por los Estados parte del Mercosur y los órganos de este (Bazán, 2012: 91).

Cabe destacar, además, que el IPPDH y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) organizaron el taller “Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes” en Asunción, Paraguay, los días 13 y 14 de julio de 2016, con el objetivo principal de proponer y discutir estrategias para la implementación de la Guía y reflexionar sobre el mecanismo de seguimiento propuesto por el IPPDH⁹. En el taller se presentaron las conclusiones de la investigación “Niños, Niñas y Adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR”.

En 2018, el IPPDH lanzó la Iniciativa Foco Niñez Migrante y el 7 de mayo de 2019 se celebró el Diálogo Regional Foco Niñez Migrante, ocasión en la que fue presentada la publicación “Protección de niñas, niños y adolescentes en contextos de migración. Manual de aplicación de estándares internacionales y regionales de derechos humanos”, elaborada por el IPPDH y SaveTheChildren. La obra está dirigida a funcionarias y funcionarios de instituciones públicas y privadas que se desenvuelven en el ámbito de la niñez migrante. En el marco del Diálogo Regional, el IPPDH, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la OIM y Save The Children abordaron los procesos de integración, el rol de las ciudades receptoras de personas migrantes y las estrategias de los actores que intervienen en los procesos migratorios para garantizar los derechos que pueden verse afectados.

Los días 28 y 29 de marzo de 2019 se realizó en Buenos Aires la Reunión Técnica de Alto Nivel “Desafíos para la protección de la niñez venezolana migrante y refugiada”, convocada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la OIM y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), junto al IPPDH. Participaron representantes técnicos de instituciones nacionales que trabajan en las áreas de refugiados, protección de la niñez y migración de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay¹⁰.

Además, experiencias en realidad virtual ofrecen información sobre los derechos de las personas migrantes en el Mercosur y dan cuenta de la diversidad cultural en la región¹¹.

4. Otros aportes

El IPPDH ha ejecutado el Proyecto sobre Cooperación Humanitaria Internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas en el Mercosur, que tuvo una duración de 30 meses. El proyecto fue lanzado en octubre de 2015.

En octubre de 2016, el IPPDH presentó las Directrices para una Política de Educación y Cultura en Derechos Humanos en el Mercosur. Allí se dice que las políticas de educación y cultura en derechos humanos deben fortalecer la integración regional y propiciar desde su

⁹ IPPDH y OIM, Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes. Memoria de taller, 2016.

¹⁰ IPPDH, Iniciativa Regional Foco Niñez Migrante, Memoria, Buenos Aires, 2019.

¹¹ Ibid.

concepción misma la construcción de una ciudadanía regional. El documento propone, asimismo, un Plan Regional de Educación y Cultura en Derechos Humanos que adopte los lineamientos establecidos por las Directrices.

La Comisión Permanente sobre Discriminación, Racismo y Xenofobia que funciona en el seno de la RAADH encomendó al IPPDH la elaboración de “Derechos humanos de las personas migrantes-Manual Regional”, una obra que analiza la protección internacional de esas personas incorporando también una mirada regional. El Manual fue publicado en 2017. Un año antes se editó el cuadernillo titulado “Migración, derechos humanos y política migratoria”, elaborado conjuntamente por el IPPDH y la Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional de las Migraciones.

En relación con las personas migrantes y refugiadas, el bloque cuenta con varios instrumentos: la Declaración de Río sobre la Institución del Refugio (2000), la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios (2004) y la Declaración de Principios del Mercosur sobre Protección Internacional de los Refugiados (2012), adoptada en Fortaleza, Brasil, con el propósito de declarar el Mercosur ampliado como un espacio humanitario de protección de los refugiados y reafirmar los principios fundamentales del Derecho Internacional de los Refugiados.

La situación de los migrantes y sus derechos constituye un punto estratégico ligado a la discusión del estatuto de ciudadanía en el Mercosur, y esto requiere pensar en un núcleo de derechos reconocidos para todas las personas, más allá de la nacionalidad, “para que la ciudadanía regional no funcione como un factor excluyente de derechos, sino como un agregado sobre ese piso común” (Abramovich, 2012: 12).

Como dato adicional sobre la situación de las personas solicitantes de asilo, cabe agregar que el IPPDH ha participado en la elaboración de la opinión consultiva de la Corte IDH solicitada por Ecuador en relación con la institución del asilo, presentando observaciones escritas a través del informe “Diagnóstico institucional y normativo en materia de asilo en los países del Mercosur”. Se trata de la Opinión Consultiva OC-25/18, de 30 de mayo de 2018, sobre *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano*.

Por otro lado, el IPPDH, en el marco de su Foro de Participación Social y en forma conjunta con la Unidad de Participación Social del Mercosur, promueve consultas públicas. Se trata de reuniones semestrales que constituyen un espacio de diálogo y reflexión con la sociedad civil y se vienen realizando desde 2015. La VII Consulta se llevó a cabo en Montevideo el 22 de octubre de 2018 para abordar la situación de las personas mayores en la región, y la VIII Consulta, sobre movilidad humana y desarrollo, se realizó el 27 de mayo de 2019, en la sede del Instituto, con participación presencial o virtual de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales.

Junto con ello, la participación de la niñez y la adolescencia en el ámbito de la respectiva Comisión Permanente de la RAADH es un avance que guarda estrecha relación con el derecho a ser oído y con la idea de preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, que la Convención sobre los Derechos del Niño procura impulsar.

El IPPDH ha diseñado el Sistema de Indicadores en Derechos Humanos del Mercosur (INDHICA), un sistema para la medición, el seguimiento y la evaluación de programas y políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos en la región, que se ha incorporado a la agenda de la RAADH en su 32ª. Reunión, de octubre de 2018, y permite

identificar los avances, desafíos y buenas prácticas en relación con los derechos a la salud, al trabajo, a la educación, a la alimentación, a la vivienda y a la seguridad social.

Es de destacar también que el IPPDH y el ACNUR han acordado una serie de indicadores que permitirán el seguimiento del Plan de Acción de Brasil (2014), una hoja de ruta común para la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe en un marco de cooperación y solidaridad. Asimismo, debe destacarse el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones en Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible (SIMORE PLUS), una iniciativa de Paraguay.

En la 32ª. Reunión de la RAADH se ha incluido entre los desafíos de la agenda de derechos humanos del Mercosur un Pacto Social para la convivencia democrática que acreciente la igualdad e inclusión de todos los habitantes de la región.

En diciembre de 2018 se desarrolló en Montevideo el Seminario MERCOSUR – SICA “Experiencias y buenas prácticas en derechos humanos y políticas públicas”, lo cual marca un hito en la cooperación interregional y constituye una iniciativa que se inscribe claramente en la cooperación Sur-Sur en materia de derechos humanos y políticas públicas.

Otro valioso aporte concretado en 2018 es el “Manual pedagógico sobre el uso del lenguaje inclusivo y no sexista”, una iniciativa que surgió en el seno de la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las Mujeres de la RAADH.

En el marco de la XLIX Reunión de Ministros de Justicia del Mercosur y Estados Asociados, en mayo de 2019, se acordó la creación de una Red de Cooperación Penitenciaria para mejorar la situación de las personas privadas de libertad.

5. Labor de los Tribunales Arbitrales y del Tribunal Permanente de Revisión

De acuerdo con el Protocolo de Olivos, los Estados parte en una controversia procurarán solucionarla, ante todo, mediante negociaciones directas. Si no se alcanzare un acuerdo, o si la controversia fuera solucionada solo parcialmente, cualquiera de las partes podrá iniciar el procedimiento arbitral previsto en el mismo instrumento. Sin perjuicio de ello, podrán, de común acuerdo, someter la controversia a consideración del Grupo Mercado Común. En caso de recurrirse al procedimiento arbitral, contra los laudos de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc procede un recurso de revisión ante el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), con sede en Asunción. El recurso se limita a las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo, pero las partes en una controversia, culminado el procedimiento de negociaciones directas previsto en el Protocolo, podrán acordar expresamente someterse de manera directa y en única instancia al Tribunal Permanente de Revisión, en cuyo caso este tendrá las mismas competencias que un Tribunal Arbitral Ad Hoc.

Tanto los Tribunales Arbitrales Ad Hoco como el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia con base en el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del primero, las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Disposiciones de la Comisión de Comercio del Mercosur, “así como los principios y disposiciones del Derecho Internacional aplicables a la materia”, según lo dispuesto en el artículo 34 del Protocolo de

Olivos. Cabe sostener, entonces, que los principios y disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos forman parte del Derecho aplicable.

El laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc constituido para decidir la controversia sobre “Omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay”, de 6 de septiembre de 2006, formula consideraciones en materia de derechos humanos “e imbrica sentimientos de los miembros del Tribunal con la ponderación de los hechos” (Drnas de Clément, 2013: 765). Según la exposición del representante de la Parte Reclamada en la respectiva audiencia, el Tribunal carecía de competencia jurisdiccional en una materia que involucra aspectos de derechos humanos “que, como tales, resultan ajenos a la normativa del Mercosur”.

Los integrantes del Tribunal manifestaron pertenecer a países en los cuales se ha experimentado el avasallamiento de los derechos humanos, “que nuclean el plexo normativo que ampara los aspectos más íntimamente ligados con la dignidad del ser humano”, por lo que el planteo no dejó de ser “de alta sensibilidad” para ellos (párrafo 126). También señaló el Tribunal que los derechos humanos “admiten limitaciones razonables” (párrafo 137) y, en este sentido, luego de citar el artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, sostuvo que “de ello cabe concluir que ni aun en el derecho argentino el derecho a la protesta es absoluto y debe limitarse cuando afecta el derecho de los demás” (párrafo 139), como se desprende de aquel artículo de la Declaración Universal, así como del artículo 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en lo que respecta a la libertad de expresión en particular, del artículo 19, párrafos 2 y 3, y del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

“La política de tolerancia del Gobierno de la Parte Reclamada en relación con los cortes de ruta protagonizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay cuyas consecuencias son objeto de esta controversia encontraría explicación y significado (...) en los derechos humanos”, especialmente en los derechos a la libertad de expresión y de reunión, según expresa dicha parte en su escrito de respuesta, pero tanto la Constitución argentina como los tratados internacionales invocados reconocen que el ejercicio de esos derechos es susceptible de limitaciones en cuanto afectare los derechos de las demás personas, pues “no puede exceder el margen de lo razonable, destruyendo o alterando el derecho de otros integrantes de la sociedad” (párrafo 178).

En el mismo pronunciamiento, el Tribunal razonó que aceptar que el cumplimiento de la obligación internacional asumida en el Tratado de Asunción, consistente en mantener la libre circulación, dependa del propio Derecho interno –Argentina había alegado que adoptar medidas más enérgicas que el intento de disuasión ante el corte de rutas implicaba la posibilidad de violar derechos de raigambre constitucional– se contrapone con el principio de primacía del Derecho Internacional, consagrado en el artículo 27 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, según el cual los Estados no pueden invocar su Derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado, debiendo entenderse por Derecho interno no solo a las leyes nacionales sino a la propia Constitución (párrafo 129). Se ha seguido así “la unánime jurisprudencia internacional” (Rey Caro, 2013: 195).

En la Opinión Consultiva N° 1/2007, el TPR remarca el error de “solo recurrir al argumento de la prevalencia del tratado sobre la ley para sostener la prevalencia o no del derecho del Mercosur sobre el derecho nacional” y hace hincapié en que el argumento principal es que “el derecho de integración por su concepto, naturaleza y finalidad debe ser siempre prevalente sobre los derechos nacionales respectivos por su misma esencia”.

A su vez, la Opinión Consultiva N°1/2008, emitida ante una solicitud de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay, aclara que las normas derivadas del Mercosur, una vez incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos y completado el procedimiento establecido en los artículos 38 y 42 del Protocolo de Ouro Preto, adquieren obligatoriedad “y validez internacional con el alcance que emana del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y de la costumbre internacional”¹².

En la Opinión Consultiva N° 1/2009 se afirma otra vez “la primacía de la normativa vigente del Mercosur que ha sido objeto de ratificación, incorporación o internalización, según sea el caso, en el respectivo Estado Parte, sobre toda disposición del Estado Parte que le sea contrapuesta sobre materias de la competencia legislativa del Mercosur”¹³.

En lo que concierne al control de convencionalidad, orientado a mantener la compatibilidad de las normas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH ha subrayado que “es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial”¹⁴. Del mismo modo, están obligados a ejercer dicho control los órganos competentes del Mercosur, que igualmente se encuentran vinculados por la Convención Americana y los estándares interpretativos que a su respecto ha elaborado la Corte IDH (Bazán, 2012: 145).

Otra cuestión a analizar es la relativa a las implicancias del pronunciamiento del TPR en el caso “Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno”. Si bien en el laudo 01/2012, de 21 de julio de 2012, el Tribunal no se pronunció sobre el fondo, pues declaró inadmisibles el planteo por cuestiones procesales, decidió por unanimidad que “la jurisdicción del sistema de solución de controversias en el Mercosur abarca el examen de legalidad de la aplicación del Protocolo de Ushuaia”, con lo cual dejó en claro que tal sistema no se circunscribe a asuntos de carácter comercial sino también a asuntos relativos a otros puntos contenidos en el Derecho del Mercosur (Cánepa, 2015: 171), lo que permitirá que, en el futuro, otros casos sobre materias distintas, como derechos humanos y migración, entre otras, puedan ser consideradas en el marco del procedimiento de solución de controversias establecido en el Protocolo de Olivos (Cánepa, 2015: 173).

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 8 del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur prevé que las controversias que surgieren entre los Estados partes en relación con las disposiciones del Acuerdo serán resueltas por medio del sistema de solución de controversias vigente en el bloque regional.

¹² Boletín Oficial del Mercosur, N° 42, 2008.

¹³ Boletín Oficial del Mercosur, N° 43, 2009.

¹⁴ Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 239.

6. Medio ambiente

El preámbulo del Tratado de Asunción proclama que uno de los medios para alcanzar el objetivo de acelerar el proceso de desarrollo económico con justicia social es la preservación del medio ambiente, y este parece haber sido el principal motivo para la creación en 1992 de la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA) mediante resolución N° 22/92 del GMC. Unos años después, la REMA se convirtió en el Subgrupo de Trabajo N° 6, creado en 1995.

El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur fue firmado el 22 de junio de 2001 en Asunción y entró en vigor en 2004. Según los términos de su preámbulo, el Acuerdo configura un marco jurídico para facilitar “la efectiva protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos de los Estados Partes”. Ha sido calificado de *umbrella treaty* en el que establece intenciones de constituir una cooperación en materia ambiental sin disponer mecanismos apropiados para el perfeccionamiento de esas intenciones (Soares, 2004: 437). De todos modos, puede verse como un avance al fijar principios de conducta para los Estados de la región (Mata Diz, 2015: 79).

Allí se reafirma, además, el compromiso de los Estados parte con los principios de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, junto al compromiso de analizar la posibilidad de instrumentar la aplicación de aquellos principios de la Declaración que no hayan sido objeto de tratados internacionales. En consecuencia, los principios de prevención, precaución y participación ciudadana, entre otros, deben ser considerados parte de la normativa ambiental mercosureña.

De conformidad con el artículo 5 del Acuerdo, los Estados parte “cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean parte”, cooperación que podrá incluir, cuando sea conveniente, la adopción de políticas comunes para la protección del medio ambiente, la conservación de recursos naturales y la promoción del desarrollo sustentable.

El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales (2004)¹⁵, que entró en vigor el 21 de abril de 2012, define como emergencia ambiental a “toda situación resultante de un fenómeno de origen natural o antrópico que sea susceptible de provocar graves daños al ambiente o a los ecosistemas y que, por sus características, requiera asistencia inmediata”. Prevé, asimismo, que cada Estado parte identifique como Puntos Focales a organismos competentes para intervenir en tales emergencias.

No hay duda de que los incendios en el Amazonas, provocados con fines de deforestación para extender la frontera agropecuaria, constituyen una emergencia ambiental, sobre todo en razón de las proporciones que han tenido en 2019.

Parte del territorio que comprende la Amazonia pertenece a Estados parte del Mercosur, en tanto que otros países de la región amazónica son Estados asociados del Mercosur. Por ende, los incendios en la Amazonia son también un problema ambiental del bloque regional ampliado.

El viernes 6 de septiembre de 2019, en ocasión de la Cumbre Presidencial por la Amazonia, Brasil, Perú, Colombia y Ecuador firmaron en Leticia, Colombia, el Pacto para la Conservación de los Bosques en la Región Amazónica, con la finalidad de coordinar acciones

¹⁵ Aprobado por Decisión CMC N° 14/04.

para proteger la región contra la deforestación. Incluso han llamado a los otros Estados miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica a adoptar el Pacto.

Centrándose nuevamente la atención en el proceso de integración mercosureño, más allá de las especulaciones políticas y de los intereses contrapuestos de diversos actores en relación con la Amazonia, no debería perderse de vista algo sumamente importante: el Mercosur ha sido declarado zona de paz. Primero, mediante la Declaración Política adoptada en 1999 con ese propósito, que incluye también a Bolivia y Chile, y en 2014 a través de una Declaración del Parlasur que tiene un valor añadido, pues el Parlasur representa a los pueblos de la región. La relación entre medio ambiente y paz es indudable, como deja en claro la Declaración de Río al decir que “la paz, el desarrollo y el medio ambiente son interdependientes e inseparables” (principio 25).

También la Corte IDH ha dado cuenta de ello mediante la inclusión del derecho a la paz entre los derechos especialmente vulnerables a las afectaciones ambientales, haciendo foco en la posibilidad de un conflicto violento entre la población forzada a desplazarse por causas ambientales y la población del lugar al que se desplaza. Se aborda esta cuestión en el marco de la opinión consultiva mencionada más abajo, y el razonamiento de la Corte permite entender que el derecho a la paz es uno de los derechos inherentes al ser humano, en los términos del artículo 29.c) de la Convención Americana.

La interdependencia entre medio ambiente y derechos humanos ha quedado claramente expuesta en las consideraciones de la Corte IDH en su Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, sobre *Medio ambiente y derechos humanos (Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal –Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, así como en los principios marco sobre medio ambiente y derechos humanos enunciados en el anexo del Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John. H. Knox, presentado en 2018 al Consejo de Derechos Humanos en su 37° período de sesiones.

Por el lado del bloque mercosureño, vale recordar que en la XXI Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías, celebrada en Buenos Aires el 27 de marzo de 2012, se consideró la propuesta de trabajar por la incorporación del enfoque de derechos humanos en la Conferencia Río + 20.

7. Conclusiones

Si bien la mirada sobre el Mercosur suele centrarse en los aspectos principalmente comerciales de las relaciones *ad intra* y *ad extra* que genera, en la relevancia del bloque como alianza estratégica o más recientemente en el acuerdo con la Unión Europea, una mirada que clarifique la incidencia de los derechos humanos en el proceso de integración de que se trata es imprescindible si se pretende conocer su dimensión social, o más bien su dimensión humana, la cual generalmente no aparece en el discurso de los líderes políticos cuando hacen referencia al Mercosur.

A diez años de su creación, el IPPDH exhibe una vasta labor que ha traído como resultado que se convierta incluso en el nexo entre el Mercosur y el sistema interamericano de

protección de los derechos humanos, a partir de la solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana sobre niñez migrante.

Además, lo que surge de las Comisiones Permanentes y Grupos de Trabajo de la RA-ADH converge con los aportes provenientes de otras instancias institucionales, lo que se traduce en que los derechos humanos efectivamente sean un eje transversal en el proceso de integración.

La Comisión Sociolaboral del Mercosur, al estar facultada a analizar los informes estatales sobre los derechos y compromisos contenidos en el instrumento cuyo cumplimiento efectivo debe promover y preparar proyectos de recomendación, juega el rol de un órgano con capacidad para evaluar las dificultades y obstáculos que se presentan en la aplicación de ese instrumento, debiendo las recomendaciones que el Grupo Mercado Común aprobare integrarse en el ámbito nacional en todos los programas de promoción de los derechos fundamentales del trabajo. La Comisión tiene así alguna semejanza con los órganos creados por los tratados de derechos humanos en el sistema universal, si bien estos últimos pueden por sí mismos formular recomendaciones.

Los problemas ambientales en la región deben ser afrontados aplicando los instrumentos con que cuenta el bloque y a través de las instancias que pueden tomar iniciativas al respecto. Y si se tiene en cuenta que un grupo de niños y jóvenes, en el marco de la Cumbre sobre la Acción Climática de septiembre de 2019 en las Naciones Unidas, denunciaron a Argentina y Brasil, entre otros países, por su inacción ante el cambio climático, remarcando que ello constituye una violación de derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, es dable suponer que en futuros encuentros en el ámbito del Mercosur con la participación de representantes de la niñez y la adolescencia la conexión entre medio ambiente y derechos humanos ocupará un lugar central.

El Estatuto de Ciudadanía del Mercosur debe estar concluido en 2021, pero la medida prevista en el Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, en caso de entrar tal instrumento en vigor, es un obstáculo para lograr ese objetivo tan importante de manera plena.

Hay una creciente presencia de los derechos humanos en el Derecho del Mercosur, tanto a nivel de *softlaw* como de instrumentos jurídicamente vinculantes, y esto no puede soslayarse al mirar el camino recorrido desde el Tratado de Asunción.

8. Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2012). "Derechos humanos en el marco del proceso de integración regional en el Mercosur", en *Democracia y Derechos*, Buenos Aires, Año 1, n° 1, pp. 6-14.
- Bazán, Víctor (2012). "Derechos Humanos y MERCOSUR: actualidad y prospectiva", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, Madrid, n° 20, pp. 83-152.
- Bizzozero, Lincoln (2004). "Derechos humanos y dimensión social en los regionalismos del siglo XX. Construcción y perspectivas desde el espacio regional del Mercosur", en Navarrete, Margarita (coord.), *Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Un compromiso regional*, Montevideo, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, pp. 25-54.

- Cánepa, Martín (2015). “Los derechos humanos en el Mercosur”, en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Asunción, año 3, n° 6, pp. 161-177.
- Drnas de Clément, Zlata (2013). “Interpretación de los tratados sobre derechos humanos por Tribunales internacionales”, en Torres Bernárdez, Santiago; Fernández Rozas, José Carlos; Fernández de CasadevanteRomani, Carlos; Quel López, Javier y López Martín, Ana Gemma (coords.), *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo XXI*, Madrid, Iprolex, pp. 755-772.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) (2015). “Guía Regional del Mercosur para la Identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños y niñas migrantes”.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2016). “Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes. Memoria de taller”.
- Mata Diz, Jamile B. (2015). “La normativa medioambiental del Mercosur”, en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Santa Fe, n° 16, pp. 69-101.
- Rey Caro, Ernesto (2013). “El Derecho de los tratados en los pronunciamientos de los tribunales del Mercosur”, en Torres Bernárdez, Santiago; Fernández Rozas, José Carlos; Fernández de CasadevanteRomani, Carlos; Quel López, Javiuer y López Martín, Ana Gemma (coords.), *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo XXI*, Madrid, Iprolex, pp. 189-200.
- Soares, Guido F.S. (2003). *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*, 2ª. Edición. São Paulo, Atlas.

Derechos humanos y unificación europea: ¿una prioridad federalista o unionista?¹

Human rights and european unity: a federalist or unionist priority?

Luis Domínguez Castro^{2 3}

Resumen: La violación sistemática de la dignidad humana que se vivió en Europa y Asia, por parte de las potencias totalitarias durante la Segunda Guerra Mundial, colocó los derechos humanos en la agenda política de las relaciones internacionales. En este contexto, los movimientos favorables a iniciar un proceso de unificación de Europa no fueron ajenos a este interés. Tanto federalistas como unionistas abogarán por una convención europea de derechos humanos y por un Tribunal que vele por su tutela efectiva. No obstante, el ámbito de derechos amparados y la motivación para hacerlo no serán iguales. Además, Pan-Europa tuvo un papel escasamente resaltado, incluso a pesar de que sus comienzos fueron en una fecha tan temprana como 1944.

Palabras clave: Derechos Humanos, Integración Europea, Federalismo, Unionismo, Tribunal Internacional

Abstract: The systematic violation of human dignity in Europe and Asia by the totalitarian powers that be during World War II placed human rights in the international relations political agenda. In this context, movements in favour of a European unification process were not unaware of such interest. In fact, both Federalists and Unionists supported a European convention on human rights as well as the creation of a Court to ensure the protection of those rights. Nevertheless, the rights to be protected and the motivation for protecting them were not the same. Moreover, the role of *Pan-Europa's*, despite its early start in 1944, failed to receive much recognition.

Keywords: Human Rights, European Integration, Federalism, Unionism, International Court

¹ Recibido el 08/10/2019. Aceptado el 28/11/2019

² Profesor Titular de Historia contemporánea, Universidad de Vigo. Es Titular de la Cátedra Jean Monnet Ad Personam de historia de la construcción europea. Coordinador del *European Centre of Excellence Jean Monnet de la Universidad de Vigo*. Vicesecretario de AUDESCO (ECSA-WORLD SPAIN). Vocal del Consejo de Dirección de la *Fundação universitária Centro de Estudos Euro- regionais* que agrupa a las seis universidades públicas de Galicia y Norte de Portugal. E-mail: dominguez@uvigo.es

³ El autor forma parte del Proyecto de Investigación «Europeísmo y redes transatlánticas en los siglos XX y XXI»: PGC2018-095884-B-C22 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades/UE-FEDER).

El debate sobre los derechos humanos tiene un gran alcance que desborda el marco cronológico de la posguerra y el geográfico de Europa u Occidente. En efecto, en los últimos años se han levantado voces críticas que niegan relevancia histórica a las declaraciones de derechos de finales de la década de los cuarenta del siglo XX, e incluso a las consagradas declaraciones del XVIII. Ni unas ni otras lograron situar a los derechos humanos en la agenda de la política internacional como tema trascendente. Así, para Samuel Moyn (2010: 154-180)⁴, ese mérito debería atribuirse al trabajo de ONG tales como Amnistía Internacional o Human Rights Watch⁵, al apoyo a los disidentes del bloque soviético⁶ y de China, al desamparo provocado entre los progresistas por el ocaso de las utopías socialistas y poscoloniales y, sólo tangencialmente, al discurso de inauguración del presidente James Carter (1977) y su posterior política internacional. La Declaración de Bangkok de 1993 constituye, sin duda, uno de los más firmes cuestionamientos de la universalidad de los derechos humanos, al contraponer la perspectiva del comunitarismo asiático frente al individualismo occidental, pero sin negar la solidez de algunos de sus argumentos no puede obviarse que las organizaciones transnacionales implicadas en la defensa de los derechos humanos han avanzado en una concepción cada vez más comprehensiva⁷. Entre nosotros, también encontramos quien cuestione la pertinencia de la declaraciones de derechos humanos e incluso del propio concepto desde posiciones de derecha alternativa tildándolos de ideología más mítica que propiamente racionalista al servicio de la derecha y de la izquierda para sustentar el nuevo totalitarismo estatista (Negro Pavón, 2009: 58-59), ignorando la trascendencia de luchas tan importantes como la abolición de la esclavitud, el combate contra la tortura y la pena de muerte institucional o la equiparación de derechos de las mujeres en los dos últimos siglos, inseparables del desarrollo intelectual, declarativo y legislativo de los derechos humanos.

Centrándose en el Viejo Continente, la historiografía clásica sobre el proceso de construcción europea acostumbra a situar en el Congreso de Europa, celebrado en La Haya entre los días 7 y 10 de mayo de 1948, el origen del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Estrasburgo, que vela por su cumplimiento (Wassenberg, 2012: 77). El Movimiento Europeo sería el actor más destacado en su nacimiento, a partir de su Memorado del 18 de agosto de 1948 (Bitsch, 2004: 102). A su vez, los federalistas siempre se han atribuido la paternidad de la idea, especialmente la del Tribunal. Uno de sus proselitistas más conspicuos, Denis de Rougemont (1948: 133; 1967: 23) lo hará en el propio 1948 y lo recordará, veinte años después, insistiendo en que, en la resolución final de la Comisión Cultural que el redactó, se hace explícita mención de una Carta de derechos del hombre y un Tribunal Supremo como instancia superior a los Estados y a la que podrían apelar las personas y las

⁴ Hay una interesante recensión de esta obra, realizada por R. Poole (2012) en *Constellations*, 19(2), pp. 340-343, en ella se critica, entre otras cosas, la poca importancia dada, por ejemplo, a los juicios de Nuremberg, la tipificación de los crímenes de lesa humanidad o la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 y, sobre todo, se cuestiona el argumento de la irrelevancia histórica de las declaraciones liberales, defendiendo su continuidad con las posiciones actuales.

⁵ Sin olvidar la capital importancia de la Conferencia de Helsinki. No en vano Human Rights Watch tiene su origen en la organización Helsinki Watch, al igual que la Federación Internacional de Helsinki para los Derechos Humanos, nacida en 1982 bajo la inspiración de Andrei Sajarov.

⁶ A propósito de la violación de los Derechos Humanos en la Unión Soviética, ver Pérez Sánchez (2018).

⁷ Tal vez una de las obras más ecuanimes sobre los distintos enfoques culturales de los derechos humanos siga siendo Bauer and Bell (1999).

colectividades. En efecto, la Comisión Cultural del Congreso de La Haya se dejó en manos de los federalistas. Rougemont, futuro Delegado General de la Unión Europea de Federalistas, UEF, (Congreso de Roma de 1948), fue el relator de su informe y Alexandre Marc, primer Secretario General de la UEF, fue el responsable del informe sobre la Carta de derechos del hombre y de su Tribunal. Sin embargo, la huella federalista no es la única ni la más importante que impregna el Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus aspiraciones de derrostrar las soberanías nacionales y crear instituciones que sentasen las bases de la futura Federación Europea no se ven reflejadas en el texto final de 1950.

El Movimiento Europeo, nacido en la secuencia del Congreso de La Haya, estará dominado por los unionistas, con el yerno de Churchill, Duncan Sandys, al frente, como el propio Rougemont reconocerá (1967: 27). ¿Qué llevó a los unionistas del United Europe Movement, UEM, a defender la Carta y el Tribunal? La respuesta debe buscársela en el intento de Churchill y los conservadores presentes en el Consejo de Europa de establecer la base de la unión europea a través de una Carta vinculante de los derechos humanos para todo el continente. El totalitarismo y la violación sistemática de la dignidad del individuo no podían volver a Europa y, para ello, los ciudadanos deberían tener la prerrogativa de elevar sus denuncias, en relación con la vulneración de sus derechos elementales ante un Tribunal más poderoso aún que sus equivalentes nacionales: poder llevar a un Estado violador a responder ante un Tribunal internacional. Las discrepancias entre los autores estriban en la identificación de la amenaza totalitaria que se estaba cerniendo sobre Occidente.

La historiografía reciente nos ofrece dos aproximaciones diferentes a la cuestión. En efecto, por una parte, Felix Klos abunda en la hipótesis clásica que identifica la amenaza con los soviéticos y el golpe de Praga, recién perpetrado en febrero de 1948. Para Klos (2016: 260-263), en su defensa del Tribunal, Churchill tuvo que sortear los argumentos esgrimidos por sectores afines, como *The Times*, que temían que la protección de las libertades de asociación, expresión y reunión pudiese llevar a Gran Bretaña ante ese mismo Tribunal por denuncias de los comunistas franceses o alemanes. Un año después del libro de Klos, Marco Duranti (2017) publicaba una obra que se está volviendo clásica y que está trastocando la visión tradicional que asociaba los derechos humanos con la agenda de la izquierda en la posguerra, tal vez cegados por el brillo de Eleanor Roosevelt al frente de la Comisión de Naciones Unidas y por los discursos de su marido⁸, que venían a prolongar la hegemonía de la escuela idealista en las relaciones internacionales de entreguerras. Duranti afirma con contundencia que, en Europa, fueron los conservadores británicos, aliados con la democracia cristiana continental, quienes abanderaron la defensa del Convenio y de su Tribunal para contar con una institución que limitara la capacidad de los gobiernos elegidos democráticamente para implementar políticas de izquierda que los conservadores creían que violaban sus libertades básicas, siguiendo la estela de la actuación del Tribunal Supremo de EE.UU. que había anulado buena parte de las leyes del *New Deal* de Roosevelt (Sagredo Santos, 2005). La amenaza, pues, no estaba sólo en los totalitarismos comunistas o fascistas, estaba también en los gobiernos laboristas y socialdemócratas. El Convenio y el Tribunal serían un arma defensiva contra ellos.

En el presente trabajo vamos a realizar una primera aproximación al análisis de las posturas de los diferentes actores (Pan Europa, UEF, UEM, Movimiento Europeo, gobiernos

⁸ Con especial mención para el llamado *Discurso de las cuatro libertades* de 1941 y para su Discurso del Estado de la Unión de 1944.

nacionales) en torno a la necesidad de una Declaración de Derechos y de instrumentos jurídicos supranacionales que los garanticen en la Europa de la posguerra.

1. Pan Europa y derechos humanos

La primera referencia a un Tribunal encargado de garantizar el respeto por los derechos humanos no se encuentra en el Congreso de Montreux, en el que se funda la Unión Europea de Federalistas, como siguen afirmando algunos autores (Autissier, 2009: 339). No obstante, sí está relacionada con el federalismo, aunque no con el integral sino con el que representaba el movimiento Pan Europa, creado por el conde Richard Coudenhove-Kalergi a partir de 1923⁹. En el marco de las redes trasatlánticas que se crean durante la Segunda Guerra Mundial entre sectores intelectuales, políticos y económicos de EE.UU. e intelectuales y políticos europeos exiliados, es preciso destacar la conferencia que se celebró el 25 de marzo de 1944¹⁰, en la Universidad de Nueva York. Su organización corrió a cargo del Comité Jurídico de la Conferencia de Pan Europa y del Seminario de investigación para la Federación Europea de la Universidad de Nueva York. El Comité estaba presidido por el antiguo Ministro de Justicia y Asuntos Exteriores de la República española, el socialista Fernando de los Ríos, secundado por el Secretario General de American Friends of Greece, Stephen P. Ladas¹¹. Al Seminario lo dirigían el propio Coudenhove-Kalergi y Arnold J. Zurcher, entonces profesor de Ciencias Políticas en aquella institución¹². La Conferencia de Pan Europa, durante aquellos años de exilio neoyorkino, contaba con un Consejo de veinte miembros entre los que destacaban los españoles José Antonio de Aguirre, el Lendakari vasco, Alfredo Mendizábal, que había sido catedrático de Filosofía del Derecho en Oviedo y destacado demócrata cristiano de primera hora, y el mencionado Fernando de los Ríos. Además, figuraban también el antiguo Primer Ministro belga Paul van Zeeland, sus homólogos checoslovaco (Milan Hodza) y griego (Sófocles Venizelos), el antiguo Ministro de Exteriores finlandés Rudolf Holsti y el Secretario general del gobierno luxemburgués Leon Schaus; entre los profesores eminentes exiliados en EE.UU. se hallaban el psicoanalista suizo Raymond de Saussure (hijo de Ferdinand de Saussure), el economista francés Louis Marlio (Instituto de Francia), el crítico literario ruso Waclaw Lednicki (Harvard y Berkeley) y el economista vienés Ludwig von Mises.

Por su parte, el Seminario de investigación para la Federación Europea, destinado a examinar los aspectos jurídicos, económicos y culturales de esa futura Federación, contaba,

⁹ Véase, para el análisis de la obra, el estudio preliminar de los profesores Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez en la edición de R. Coudenhove-Kalergi (2002:XXI-XXX).

¹⁰ Una de las escasas obras que repasa en este acto y su importancia es E. San Miguel Pérez (2005: 169-172). El autor destaca el protagonismo español en este evento del proceso de integración europea.

¹¹ Stephen Pericles Ladas, emigró desde Grecia a EE.UU. en la década de 1920, después de ser agregado en la embajada de Grecia en París, entre 1920-21, y es uno de los pioneros y máximo exponente del derecho internacional sobre la propiedad intelectual.

¹² Ambos habían publicado un libro conjunto, R. Coudenhove-Kalergi and A. J. Zurcher (1943).

entre sus patrocinadores financieros¹³, con Alfred Bigham, bisnieto del fundador de Tiffany's¹⁴; Percival Brundage, socio principal de Price Waterhouse & Co.¹⁵; William C. Bullit, primer embajador de EE.UU. en la URSS¹⁶; Richard S. Childs, hijo de una de las grandes fortunas de Brooklyn y jefe de la división farmacéutica de American Cyanamid Company¹⁷; Stephen Duggan, director del *Council on Foreign Relations*, uno de los más influyentes *thinktanks* norteamericanos¹⁸; Arthur J. Goldsmith, filántropo y corredor de bolsa¹⁹; Greame K. Howard, jefe de la división de exportaciones de la General Motors; Henry Morgenthau Sr, magnate inmobiliario y diplomático, padre del Secretario del Tesoro de Roosevelt; Dave Hennen Morris, magnate de los ferrocarriles, casado con Alice Vanderbilt; Edouard Muller, Consejero Delegado de Nestlé²⁰; y, finalmente, Gerard Swope, Presidente de General Electric. El elenco es impresionante y prueba la densidad y excelencia de las redes en las que se movía Coudenhove-Kalergi en los EE.UU. (Cohen, 2006).

El principal fruto de la conferencia de Pan Europa en Nueva York, en marzo de 1944, fue la aprobación y publicación de una Constitución de los Estados Unidos de Europa²¹. En Norteamérica se estaba desarrollando un fuerte activismo en pos de los derechos humanos y de su regulación normativa, llevado a cabo durante años por varias organizaciones no gubernamentales, como fue el caso de la Carnegie Endowment for International Peace desde

¹³ La mayor parte de ellos ya habían formado parte del *American Committee for a Free and United Europe*, refundado por Coudenhove-Kalergi, en 1941, sobre una idea nacida en su primer viaje a EE.UU. en 1925. Este Comité será el embrión del futuro *American Committee on United Europe* (ACUE), creado por Fulbright y Allan Dulles en 1948 (Heyde, 2010: 361). De todas maneras, la sopa de letras y siglas de diversos proyectos de unidad europea patrocinados por EE.UU. en esos años es muy compleja. Con el mismo nombre que el citado, un nuevo comité se constituye el 19 de abril de 1948 bajo la dirección de J. Fullbright y William C. Bullitt (Aldrich (1997). Solo tres meses más tarde se fundó el *American Committee on United Europe* (ACUE), dirigido desde sus inicios por William J. Donovan, director de la OSS entre 1942/45, y Allen W. Dulles, agente OSS en Europa y director de la CIA desde 1953.

¹⁴ Su padre fue el descubridor del Machu Pichu, y senador ultraconservador en los años treinta. Alfred tuvo sus coqueteos radicales, con grupos socialistas norteamericanos, durante esos mismos años para asentarse, en los años cuarenta, dentro de las filas demócratas, donde uno de sus hermanos sería muchos años el representante del Bronx en el Congreso.

¹⁵ Durante la Administración Eisenhower será el director de la Oficina de Presupuestos de la Casa Blanca.

¹⁶ Bullitt, con autorización de la Administración Wilson, había encabezado la Bullitt Mission, en 1919, para intentar parar la guerra civil rusa y proponer un acuerdo de paz a Lenin que incluía el reconocimiento de la deuda pública del régimen zarista.

¹⁷ Entre 1931 y 1978 fue Presidente de la Liga Municipal Nacional de EE.UU. y uno de los grandes reformadores de las instituciones locales de ese país.

¹⁸ Fue también el fundador y primer Presidente del Instituto de Educación Internacional que tendrá un amplio programa de ayudas para la reconstrucción del sistema universitario europeo de la posguerra

¹⁹ Socio de lo que hoy es Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith, fue un activo miembro del ala liberal moderada de los republicanos y activo contribuyente de la campaña presidencial de Eisenhower.

²⁰ Comienza a ejercer esa función en 1937 y, desde su exilio neoyorkino, va a ser el responsable de la expansión internacional de la firma suiza.

²¹ El texto completo está disponible en el repertorio del *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe* (CVCE) que ahora está integrado en la Universidad de Luxemburgo. Vid. https://www.cvce.eu/obj/projet_de_consultation_des_etats_unis_d_europe_new_york_1944-fr-1e64890f-9a3e-4f2b-be6d-9f86aff930cc.html (consultado el 9 de abril de 2019).

1910, el American Friends Service Committee desde 1917, la Woodrow Wilson Foundation desde 1921, la National Conference for Christians and Jews desde 1927 —que integraba en su seno a la Catholic Association for International Peace y al American Jewish Committee—, o la International Free World Association (González, 1998: 177). En este contexto, no sorprende que el texto constitucional elaborado incluya dos secciones, la IV y la V, destinadas, respectivamente, a señalar los derechos del individuo, en tanto persona, y los derechos sociales que debe garantizar el Estado a sus ciudadanos.

En el primer caso, se desgranar derechos vinculados con la tradición liberal que arranca con los Bills of Rights anglosajones y la Declaración Universal de la Revolución Francesa: igualdad ante la ley, libertad de conciencia, de expresión, reunión y asociación, propiedad privada, prohibición de detenciones arbitrarias y de la tortura, juicios justos y penas proporcionadas, inviolabilidad de domicilio y correspondencia o regulación de la ley marcial. No obstante, también aparecen otros derechos nuevos o se desarrollan aspectos novedosos en los ya consagrados. Así, se recoge que a ninguna persona se le puede negar el derecho al uso de su lengua materna, tenga o no reconocimiento como lengua oficial de ese país. No se estaba aquí cuestionando el uso privado o familiar de cualquier lengua, algo no discutido en EE.UU.²², sino el derecho al uso público, en el contexto de la autonomía cultural de las minorías, desarrollado en el imperio austrohúngaro por los teóricos socialdemócratas y los intelectuales judíos del Bund, autonomía cultural totalmente violentada por la *Volkstums-politik* del nazismo con todas las minorías que no encajaban en su sueño racial (Nuñez Seixas, 2001: 387-396 y 463-475). No obstante, la redacción del derecho al uso de la lengua materna semeja aproximarse más a los derechos lingüísticos orientados a la tolerancia que a los orientados a la promoción, siguiendo la tipología de Heinz Kloss (1977: 20-26). Es decir, parecen más próximos a consentir el uso de lenguas maternas no oficiales en el ámbito familiar e incluso público, siempre fuera de la esfera gubernamental (fundaciones culturales privadas, escuelas e instituciones escolares privadas) que en el terreno de las escuelas o de los poderes públicos (gobierno, parlamento, tribunales de justicia), lejos, pues, de lo establecido en los Tratados animados por la Sociedad de Naciones en la Centroeuropa de la posguerra²³. Se establece la prohibición de la toma de rehenes, que se convertirá en elemento del derecho internacional humanitario en los convenios de Ginebra de 1949²⁴. En lo que respecta a la ampliación de libertades, nos interesa destacar lo referente a la libertad de prensa. En efecto, el texto prohíbe todo control monopolístico, por parte del Estado o autoridad pública, sobre cualquier medio de opinión o propaganda; en el caso de los medios de titularidad pública, se garantiza el acceso de las organizaciones distintas a las que ejercen

²² Este derecho al uso familiar y privado de las lenguas minoritarias fue frecuentemente violado, en otros países, como fue el caso de las lenguas diferentes al castellano durante los primeros años del franquismo o como ocurre en la actualidad con las prohibiciones sancionadoras para el kurdo en Turquía o el tibetano en China (May, 2010: 132). Por otra parte, las lenguas amerindias siguen teniendo dificultades para hacerse valer en los foros públicos (Blanco Gómez (2010); Agüero San Juan y Villavicencio Miranda (2012).

²³ Por ejemplo, los Tratados con Polonia (Versalles, 1919), Checoslovaquia y Yugoslavia (Saint-Germain en Laye, 1919), Hungría (Trianon, 1920) y Turquía (Sèvres, 1920) que reconocían derechos lingüísticos a sus minorías nacionales orientados a la promoción (González Hidalgo, 2011: 70-71).

²⁴ De hecho, los cuatro convenios de Ginebra de 1949 tienen un artículo 3 común que prohíbe la toma de rehenes. Ironías del destino o no, el caso es que el artículo 34 también es el que recoge la prohibición de la toma de rehenes en el IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949.

el poder para que puedan expresar sus opiniones en términos de proporcionalidad y equidad. Es evidente que la importancia de la manipulación de los medios de comunicación en los regímenes totalitarios de entreguerras no es ajeno a la redacción de este artículo de la Constitución de los Estados Unidos de Europa de 1944.

La sección V de este texto constitucional se destina a enumerar los derechos sociales, entendidos como aquellos que los Estados deben garantizar tanto a sus nacionales como a los ciudadanos de otros países residentes en ellos. Se recogen los conocidos: la seguridad social, la educación pública en los niveles primario (gratuita) y secundario, los derechos laborales (salario mínimo, jornada limitada y negociación colectiva) o la sanidad (en este caso, abogando por un sistema público europeo). No obstante, como en el caso de los derechos individuales ya comentados, lo más interesante está en las novedades, o singularidades cabría decir en este caso. En efecto, se ofrece una redacción muy actual en la que se demanda que los Estados se comprometan a proteger los derechos de los consumidores en la regulación de sus economías y a procurar elevar la renta nacional y la calidad de vida de su ciudadanía a través de la exploración y explotación plena de sus recursos naturales. Nada tan audaz se recoge, por ejemplo, en el mucho más tardío Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1966, en el que los Estados Parte se comprometen a tomar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia²⁵. Se afirma el compromiso de los Estados miembro de instaurar una reforma agraria que afectaría a los latifundios y perseguiría la instalación de una población rural propietaria de sus tierras y apoyada por un servicio eficaz de crédito agrícola y un buen sistema de cooperativas. Es claro el reflejo, en la redacción de este artículo, de la Oficina de Praga de la Internacional Verde que, desde 1921, reunía a partidos agrarios europeos, especialmente de Centroeuropa, y que tendrá su continuación con la constitución de la International Peasant Union, fundada en Washington en 1947. Estos partidos, que llegaron a gobernar en varios países antes de la crisis de las democracias de entreguerras, defendían una vía intermedia entre capitalismo y socialismo, basada en la propiedad privada, pero con una función social, de ahí su apuesta por la expropiación de latifundios y el cooperativismo (Cabo Villaverde, 2018: 315). Finalmente, se recoge que, si el Congreso de la Unión adoptase un idioma oficial único para las relaciones intraeuropeas, los Estados miembro aceptaban incluir en sus sistemas educativos ese idioma, junto con los idiomas nacionales respectivos. No es difícil ver la mano del propio Coudenhove-Kalergi en este artículo, porque ya en el lanzamiento de Paneuropa había abogado por instaurar el inglés como idioma oficial de los futuros Estados Unidos de Europa, por ser el mayoritario fuera del Viejo Continente, y resolver así las rivalidades con otras lenguas de la Unión²⁶.

Con todo, como destacábamos al inicio de este epígrafe, lo más importante de este texto constitucional no está en la enumeración de derechos que acabamos de analizar. El

²⁵ Artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1966. Vid. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx> (consultada el 10 de abril de 2019).

²⁶ El intento de establecer un idioma, o dos, como oficiales del proceso de construcción europea, con su consiguiente introducción en los currículos escolares de todos los países implicados proseguirá en el seno del Consejo de Europa, aunque sin excesivo recorrido (Domínguez Castro y Rodríguez Lago (2019).

hecho mayor que le entronca directamente con el Tribunal de Estrasburgo estriba en la concepción totalmente novedosa que se hace del Tribunal Supremo de la futura Unión. En efecto, se señala que el Tribunal Supremo tendrá jurisdicción de apelación en cualquier demanda que implique una reclamación de que se han violado los derechos individuales contemplados en la Sección IV. Dicha demanda debería ser presentada por las partes interesadas ante la más alta instancia judicial de sus respectivos países, si bien se le concede al propio Tribunal Supremo la potestad de reclamar la revisión de cualquier caso que afecte a la violación de los derechos enumerados en la Sección IV. Se establece, asimismo, que una formación del Tribunal, integrada por cinco jueces designados por la Presidencia, será la competente para escuchar y decidir por mayoría de votos sobre las apelaciones recibidas. Obviamente, entre esos cinco jueces no puede hallarse un natural del Estado demandado²⁷. Es más, se insta a los Estados Miembro a recoger en sus respectivos textos constitucionales los derechos individuales descritos en la Sección IV para garantizar así su tutela efectiva por parte de los tribunales locales, además del efecto directo que se define en el articulado de la sección.

2. El Congreso de La Haya: el escenario del primer debate entre federalistas y unionistas sobre los derechos humanos

En las conclusiones del Congreso fundacional de la UEF, celebrado en Montreux en agosto de 1947, se recoge la creación de una Corte Suprema capaz de resolver las diferencias que eventualmente pudiesen surgir entre los Estados miembro de la Federación, pero nada se indica de su posible jurisdicción en materia de derechos humanos (Rolland, 2006: 492). Sin embargo, la UEF será protagonista en la recepción de los derechos humanos y de un Tribunal que los garantice, tanto en el Congreso de Europa de La Haya, primero, como en el Movimiento Europeo, después, en permanente enfrentamiento con la visión de los unionistas que, a la postre, se llevarán el gato al agua.

En los primeros años de la posguerra, en los que, en teoría, persiste la alianza de los vencedores pero, en la práctica, se prepara el escenario para la confrontación bipolar de la Guerra Fría, emergen una serie de movimientos favorables a la unificación de Europa. La Unión Europea de Federalistas (UEF) será uno de los grupos más activos. Este había nacido en Hertenstein (Suiza), a finales de agosto de 1946, durante el coloquio organizado por Europa Union (fundada en 1925) con presencia de federalistas de Francia, Bélgica, Italia, Holanda, Dinamarca, Gran Bretaña, Alemania, Austria y varios países del Este europeo. A esta primera reunión siguieron otras dos en Luxemburgo (octubre de 1946) y Ámsterdam (abril de 1947) (Rougé, 1967). Alexandre Marc será su primer Secretario General, por breve tiempo dadas las penurias económicas y la capacidad de Raymond Silva, su sucesor en el cargo, para obtener recursos financieros procedentes de la firma suiza Nestlé (Stenger, 2015: 93-95). Marc pasará, entonces, a ocupar el cargo de Director del Departamento Institucional conservando todo el predicamento como uno de los líderes indiscutidos de la UEF.

²⁷ Esto supone un cambio radical en relación con el funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo (TEDH), en donde tanto en la Gran Sala como en la Sala de siete jueces, siempre ha de hallarse el juez del país demandado. Vid. Artículos 24 y 26 del Reglamento de procedimiento del TEDH https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_SPA.pdf (consultado el 11 de abril de 2019)

En una línea opuesta al federalismo, Winston Churchill estaba organizando en paralelo su United Europe Movement (UEM), defensor de la vía unionista en el proceso de construcción europea. Churchill dejará en manos de su yerno, Duncan Sandys, la proyección exterior del UEM, con sus secciones inglesa y francesa, como instrumento para liderar el proceso de unidad del Viejo Continente, acorde con los intereses británicos. El UEM tendrá que jugar sus cartas para evitar la posible hegemonía de la UEF en el seno de los movimientos nacidos para lograr la unidad. De hecho, Sandys se había adelantado a la celebración del primer congreso de la UEF —en Montreux entre los días 27 y 31 de agosto de 1947 y al que asiste el propio Sandys— convocando en París a dirigentes de la Liga Europea de Cooperación Económica (LECE), del UEM, del Consejo Francés del UEM, de la Unión Parlamentaria Europea (UPE) y de la UEF (Deering, 1991: 114-121)²⁸ para instaurar el llamado *Comité européen de liaison*, que devendrá en el Comité internacional de coordinación de los movimientos para la unidad europea, ya sin la UPE de Coudenhove-Kalergi y con la presencia de Alexandre Marc como miembro. Será este Comité el que acuerde celebrar en La Haya el que va a ser conocido como el Congreso de Europa, entre los días 7 a 10 de mayo de 1948, un mes antes de que comience la tercera sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, de la que saldrá el texto que se apruebe en diciembre de ese mismo año.

El Comité internacional de coordinación de los movimientos para la unidad europea diseñó una estructura, para la celebración de su congreso, basada en tres Comisiones: una política, de cuya ponencia se encarga el UEM, a través del francés René Courtain; una económica, encargada a la LECE, a través del también francés Daniel Serruys; y una cultural, cuya responsabilidad recae en la UEF, a través del suizo Denis de Rougemont. La primera sesión preparatoria de la comisión cultural se celebró en París, el domingo 14 de marzo de 1948²⁹. En ella, se anuncia que el objetivo era llevar al Congreso de Europa un documento que reflejase los principios espirituales de la unidad europea —libertad, democracia, etc.— y que definiese, sin ambigüedades, los términos de una declaración de los derechos y deberes de la persona y los derechos y deberes de las naciones. Se le encarga a Alexandre Marc la redacción de esta última declaración.

El informe³⁰ que presenta Marc parte de la consideración profunda de que el sujeto de los derechos es la persona mucho más que el individuo, en plena coincidencia con la colaboración establecida entre las diversas confesiones —especialmente cristianas y judía, pero también otras— frente a las propuestas marcadamente laicistas, teosóficas o agnósticas que predominaban en los primeros borradores de la Declaración de la ONU (Evans, Petkoff

²⁸ Joseph Retinger y Daniel Serruys serán los representantes de la LECE, el reverendo Gordon Lang y el propio Duncan Sandys lo serán del UEM británico, mientras que René Courtain y André Noël lo serán de la sección francesa, el griego Léon Maccas representará a la UPE y Hendrik Brugmans y Raymond Silva a la UEF.

²⁹ Están presentes, además del presidente Rougemont, Kenneth Lindsay, Raymond y Robert Aron, Alexandre Marc, Paul Gaultier, Stefan Glaser, Joseph Rateringer y Lady Rhys Williams (se hace constar que asiste sin tener la condición de miembro de la Comisión). También asistieron a una parte de la sesión Claude Bourdet, André Noël y Daniel Serruys. *Commission Culturelle. Reunion du Dimanche 14 Mars 1948: 45, Avenue d'Iéna*. Archivos Históricos de la Unión Europea (AHUE), Instituto Europeo de Florencia. Carpeta ME-325. Deering (1991: 253) también sitúa en la reunión al senador católico holandés PietKerstens.

³⁰ Se trata de un documento de 30 páginas y un anexo de otras 6 más que contiene el proyecto de Declaración de Derechos en 33 artículos. El informe completo se encuentra en *Rapport sur la protection des droits e l'institution d'une Cour Suprême*. Genève 4 de mai 1948. AHUE. Carpeta ME-496.

y Rivers, 2015; Bielefeldt, Ghanea y Wiener, 2017). Además, en la tradición de la iglesia católica, estos derechos son imprescriptibles, dado que la persona humana es una imagen de Dios, y el Estado sólo puede tutelarlos para que los hombres puedan cumplir con el fin sobrenatural para el que fueron creados (Menozzi, 2012: 139). El documento está claramente impregnado del ideario federalista de Marc desde la primera línea, pero también rezuma su prevención contra el parlamentarismo liberal que había visto actuar durante la III República francesa y que le había empujado a liderar la fundación del movimiento *l'Ordrenouveau*.

En efecto, Marc señala las contradicciones que envolvían, según su criterio, la definición de la democracia en tanto que unos la entienden como el imperio de la ley, mientras que para otros es el reino de la voluntad general de la mayoría que puede degenerar en el absolutismo parlamentario; en tanto que para unos es la valedora de los derechos del hombre, universales y sagrados, y para otros es veladora de los derechos de la ciudadanía, constreñidos e incluso limitados por la nación y, en último término por el Estado. Él se pronuncia: sólo habrá democracia en Europa si hay supremacía del derecho que garantice los derechos del hombre como piedra angular. Los siglos XIX y XX, afirma, están llenos de declaraciones formales de derechos –nunca se reconocieron en tantas constituciones– y, sin embargo, pocas veces se han violado de forma más descarnada. Por ello, aunque necesaria, no basta con una enésima proclamación. Es preciso garantizar el ejercicio de los derechos proclamados a través de un tribunal por encima de los Estados. Marc acepta los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU como un buen punto de partida y recurre a su autoridad en varios párrafos de su informe, pero sostiene que la Carta europea de derechos debe trascender al individuo para llegar a la persona como sujeto de esos derechos, la persona y las colectividades que conforme. La Carta, así concebida, nunca sería un complemento de ninguna constitución europea, al contrario, la precedería y legitimaría. Sería obligatoria y tendría primacía sobre cualquier ordenamiento jurídico interno de los miembros de la Federación³¹. Para su consolidación, la Carta debe ir acompañada de una Convención ratificada por todos los miembros de la Federación europea y un tribunal supranacional que vele por su cumplimiento por encima de las soberanías nacionales que él considera caducadas.

Marc concibe este tribunal como un Tribunal Supremo Europeo que, en su esquema, se asemejaría bastante al Tribunal Supremo de los EE.UU. Estaría compuesto por tres cámaras, la primera encargada de velar por el cumplimiento de la Carta de derechos, la segunda que actuaría como tribunal constitucional y la tercera, como corte de casación. Este esquema tripartito se reproduce en el sistema de elección de sus jueces. Un tercio sería seleccionado por las instituciones de la Federación de entre una lista de presentación elaborada por las facultades de derecho y las academias jurídicas nacionales, otro por los tribunales supremos nacionales y, por último, el tercer grupo saldría de la cooptación hecha por los jueces del Tribunal Supremo Europeo a partir de la lista de presentación mencionada. En su opinión, este sistema de elección aseguraría la independencia total del Tribunal. Marc, que no era jurista, deja a criterio posterior de los expertos hilvanar las cuestiones técnico-jurídicas de procedimiento y organización del Tribunal. No obstante, hay un aspecto de técnica

³¹ Marc recurre, como cita de autoridad de esta idea de primacía de la Carta, a la Constitución española de 1931, más concretamente a sus artículos 7 y 65 que consagran el principio de la incorporación de las reglas del derecho internacional y los acuerdos suscritos por España en el marco de la Sociedad de Naciones como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Vid. *Rapport sur la protection des droits...*p. 11.

jurídica que no quiere dejar de tratar porque lo considera de crucial importancia. A diferencia de la Corte Internacional de Justicia, este Tribunal debe permitir el recurso jurisdiccional a cualquier asociación, individuo o grupo que así lo requiera sin necesitar la venia previa de ningún Estado, aunque condicionado al agotamiento de todos los recursos ante instancias judiciales internas³².

El informe de Marc contenía un anexo articulado con una declaración de derechos que se asemeja mucho a la Declaración Universal que aprobará la ONU unos meses más tarde. Sin embargo, lo más destacable de la Declaración de Marc radica en dos artículos que contienen elementos proféticos en el devenir del proceso de integración europea. Es el caso del décimo que reza así: “Bajo reserva de medidas sancionadas por los organismos competentes de la Unión Europea, y que sean conformes con los principios de esta Declaración, toda persona puede circular libremente y elegir su residencia en el interior de la Unión”³³. Esto es un claro adelanto de lo que será el espacio Schengen, cuarenta años más tarde si bien no se integrará en el derecho comunitario hasta 2009. El undécimo artículo de Marc sostiene que: “Todo ciudadano de un país miembro de la Unión tiene derecho, abstracción hecha de su nacionalidad, a la nacionalidad europea”³⁴. En este caso, habrá que aguardar hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, en 1993, para que la propuesta de Marc, hecha más de cuarenta años atrás, cobre vida. Las firmes convicciones federalistas de Marc se traslucen en varios de los artículos de su declaración sin que llegasen a tener mayor recorrido. Así, por ejemplo, se defiende el derecho de toda persona a pertenecer a colectividades autónomas, cuya autonomía sólo esté limitada por la de las demás colectividades; el de toda colectividad a legislar libremente en el campo de sus competencias con el único límite de los derechos contemplados en la Declaración, así como a establecer la jerarquía de funciones que considere oportuna basada en el talento y los servicios prestados a condición de que no genere en ningún caso un sistema de separación por castas³⁵. Finalmente, esta Declaración contenía una firme defensa de los derechos de las minorías entre los que se citan la apertura de escuelas u otras instituciones religiosas, así como el de emplear su lengua propia ante los tribunales y las administraciones públicas. Se trasluce aquí tanto el origen judío de Marc, convertido al catolicismo en 1933, como sus vivencias de entreguerras, pero, en la Europa más o menos homogénea que surge de la Segunda Guerra Mundial, estos derechos, también contemplados en la Constitución preparada por Pan Europa, no alcanzaron estado normativo.

El texto de Marc, con su carga de supranacionalidad y negación de la soberanía de los Tribunales nacionales, se encontró con la ofensiva de los unionistas de Churchill, liderados en esta cuestión por el antiguo fiscal de Nuremberg, Sir David Maxwell-Fyfe. La subcomisión jurídica estaba adscrita, inicialmente, a la Comisión Cultural, que como hemos visto había

³² Vid. *Rapport sur la protection des droits*, pp. 20-21. Sobre las tres categorías de sujetos con capacidad para recurrir al Tribunal Supremo, la inspiración reconocida procede de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (*Congress of Europe/Congrès de l'Europe, 1999: 376*).

³³ *Rapport sur la protection des droits* p. 2 del anexo.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Nótese que en dos de estos artículos el sujeto de los derechos no es la persona humana sino las colectividades por ellas creadas. *Ibid.* p. 4 del anexo.

sido delegada en la UEF; los británicos rápidamente cuestionaron la pertinencia de esta adscripción, defendiendo que su lugar debería estar en el seno de la Comisión Política que ellos controlaban. Desde luego, el hecho de que el congreso fundacional de la UEF, en Montreux, hubiese acordado la creación de una Corte Suprema para resolver las disputas entre los miembros de la Federación Europea (Pistone, 2008: 38), como un órgano de carácter supranacional, había encendido las alarmas británicas y no sólo las suyas. Finalmente, la Comisión Política reclamó para sí el debate sobre la Carta de derechos humanos y la Corte Suprema, sin que Alexandre Marc interviniese en ella. A lo largo de los debates en esta Comisión quedó manifiesto que la necesidad de redactar una Carta europea de derechos no era compartida por todos los federalistas. De hecho, fue cuestionada por el antiguo ministro de comercio francés Paul Bastid, de adscripción radical y futuro defensor de ampliar los poderes de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa (Palayret, 1997: 106), quien solicitó que el Congreso se adhiriese sin más a la futura declaración emanada de la ONU. La enmienda fue rechazada tras la intervención del académico galo Etienne Gilson, el intelectual católico más destacado del momento, quien argumentó que, amén de desconocerse cuál sería el sentido de la declaración que se estaba preparando desde la ONU, los europeos tenían una concepción propia del hombre y de la sociedad y de la ordenación de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado y, en consecuencia, valía la pena tener una Carta de derechos ajustada a esa concepción (Congress of Europe, 1999: 86-87).

El protagonismo de la defensa de la visión federalista le correspondió a Jean Drapier –a la sazón jefe de gabinete del Primer Ministro Paul-Henri Spaak– en nombre de la delegación belga. Es evidente que las ideas de Marc sobre la indefinición del concepto de democracia están presentes cuando Drapier propone la creación de una Comisión que, en un corto espacio de tiempo, redacte un proyecto de Carta de los derechos del hombre y, al mismo tiempo, una definición de lo que debe entenderse por un régimen democrático, adelantando lo que él considera que no debe aceptarse como tal: esto es, todo aquel régimen que no garantice la independencia de los jueces y, por ende, la salvaguardia de los derechos de los justiciables, todo aquel que no asegure la libertad de prensa y la libre circulación de las ideas y sus diferentes manifestaciones artísticas, todo aquel que instaure un aparato policial que prive de libertad a las personas sin atender el principio de habeas corpus, todo aquel, en fin, que no permite el libre ejercicio de la oposición política (Congress of Europe, 1999: 63-64), elementos todos ellos que recuerdan lo acontecido apenas tres meses antes en Checoslovaquia en el llamado golpe de Praga. La enmienda de Drapier, que fue aprobada por la Comisión, incluía también la necesidad de que la futura Asamblea europea crease un Tribunal de Justicia con capacidad para aplicar sanciones necesarias para hacer respetar la Carta. Si los federalistas defienden la existencia de un Tribunal, serán los conservadores quienes demanden que cualquier ciudadano de los países signatarios de la Carta pueda interponer recurso ante ese Tribunal por violación de sus derechos recogidos en la Carta (Congress of Europe, 1999: 88-89). Será la condesa viuda de Suzannet, miembro activo de la resistencia francesa y copresidenta del Comité francés para la defensa de los derechos del hombre creado para limitar los excesos de las purgas colaboracionistas, quién presentará la enmienda aceptada.

Alexandre Marc, mientras tanto, se tuvo que conformar con pronunciar un largo discurso en la Comisión Cultural, tras ser advertido por el Presidente de la misma, Salvador de Madariaga, de que no se procedería a votar su informe para no entrar en conflicto con lo

decidido en la Comisión Política, si bien se incluyó un epígrafe sobre los derechos del hombre y el tribunal que debería garantizarlos en la resolución final, pero no el articulado previsto en el anexo. Maxwell-Fyfe logró eliminar la referencia a que la Federación europea implicaba la existencia de un Tribunal Supremo encargado de velar, entre otras cosas, por la salvaguarda de la Carta de derechos. Conforme a los postulados defendidos por el grupo de Churchill, que él representaba, sugirió con éxito que la garantía de los derechos del hombre corriese a cargo de un Tribunal ad hoc, que tendría carácter supranacional y reconociendo, en línea con Marc y la condesa viuda de Suzannet, la capacidad de los ciudadanos para poder elevar recurso ante ella, en defensa de los derechos que la Carta reconociese (Congress of Europe, 1999: 338-339).

3. El Movimiento Europeo: el escenario del segundo debate entre federalistas y unionistas sobre los derechos humanos

Marc, que se había sentido humillado y ninguneado por el Comité Internacional de Coordinación, a pesar de ser uno de sus miembros integrantes, dimitirá de sus responsabilidades en el mencionado Comité apenas unos días después del Congreso de Europa (Vaysière, 2009: 87-88). Cuando, en octubre de 1948, el Comité dé paso al Movimiento Europeo, Marc no tendrá una presencia prominente en su sección jurídica. Al año siguiente, el presidente de esta sección es el jurista y líder democristiano francés Pierre-Henri Teitgen y los relatores son el socialista belga Fernand Dehousse, que había sido miembro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, y el conservador británico Sir David Maxwell-Fyfe (Mouvement Européen, 1949a: 2).

En febrero de 1949, la sección jurídica del Movimiento Europeo (1949b) publica un breve folleto en el que se pronuncia sobre el Tribunal Europeo de Derechos del Hombre, al tiempo que anuncia la elaboración de una Convención para ser sometida al Consejo de Europa. Los unionistas dominan la sección e impregnan con sus tesis el documento del que desaparece todo rastro de un Tribunal Supremo para centrarse en una Corte específica. El folleto apenas contiene dos páginas, pero deja diseñados los perfiles más característicos del mecanismo de control que emanará de la Convención de 1950. Se habla, por primera vez, de una Comisión Europea de Derechos Humanos que actúe como filtro de las demandas al ser el órgano encargado de admitir o no a trámite los recursos presentados por los gobiernos o las personas físicas o jurídicas de los Estados miembros. También se le confiere la capacidad de instar a las partes, en caso de violación de derechos, a alcanzar un arreglo amistoso y, si este fracasa, elevar el asunto al Tribunal o autorizar a las partes a hacerlo³⁶. Asimismo, se traslada al Consejo de Europa la responsabilidad de hacer el seguimiento de las sentencias del Tribunal y de tomar las medidas necesarias para que los Estados las cumplan, responsabilidad que la Convención de 1950 residencia en el Comité de Ministros. El carácter supranacional del Tribunal se trasluce en su composición: lo integrarán nueve jueces, sin la menor mención a representación alguna de los Estados miembro, cuestión que se corregirá en la Convención en la que se establece que el número de miembros tanto de la Comisión

³⁶ Este será el procedimiento que regirá las actuaciones del Tribunal de Estrasburgo hasta la reforma profunda que se derivó del protocolo nº 11 de la Convención, que entró en vigor en 1998, por la que desaparece la Comisión Europea de Derechos Humanos, asumiendo el Tribunal sus funciones.

como del Tribunal será igual al de Estados miembro, sin que pueda haber más de un nacional de ellos en esos órganos³⁷. Una alambicada fórmula para evitar decir que habrá un miembro por cada Estado parte. Como se recogía en el informe de Marc, las demandas ante el Tribunal sólo serán admisibles tras haber agotado todas las vías de recursos internos previstos en los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

Del folleto del Movimiento Europeo se desprende la intención de redactar una Convención que fije las características del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero no la de incluir en ella una declaración de derechos propia original, dado que se indica que la Corte protegerá los derechos individuales, familiares y sociales de carácter económico, político, religioso u otros que estando enumerados en la Declaración Universal de Derechos del Hombre aprobada por la ONU, en diciembre de 1948, sean susceptibles de ser protegidos por la vía jurisdiccional. Para mayor aclaración se incluye, al final del folleto, una lista de esos posibles derechos a proteger³⁸. Así mismo, apuntalando de algún modo la tesis de Duranti, se señala que la Corte será competente para juzgar toda violación de los derechos referidos como resultado de un acto legislativo, administrativo o jurisdiccional. Por último, aunque figure al comienzo del folleto, se indica que, aún siendo importante la garantía efectiva de los derechos humanos en el conjunto de Europa, se debe iniciar su tutela judicial en los países miembros del Consejo.

4. El Consejo de Europa: el escenario del tercer debate entre federalistas y unionistas sobre los derechos humanos

No pretendemos en este trabajo hacer un análisis exhaustivo de los debates suscitados en el seno de la Asamblea Consultiva y del Comité de Ministros del Consejo de Europa, a lo largo de 1949 y 1950, en relación con la Convención Europea de Derechos Humanos. Su densidad desborda las dimensiones y pretensiones de una ponencia como esta. En conse-

³⁷ Artículos 20 y 38 de la Convención original de 1950. Vid. https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/c1d0de8e-35c6-4c1e-8171-125da02ac0ad/Resource#32a749bd-2ce0-4d3a-b26a-973e4b176e4f_fr&overlay (consultado el 16 de abril de 2019).

³⁸ 1.La seguridad de toda persona.
 2.La inmunidad contra todo arresto, detención o exilio arbitrarios.
 3.La erradicación de todo tipo de esclavitud o servidumbre, y de todo trabajo forzado de naturaleza discriminatoria.
 4.La libertad de creencia, práctica y enseñanza religiosa.
 5.La libertad de palabra, y en general de expresión de una opinión.
 6.La libertad de asociación y de reunión.
 7.La protección contra toda interferencia en la familia.
 8.La protección del carácter sagrado del hogar doméstico.
 9.La igualdad ante la ley.
 10.La protección contra toda discriminación basada en la religión, la raza, la nacionalidad o la expresión de una opinión política o de cualquier otro tipo.
 11.La protección contra la confiscación arbitraria de la propiedad.
 12.La libertad de recurso contra toda violación de los derechos garantizados por el Tribunal, ocurrida en el territorio de un Estado adherido a la Convención.
 Mouvement Européen (1949b, 1999 : 3).

cuencia, nos vamos a limitar a incidir en algunos aspectos centrales de la confrontación entre las dos concepciones que hemos venido analizando y del papel jugado por un nuevo actor: los gobiernos nacionales.

El diputado democristiano italiano Francesco Maria Domenidò hizo un buen resumen de las dos posibilidades que tenía el Consejo de Europa³⁹: optar por la vía constitucional, de inspiración federalista, creando órganos centrales europeos que se encargaran de la legislación, de la administración y la justicia; u optar por la vía funcionalista que lleva a crear un órgano cuando una necesidad asumida lo exige. Siguiendo el proyecto de Convención del Movimiento Europeo, el Consejo se inclinó por esta última opción. Es más, el proyecto del Movimiento Europeo fue elevado al Comité de Ministros para su inclusión en el orden del día de la Asamblea Consultiva mediante una proposición de 41 representantes encabezados por Winston Churchill. Maxwell-Fyfe, en su intervención en el debate de la Asamblea Consultiva del 19 de agosto de 1949, coloca otra de las reivindicaciones centrales de los unionistas británicos, no basta con una carta, es preciso una convención que tenga carácter obligatorio y, además, adelanta un argumento clave para entender, porque la Convención Europea no incluye derechos sociales y económicos sí contemplados en la Declaración de la ONU. Se trata de garantizar con urgencia un número mínimo de derechos sobre los que existe un consenso general en Europa a través de mecanismos de control supranacional, entrar a definir qué derechos sociales y económicos cumplen esos requisitos sería demorar la urgente garantía que el momento histórico reclama⁴⁰.

El 22 de agosto de 1949 se constituye la Comisión de Asuntos Jurídicos y Administrativos de la Asamblea, encargada de redactar un borrador de Convención. Del triunvirato de la sección jurídica del Movimiento Europeo se mantienen Maxwell-Fyfe, ahora Presidente, y Teitgen, como relator, siendo elegido Vicepresidente el italiano Azara, senador democristiano, redactor del Código Civil en la etapa fascista y absuelto de colaboración, que había sido Presidente de la Corte de Apelaciones de Italia. El desarrollo posterior de la Convención es conocido. El 8 de septiembre de 1949 la Asamblea aprueba el texto acordado por su Comisión Jurídica y lo eleva al Comité de Ministros. En su reunión del 5 de noviembre de 1949, el Comité, siguiendo el consejo del Secretario General del Consejo, decide que un comité de expertos revise la propuesta para definir con mayor precisión los derechos protegidos y las limitaciones que cada Estado podrá establecer sin contravenir sus obligaciones con la Convención (Wassenberg, 2012: 78-79). No obstante, las actas del Comité también permiten entrever la intención del gobierno laborista de dejar al margen del procedimiento al Presidente de la Comisión Jurídica de la Asamblea, el tory Maxwell-Fyfe⁴¹, marginación que no surte efecto al constituirse, en marzo de 1950, el Comité Mixto entre la Asamblea y el propio Comité de Ministros para coordinar los trabajos de ambos órganos del Consejo de

³⁹ Su intervención durante la octava sesión de la Asamblea Consultiva (19 de agosto de 1949) puede verse en el segundo tomo de las Actas del primer plenario, pp. 421-425. Vid. <https://rm.coe.int/090000168079826b> (consultado el 16 de abril de 2019).

⁴⁰ Ibid...pp. 447-453.

⁴¹E. Bevin considera "qu'il serait erroné de consulter le Président de la Commission juridique" Vid. *Comité des Ministres. Deuxième Session. 3-5 novembre 1949*, p. 73. <http://coe.archivalware.co.uk/awweb/pdfopener?smd=1&md=1&did=679605> (23 outubro 2018)

Europa. En ese Comité Mixto de cinco Ministros y siete parlamentarios, Maxwell-Fyfe tendrá asiento y capacidad de influir en la gestación final de la Convención⁴².

El comité de expertos no logró su objetivo. No se pusieron de acuerdo sobre si definir o enumerar los derechos ni sobre el papel del Tribunal y el recurso individual. El 16 de marzo de 1950 presentaron sus conclusiones y el Comité acordó crear una conferencia de altos funcionarios, la cual se reunió a lo largo del mes de junio para resolver, por una parte, los aspectos políticos de los mecanismos de control y superar los problemas que suscitaba tanto el carácter supranacional del Tribunal como el recurso individual y, por otra, optar por la enumeración o la definición de los derechos. En lo que concierne a los mecanismos de control, la creación de un Tribunal con jurisdicción obligatoria sólo contaba con el apoyo de Bélgica, Francia, Irlanda e Italia (con Presidentes demócrata-cristianos o social-cristianos) y se quedó en minoría. Finalmente, el acuerdo fue posible, a propuesta de Suecia, al establecer el carácter facultativo de la jurisdicción del Tribunal por parte de cada Estado, así como el reconocimiento al recurso individual de sus nacionales⁴³. En lo que hace a enumerar o definir los derechos, los gobiernos de Francia, Irlanda, Italia y Turquía (los tres primeros con Presidentes demócrata-cristianos) defendían la enumeración, en línea con la propuesta de la Comisión Maxwell-Fyfe, mientras que los de Gran Bretaña, Noruega, Holanda y Grecia, (los tres primeros con gobiernos socialdemócratas) se inclinaban por la definición. La ambigüedad de la enumeración daba al Tribunal una mayor discrecionalidad, que los partidarios de la definición querían acotar. Finalmente, se acordó presentar una amalgama de ambas posiciones para que decidiese el Comité⁴⁴.

Así las cosas, se alcanzó un acuerdo de mínimos en el Comité Mixto que salvaguardó los derechos enunciados por la Comisión Maxwell-Fyfe pero con una definición más amplia de cada uno de ellos (Klos, 2016: 263).

5. Conclusiones

Los derechos humanos y la unificación europea van de la mano gracias a la concurrencia de intereses de los federalistas y los unionistas. Si bien, por razones no siempre coincidentes. La necesidad de fundar la unidad de Europa sobre el respecto de los derechos humanos no suscita debate alguno. Las dificultades arrancan a la hora de acordar qué derechos deben ser protegidos. Pan Europa y la Unión Europea de Federalistas, a través del informe de Alexandre Marc, incluyen entre ellos los económicos y sociales. Las Comisiones que preside Maxwell-Fyfe, tanto en el Movimiento Europeo como en la Asamblea Consultiva del

⁴²COMITE MIXTE. PROCES-VERBAL de la séance du Comité Mixte du 3 de novembre de 1950, tenue à Rome, Palais Barberini, pp. 4-5.

<http://coe.archivalware.co.uk/awweb/pdfopener?smd=1&md=1&did=493456> (consultado el 20 de octubre de 2018)

⁴³ Recuérdese que, por ejemplo, Francia no reconoció la jurisdicción del Tribunal hasta 1974 y el recurso individual de sus nacionales hasta 1981. El protocolo nº 11 de la Convención ha transformado en automáticas ambas cuestiones al ratificar la Convención.

⁴⁴ Vid. *Conference of Senior Officials on Human Rights. Report to the Committee of Ministers*. <http://coe.archivalware.co.uk/awweb/pdfopener?smd=1&md=1&did=938678> (consultado el 23 de octubre de 2018).

Consejo de Europa, no. El argumento explícito será la urgencia para comenzar a proteger derechos, sin perder tiempo en consensos difíciles. Sobre el triunfo de sus tesis nos parece plausible la posición de Durante (2017: 326-327), quien afirma que los laboristas británicos entendían las declaraciones y convenios internacionales sobre los derechos humanos como una forma de repudiar los totalitarismos fascistas y comunistas más que como una oportunidad de hacer avanzar la agenda socialista. Esa tarea, creían, era más idónea para organizaciones especializadas como la OIT, por ejemplo. No obstante, su insistencia en ver como paladines de la defensa de la Convención a Churchill y a los demócrata-cristianos continentales choca, por ejemplo, con el hecho de que haya que esperar al gobierno de Tony Blair para que se incorpore una Ley de derechos humanos a las convenciones constitucionales británicas.

La creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la gran aportación de la Convención, y el recurso individual ante él está prefijada tanto en la Constitución de los Estados Unidos de Europa de 1944 como en el informe de Alexandre Marc, es cierto. También lo es que, en el Congreso de la Haya, será Hèlene de Suzannet, muy preocupada por los excesos de la depuración de los colaboracionistas franceses y nada sospechosa de connivencia con ellos por su papel de resistente, quien introduzca la enmienda que se recoge en la declaración final. Churchill y Maxwell-Fyfe nunca dudaron de la necesidad de esta instancia supranacional, pero la existencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos como filtro de acceso a su jurisdicción y el hecho de que, cuando Churchill abandona definitivamente el número 10 de Downing Street, Gran Bretaña no hubiese ratificado ni la aceptación de la jurisdicción del Tribunal ni el recurso individual de sus ciudadanos, arroja sombras sobre las razones que esgrime Durante para justificar el apoyo conservador a la Convención. Claro que cuando se elabora y aprueba el texto, ellos están en la oposición y tal vez desde el gobierno no necesiten un instrumento supranacional para garantizar aquello que pueden desde el Parlamento.

Finalmente, es verdad que son gobiernos demócrata-cristianos y social-cristianos quienes más apuestan por la jurisdicción obligatoria del Tribunal y por su mayor discrecionalidad al defender la mera enumeración de derechos y que son gobiernos socialdemócratas quienes se oponen, pero al final la Convención se aprueba por unanimidad en el Comité de Ministros gracias a las cesiones de unos y otros. Federalistas y unionistas, tan enfrentados en otros terrenos del proceso de unificación europea, no lo estarán en el campo de los derechos humanos y de su garantía.

6. Bibliografía

Agüero San Juan, Claudio y Villavicencio Miranda, Luis (2012), "Derechos lingüísticos y proceso penal", *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 3 (2), pp. 37-60

Aldrich, Richard J. (1997), "OSS, CIA and European unity: The American committee on United Europe, 1948-60", *Diplomacy & Statecraft*, 8 (1), pp. 184-227.

Autissier, Anne Marie (2009), "L'influence du Congrès de La Haye en matière culturelle" en J.M. Guieu & Ch. Le Dréau (dir.), *Le «Congrès de l'Europe» à La Haye (1948-2008)*, Peter Lang : Bruxelles.

Bauer, Joanne R. and Bell, Daniel A. (eds.), (1999) *The East Asian Challenge for Human Rights*,

Cambridge University Press: Cambridge.

- Bielefeldt, Heiner, Ghanea, Nazila y Wiener, Michael (ed.) (2017), *Freedom of Religion or Belief. An International Law Commentary*, Oxford University Press: Oxford.
- Bitsch, Marie-Thérèse (2004), *Histoire de la construction européenne*, Complexe: Bruxelles.
- Blanco Gómez, Rossana (2010), "Legislación en materia de derechos lingüísticos y educación indígena en México", *Tinkuy*, 12, pp. 73-92.
- Cabo Villaverde, Miguel (2018), "El trébol de cuatro hojas. La International Peasant Union y su actuación durante la Guerra Fría", *Historia y Política*, 40, pp. 299-329.
- Cohen, Antonin (2006) "« We, The Peoples... » L'Europe, les États-Unis et les « États-Unis d'Europe » dans les mobilisations transnationales pour une constitution européenne (1943-1953)" en M. Ben Barka y J.-M. Ruiz (dir.), *États-Unis/Europe. Des modèles en miroir*, Presses Universitaires du Septentrion: Villeneuve d'Ascq, pp. 21-34.
- Congress of Europe/Congrès de l'Europe* (1999, edic. facsímil), Council of Europe: Strasbourg.
- Coudenhove-Kalergi, Richard y Zurcher, Arnold J. (1943), *Postwar European Federation*, New York University: New York.
- Coudenhove-Kalergi, Richard (2002), *PanEuropa: dedicado a la juventud europea*, Tecnos: Madrid.
- Deering, Mary Jo (1991), *Combats acharnés: Denis de Rougemont et les fondements de l'unité européenne*, Foundation Jean Monnet pour l'Europe: Lausanne.
- Domínguez Castro, Luis y Rodríguez Lago, José Ramón (2019), "Educación y diplomacia cultural en la primavera de Europa (1948-1954)/Education and Cultural Diplomacy in the Spring of Europe (1948-1954)", *Revista de Educación*, 383, pp. 63-84.
- Duranti, Marco (2017), *The Conservative Human Rights Revolution. European Identity, Transnational Politics, and the Origins of the European Convention*, Oxford University Press: Oxford.
- Evans, Malcolm, Petkoff, Peter y Rivers, Julian (ed.) (2015), *The Changing Nature of Religious Rights under International Law*, Oxford University Press: Oxford.
- González, Nazario (1998), *Los derechos humanos en la historia*, EdicionsUniversitat de Barcelona: Barcelona.
- González Hidalgo, Eloísa (2011), *La evolución de la protección de las minorías nacionales: la autonomía como contenido emergente del derecho a la participación política de las minorías nacionales*, Tesis Doctoral en la Universidad Carlos III: Madrid.
- Heyde, Veronika (2010), *De l'esprit de la Résistance jusqu'à l'idée de l'Europe. Projets européens et américains pour l'Europe de l'après-guerre (1940-1950)*, Peter Lang: Bruxelles.
- Klos, Felix (2016), *Churchill's Last Stand: The Struggle to Unite Europe*, I.B. Tauris: London.
- Kloss, Heinz (1977), *The American Bilingual Tradition. Language in Education: Theory and Practice*, Rowley: Newbury House.

- May, Stephen (2010) "Derechos lingüísticos como derechos humanos", *Revista de Antropología Social*, 19, pp.131-159.
- Menozzi, Daniele (2012), *Chiesa e dirittumani*, Il Mulino: Bologna.
- Mouvement Européen (1949a), *Création du Conseil de l'Europe. Compte rendu des mesures successives prises par le Mouvement Européen en vue de la réalisation du Conseil de l'Europe*,
https://www.cvce.eu/en/obj/brochure_of_the_european_movement_on_the_council_of_europe_1949-en-9479e29d-4de1-4348-a418-659a0d47ead2.html
(consultada el 12 de abril de 2019)
- Mouvement Européen (1949b), *Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Mouvement Européen: Bruxelles. https://www.cvce.eu/obj/brochure_du_mouvement_europeen_sur_la_cour_europeenne_des_droits_de_l_homme_1949-fr-4e453f51-914d-411d-b7b4-e590786e8f4b.html (consultado el 15 de abril de 2019)
- Moyn, Samuel (2010), *The Last Utopia: Human Rights in History*, Harvard University Press: Cambridge, MA & London
- Negro Pavón, Dalmacio (2009), "¿Necesitaba el mundo una Declaración Universal de Derechos Humanos?" en R. Martín de la Guardia y G. Pérez Sánchez (eds.), *Los derechos humanos sesenta años después (1948-2008)*, Universidad de Valladolid: Valladolid, pp. 41-59
- Núñez Seixas, Xosé Manoel (2001), *Entre Ginebra y Berlín: la cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa: 1914-1939*, Akal: Madrid.
- Palayret, Jean-Marie (1997), "De l'espoir à la désillusion: le mouvement européen et le Conseil de l'Europe (1949-1951)" en Bitsch, Marie-Thérèse *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Peter Lang: Berna.
- Pérez Sánchez, Guillermo (2018), "Otros aniversarios, de Pasternak (y su Doctor Zhivago – 1957/2017–) a Solzhenitsyn (y su Archipiélago Gulag –1975/2015–): a propósito de la violación de los Derechos Humanos en la Unión Soviética", *Studia Histórica. Historia Contemporánea* (36), pp. 71-90.
- Pistone, Sergio (2008), *The Union of European Federalists*, GiuffrèEditore: Milan.
- Rolland, Patrice (coord.) (2006), *L'unité politique de l'Europe. Histoire d'une idée*, Bruylant: Bruxelles.
- Rougemont, Denis de (1948), *L'Europe en jeu*, Éditions de la Banconnière: Neuchâtel.
- Rougemont, Denis de (1967), *Vingt ans après ou la Campagne des Congrès 1947-1949*, texto mecanografiado con anotaciones, Fondo Documental Salvador de Madariga, Instituto José Cornide de Estudios Coruñeses (FSM-IJC), Caja 169/19 : A Coruña.
- Sagredo Santos, Antonia (2005), ""Nueve ancianos" anulan la legislación del New Deal. El Tribunal Supremo estadounidense y la Ley Agraria", *Revista complutense de historia de América*, 31, pp. 193-213.
- San Miguel Pérez, Enrique (2005), *La civilización de los inconformistas. El ideal europeo en el*

pensamiento político y la acción institucional (1919-1949), Fundación Universitaria Española: Madrid.

Stenger, Nicolas (2015), *Denis de Rougemont. Les intellectuels et l'Europe au XX^e siècle*, Presses Universitaires de Rennes: Rennes.

Vayssière, Bertrand (2009) "Le Congrès de La Haye et les fédéralistes ou la quête d'improbables États généraux de l'Europe » en J.-M. Guieu, Jean-Michel y Le Dréau, Christophe (dir), *Le "Congrès de l'Europe » à La Haye (1948-2008)*, Peter Lang: Bruxelles.

Wassenberg, Birte (2012), *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, Peter Lang : Bruxelles.

Narcotráfico y desarrollo político en el México contemporáneo¹

Drug trafficking and political development in contemporary Mexico

Sara Núñez de Prado Clavell^{2 3}

Resumen: Este artículo presenta el narcotráfico como un problema multidimensional, ya que afecta a una amplia gama de delitos y perturba la convivencia social a la vez que atenta contra las raíces del propio Estado, debilitando las estructuras de poder, corrompiéndolas y haciendo cada vez más difícil la separación entre la legalidad y la industria de la droga. A partir de esta premisa se analiza la evolución del narcotráfico en México y la relación existente entre él y el poder político, así como su efecto en cuestiones como los derechos humanos. Finalmente se ofrecen algunas reflexiones sobre las posibles soluciones.

Palabras clave: México, Narcotráfico, Derechos Humanos, Corrupción, Gobierno.

Abstract: This article presents drug trafficking as a multidimensional problem in that it affects a wide range of crimes and disturbs social coexistence, and threatens the roots of the country, weakening and corrupting power structures as well as making the separation between the legality and the drug industry increasingly difficult. Here I analyze the evolution of drug trafficking in Mexico and the existing relation between it and the political power as well as its effect in such issues as human rights. Finally, some reflections on the possible solutions are offered.

Keywords: Mexico, Drug trafficking, Human rights, corruption, government.

¹ Recibido el 08/10/2019. Aceptado el 30/11/2019

² Licenciada en Ciencias de la Información por la UCM y doctora por la misma universidad desde 1992. Licenciada en Geografía e Historia (especialidad Historia Contemporánea), Licenciada en Derecho y Diplomada en Defensa Nacional por el CESEDEN y Maestría en Altos Estudios Internacionales. Profesora titular de Historia del Mundo Actual en la Universidad Rey Juan Carlos. E-mail:sara.clavell@urjc.es

³ La autora forma parte del Proyecto de Investigación «Europeísmo y redes transatlánticas en los siglos XX y XXI»: PGC2018-095884-B-C22 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades/UE-FEDER).

En mayo de 2003 en Madrid, Moisés Naim, director de *Foreign Policy*, advertía sobre el riesgo de que la excesiva atención que se estaba dando al terrorismo internacional pudiera dejar en un segundo plano la lucha contra lo que denominaba “las otras cinco guerras de la globalización”, guerras que, según él, los gobiernos estaban perdiendo. Naim se refería al narcotráfico, el contrabando de armas, la inmigración ilegal, la piratería intelectual y el lavado de dinero. Ya en aquel entonces, en su intervención, el politólogo venezolano ponía de manifiesto que “el narcotráfico mueve al año, según la ONU, 400.000 millones de dólares, es decir, el 8% del comercio mundial”⁴. Para 2018, según la Oficina contra las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC), este mercado ha generado 650.000 millones de dólares de ganancias anuales⁵. Por ejemplo, según *El País*, durante un mismo año “el precio del kilo de cocaína se puede multiplicar desde 1.300 dólares en la selva de Colombia hasta 27.000 en Estados Unidos, 53.000 en Europa y 200.000 en Australia”⁶.

Naim no se equivocaba y en la actualidad el narcotráfico es uno de los problemas más graves, aunque no es un fenómeno nuevo, ya que echa sus raíces en la historia. No hay más que recordar las guerras del opio que se dieron en el siglo XIX y que enfrentaron a China y Gran Bretaña precisamente por la comercialización de este producto, ya que mientras los chinos querían prohibirlo, los británicos querían extender el mercado⁷.

Hoy la situación ha variado mucho, no solo con relación al siglo XIX sino también desde los años setenta u ochenta del siglo XX, época en la que el narcotráfico comienza a considerarse una cuestión que traspasa fronteras⁸. Es una realidad que el mapa del narcotráfico ha cambiado considerablemente a lo largo del tiempo, sobre todo en un país como México, objeto de nuestro estudio. Es concretamente 2006 la fecha que marca un antes y un después en este tema. Ese año el gobierno del presidente Vicente Calderón decidió iniciar una lucha sin cuartel contra los cárteles de la droga que, lejos de terminar con el problema, lo que hizo fue redimensionarlo y trasladarlo a una esfera superior de violencia.

⁴ Luis Prados, “Moisés Naím advierte contra las “cinco guerras de la globalización””, *El País*, 22-5-2003, Madrid, España, https://elpais.com/diario/2003/05/22/internacional/1053554419_850215.html (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

⁵ Carmen Merino, “Drogas: ¿Sabes cuánto dinero mueve el narcotráfico en el mundo?”, *La República*, 4-11-2018, Lima, Perú, <https://larepublica.pe/economia/1350878-narcotrafico-dinero-mueve-mundo>, (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

⁶ Guillermo de la Dehesa, “El gran negocio del narcotráfico”, *El País*, 9-02-2018, Madrid, España, https://elpais.com/economia/2018/02/08/actualidad/1518088355_153674.html (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

⁷ Fueron los chinos los que a través del puerto mexicano de Mazatlán llevaron el opio al continente americano y lo desarrollaron en la zona de Sinaloa ya que allí el clima era propicio. Desde esta región pasaría a Estados Unidos, por lo que ellos fueron los que iniciaron las primeras rutas internacionales del narcotráfico.

⁸ Un informe de la DEA (Agencia Antidrogas Estadounidense), publicado en 2015, pone de manifiesto las relaciones entre los cárteles mexicanos y colombianos, ya que las TCO (Organizaciones Transnacionales) colombianas suministran, sobre todo, cantidades al por mayor de cocaína y heroína a los mercados de drogas del noreste, siendo los traficantes colombianos los que proporcionan estas sustancias a las organizaciones mexicanas y dominicanas, que las que se dedican al transporte y distribución. Además, aunque antes del 2000 eran los colombianos los que dominaban los mercados de cocaína y heroína en el Medio Oeste y en la costa este estadounidense, ahora son los mexicanos los que están controlando ese mercado. Drug Enforcement Administration (DEA), (2015), “*National Drug Threat Assessment*”, <https://www.dea.gov/docs/2015%20NDTA%20Report.pdf> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

El presente trabajo tiene como objetivo, además de realizar un panorama general de la evolución del narcotráfico en el país azteca y ayudar a explicar la situación actual, poner de manifiesto que este problema echa sus raíces directamente en la realidad mexicana, por lo que, por mucho que se avance en ciertos aspectos, como puede ser el legislativo, mientras no se busquen soluciones imaginativas y de tipo educativo que puedan cambiar a la sociedad en su conjunto, éste será un problema que no solo pervivirá, sino que se permeará, cada vez más, a todos los estratos y grupos sociales, incluidas las autoridades. Como dice el Informe de la UNODC para el 2019,

donde hay vulnerabilidad, hay actividad delictiva. Es fundamental hacer frente a ambos elementos de manera equilibrada e integral mediante respuestas de justicia penal que se centren en la salud y se basen en los derechos. Los niveles récord de producción de cocaína y opiáceos de los últimos dos años, unidos a la expansión del mercado de las drogas sintéticas como el fentanilo y sus análogos fabricados ilícitamente, exigen mayores esfuerzos por parte de las fuerzas del orden. La cooperación internacional sigue siendo una herramienta crucial para combatir con éxito el tráfico de drogas⁹.

1. Multidimensionalidad del narcotráfico

La definición de narcotráfico hace referencia a la existencia de una industria ilegal, de ámbito mundial, que consiste en el cultivo, procesamiento, elaboración, distribución y venta de sustancias ilegales o drogas.

El narcotráfico, por sus dimensiones y características, tiene relación directa con otro tipo de delitos, como el tráfico de armas, el tráfico de personas, el secuestro, el asesinato, la tortura, el blanqueo de capitales y la corrupción, entre otros. Es una actividad propia del crimen organizado que incursiona en las esferas del Estado y que tiende sus redes a lo largo de la sociedad, tanto en las clases altas como en las medias y bajas¹⁰.

En donde que sí existe una clara diferenciación es entre países productores y los consumidores. Los primeros se ubican fundamentalmente en Oriente Medio, Asia y América Latina, entre los que se destacan Colombia, México, Honduras, Bolivia, Afganistán, Vietnam o Camboya; mientras que los segundos son Estados Unidos y los países europeos. Cuando la droga llega a éstos, los precios, como se ha apuntado más arriba, ya se han multiplicado varias veces. En estos países consumidores es por lo que también desde los poderes políticos se han puesto en marcha acciones especiales para luchar contra el narcotráfico. Ahora bien, ello no quiere decir que en los países productores no se consuma droga. Pero lo que suele

⁹ Disponible el ExecutiveSummary en <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/exsum.html> (Fecha de consulta: 30 de agosto de 2019).

¹⁰ Sobre el tema del narcotráfico hay mucho material publicado. Entre los más interesantes y más directamente relacionados con la cuestión mexicana, puede citarse el de Norberto Emmerich (2015), *Geopolítica del narcotráfico en América Latina*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. También, Luis Jorge Garay Salamanca (2012), *Narcotráfico, corrupción y Estados: cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*, México: RandomHouseMondadori. O el de Alain Labrousse (2011), *Geopolítica de las drogas*, Buenos Aires: Marea Editorial.

distinguirlos de los llamados “consumidores” es el tipo de droga. Así, mientras que en los desarrollados el consumo más habitual es el de la cocaína, marihuana, hachís u otras drogas de diseño (con aumento en este aspecto progresivamente durante los últimos años), en los productores lo habitual es consumir mezclas caseras de pegamento, pasta base o paco (pasta base de cocaína de bajo precio). Por tanto, la producción y subsiguiente comercialización suele darse en países subdesarrollados y con una escasa presencia real del Estado, es decir, en lugares en donde la población encuentra una salida fácil para sobrevivir con el narcotráfico, a la vez que los “señores de la droga” aprovechan los vacíos de poder existentes para llenarlos con su propia ley. Asimismo, ante un estado débil la posibilidad de infiltrarse en las redes del poder se hace más fácil, desarrollándose así altas dosis de corrupción que cada vez dificultan más la lucha contra el narcotráfico.

Como explica David Held (1997), el problema va más allá de una simple distribución desigual de los recursos, pues lo que realmente pasa es que se niegan un conjunto de derechos, sobre todo económicos y sociales, que atentan directamente sobre la base de la democracia. Es esa exclusión social y la imposibilidad de integrarse en el mercado de trabajo lo que está en la raíz de la frustración de amplios sectores sociales que encuentran su camino de salvación a través del mundo narco y el tráfico de drogas, ya que con esta actividad consiguen dinero suficiente para poder satisfacer las necesidades de consumo que la propia sociedad en la que viven, aunque los mantiene al margen, les ha generado. Así, la existencia de grupos sociales desfavorecidos, con pocas posibilidades de progreso, problemas de marginación, dificultades de inclusión social, etc. facilita que los cárteles puedan reclutar verdaderos ejércitos de fieles colaboradores que sobreviven gracias al dinero que les proporciona el tráfico de drogas. Como afirma Orihuela Ochoa,

narcotráfico, en su acepción más básica o general, es un campo de prácticas ilegales que involucra a una multiplicidad de actores institucionales y/o criminales, y cuyo corazón no es la droga (aun cuando tiene una relación tangencial), sino la gobernabilidad (interacción entre el Estado y actores no estatales; construcción del orden social) y los mercados (arena en la que discurren las transacciones de procesos-bienes-servicios y la apropiación de plusvalías). Ergo, la causa decisiva de la situación delincinencial (narcotráfico) es la situación económico-política¹¹.

Consecuencia de todo lo anterior es por lo que hablamos de un problema multidimensional. No sólo porque abarca un amplio panorama de delitos ligados al tráfico de la droga, sino también porque atenta contra las raíces del propio Estado, debilitando las estructuras de poder, corrompiéndolas y haciendo cada vez más difícil la separación entre la legalidad y el narcotráfico. Hay que tener en cuenta que “debido a su capacidad para corromper y amenazar a los funcionarios públicos, los narcotraficantes se han convertido en la ley de facto en muchas ciudades mexicanas” (Freeman, 2006: 2).

¹¹Arsinoé Orihuela Ochoa, “México. La otra historia del narcotráfico (I)”, *Tercera Información*, 5-12-2017, Madrid, España, <http://www.tercerainformacion.es/opinion/opinion/2017/12/05/mexico-la-otra-historia-del-narcotrafico-i> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

México no es el único ejemplo que podríamos estudiar en este tema, pero sí, quizás junto con Colombia, sea el más conocido y el más representativo¹². Por ejemplo, en este país se ve claramente por qué es un problema multidimensional: el vacío de poder en la República mexicana se siente fundamentalmente en la zona fronteriza del Norte y en las zonas costeras, que son los lugares que más han sufrido la violencia del narcotráfico, pues la autoridad estatal ha sido sustituida por las impuestas por los ejércitos de los distintos cárteles. A la vez, la capital y lugares aledaños, donde los cárteles están infiltrados en las más altas esferas del poder, son los sitios en los que los índices de violencia son menores, pero no por ello lo es la presencia “del narco”.

2. Legislación básica contra el narcotráfico en México

La Constitución mexicana establece en su artículo 89, fracción VI, que es al Presidente de la República a quien le confiere de manera exclusiva el mandato de preservar la Seguridad Nacional. Asimismo, el artículo 25 dice que le corresponde también dirigir el desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático.

Por su parte, el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional exige que sea el Plan Nacional de Desarrollo y su Programa los que definan los temas en esta materia. Asimismo, el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional en sus artículos 5, 6 y 7 establece que los temas de Seguridad Nacional se atenderán con una visión estratégica, integral, amplia y de largo alcance.

La base de la legislación contra las drogas, además del Código Penal Federal, reformado en 1994 junto con el Código Federal de Procedimientos Penales, es la Ley General de Salud, de 1984, modificada en 2009 mediante un decreto que se conoce popularmente como Ley de Narcomenudeo, que pretende combatir el comercio de la droga al por menor a la vez que marca las cantidades exentas de delito por considerarse para consumo propio. Estas están establecidas en 5 gramos de cannabis, 2 de opio, medio de cocaína, 50 miligramos de heroína o 40 de metanfetamina. Esta ley causó polémica en su momento, pues fue vista como una parte de “un paquete relacionado con la seguridad pública nacional, y en tal entorno se ha convertido en una extensión de la pugna política entre el gobierno federal (PAN) y los gobiernos locales de partidos políticos de la oposición” (Zamudio Inglés, 2011). Por su parte, la reforma del Código Penal Federal de 1994 aumentó la cuantía de las penas por producción, transporte, tráfico, comercio y suministro, situándolas ahora entre 10 y 25 años. Las penas por el cultivo disminuyeron. También hay que contemplar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, aprobada en 1996, que marcó un hito pues elevó considerablemente las penas cuando el delito se cometía inserto en una asociación delictiva. Asimismo, puso en marcha la figura del arraigo¹³, que permite mantener detenido a un sospe-

¹² Es muy interesante en este sentido, consultar la obra de Jorge Fernández Menéndez (2008), *Las FARC en México: de la política al narcotráfico*, Ciudad de México: Aguilar.

¹³ Esta figura fue incorporada a la Constitución en 2008. La idea era prever que personas que se considerasen sospechosas de pertenecer al narcotráfico, no tuvieran posibilidad de delinquir ya que se les privaba de la libertad. Hubo protestas pues se decía que atentaba contra el derecho a libertad personal y a la presunción

choso hasta 80 días, sin necesidad de acusación formal, siempre que el delito que presumiblemente se le impute esté relacionado con la delincuencia organizada. En 2008 entró en vigor un nuevo Sistema Penal Acusatorio. En 2016 sobre esta cuestión, el presidente Peña Nieto dijo que la idea que había animado a la aprobación de ese nuevo sistema había sido potenciar “la prevención, la investigación y la sanción del delito, así como en la construcción y la ejecución de un marco normativo sólido para asegurar en todo el territorio nacional una justicia pronta, transparente, expedita y eficaz” (Peña Nieto, 2016).

En 2009, se aprobó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que insistía en la necesidad de que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal –añadiéndose el Distrito Federal) colaborasen estrechamente, y un año después la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, que fue reformada en 2016. Este delito se declaraba imprescriptible.

En abril de 2017 la Cámara de los Diputados votó una nueva reforma a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal con el fin de permitir el uso con fines terapéuticos de la marihuana¹⁴.

3. El narcotráfico como problema actual¹⁵

Sin intentar hacer una historia exhaustiva del narcotráfico mexicano, puede decirse que el origen moderno del problema se remonta a los años 40 del siglo XX¹⁶. En ese momento aumentó el consumo de heroína en Estados Unidos, lo que, unido a la práctica, que no teórica, tolerancia que existía en México al cultivo de la droga, se iniciaron las primeras alianzas sólidas entre sus cultivadores (organizaciones criminales) y los políticos locales. De esta forma, comienzan a participar en el narcotráfico no solo los propios narcotraficantes, sino también políticos, jueces, policías y militares, quienes veían en esta actividad una manera de incrementar sus ingresos a cambio de muy poco riesgo. El entramado de lo que iban a ser las grandes redes del mercado mexicano comenzaba a trazarse ya. Así, entre la década

de inocencia. También se hacía referencia a la posibilidad de mantener las garantías de un proceso justo o el derecho a un recurso efectivo.

¹⁴ Sobre la evaluación de la legislación mexicana en esta materia, es interesante el trabajo (resumen de su tesis de maestría) de Ana Paula Hernández (2010), “Legislación de drogas y situación carcelaria en México”, en, Coletta Youngers y Pien Metaal (eds.), *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, Washington: Transnational Institute. Muy crítica es la obra de Óscar Baez Soto (2013), *Las deficiencias jurídicas en la ofensiva contra la delincuencia organizada*, Ciudad de México: Ubijus Ed.

¹⁵ Sobre la historia del narcotráfico en México, es clásico el trabajo de Luis Astorga (2005), *El siglo de las drogas*, Ciudad de México: Plaza y Janés; y también el de Ioan Grillo (2012), *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgence*, Ciudad de México: Tendencia Editores. Astorga establece las siguientes etapas para el narcotráfico mexicano: 1914-1947, 1947-1985, 1985-2000 y la última, que inicia en el 2000. Interesante asimismo el libro de Guillermo Valdés Castellanos (2013), *Historia del narcotráfico en México: apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*, Ciudad de México: Aguilar.

¹⁶ Con anterioridad a estos años existía un mercado de drogas clandestino cuando México prohibió el cultivo de amapola y marihuana. Es lo que se conoce como las primeras leyes prohibicionistas. E incluso se puede hablar de un mercado de heroína controlado por los chinos que empleaban mexicanos para la venta. Con el tiempo, los mexicanos desplazarían a los chinos, según el negocio fue aumentando. No obstante, no se conformaron entonces organizaciones criminales de amplias dimensiones, aunque sí se utilizaba ya la compra de autoridades locales para mover el negocio con impunidad y el uso de la violencia para mantener el control.

de los cuarenta y los ochenta se forman los primeros grandes cárteles en los que, más allá de los propios narcotraficantes, tendrán un papel primordial, más que los políticos, las autoridades militares y policiales. Este proceso se ve favorecido por la centralización del poder político, la existencia de un partido mayoritario, el PRI, instalado de manera permanente en el poder y el hecho de que la necesidad de distribución del producto llevase a que los cárteles se expandieran por otros lugares del territorio, creándose así poderes locales que intentaban afianzar su autoridad constituyendo y delimitando sus propias zonas de influencia.

A mediados de este periodo, concretamente a finales de la década de los sesenta, la presidencia de Nixon estableció una relación entre la lucha por los derechos civiles, las manifestaciones pacifistas contra Vietnam y el consumo de drogas, lo que llevó al gobierno estadounidense a pedir a su vecino del Sur que intensificase su lucha contra el narcotráfico. Como consecuencia de ello, como ya se apuntó, comenzó la cooperación entre ambos gobiernos para entablar la batalla contra la droga, lo que marca la llegada de los primeros asesores, las primeras armas y las primeras cantidades de dinero norteamericano a México con el fin de financiar la lucha contra las drogas¹⁷. En 1969 la administración estadounidense puso en marcha la “Operación Intercepción”, con el fin de controlar los vehículos y personas que transitasen por la frontera¹⁸. Ya desde entonces se inició la dualidad que ha caracterizado al gobierno mexicano en este tema: permisividad en la producción y colaboración (más o menos comprometida) en el combate contra el narcotráfico.

Ahora bien, hay que señalar que las relaciones para el combate al tráfico de drogas entre México y Estados Unidos no empezaron ese año. De hecho, fue en 1930 cuando se produjeron los primeros canjes de notas diplomáticas.

Años después, en 1975, el gobierno de México puso en marcha una campaña encaminada a erradicar el cultivo de marihuana y adormidera. Nació la Operación Cóndor, que tendría vigencia hasta 1978. Según los informes oficiales, entre 1970 y 1976 “se destruyeron más de 65.000 plantíos de adormidera y más de 46.000 de marihuana, 4.980 de opio, 1.142 kgs. de heroína, 76.898 kgs. de morfina, 1.180 kgs. de cocaína, 1.100 kgs. de hachis, más de 92 millones de comprimidos conteniendo sustancias psicotrópicas y 3.152.353 kgs. de marihuana seca. Se detuvo a más de 18.000 individuos, de los que por lo menos 2.000 eran extranjeros”¹⁹. Asimismo, el periódico *El Sol de México*, relata que

del 1 de septiembre de 1975 al 31 de agosto de 1976, la policía judicial y el ejército habían destruido 21.405 parcelas de adormidera, mientras que el año anterior habían sido 13.580. En ese mismo periodo, eliminaron 16.686 parcelas de marihuana, frente a 6.762 de los doce meses precedentes. Por el lado de la interdicción y aprehensión de delincuentes, las cosas no eran

¹⁷ Sobre las relaciones entre ambos países en materia de narcotráfico puede consultarse el trabajo de Carmen Boullosa y Mike Wallace (2015), *A narco history: how the United States and Mexico jointly created the “Mexican drug war”*, Nueva York: OR Books. También tiene interés el trabajo de Miguel Ruiz-Cabanas (1999), “Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación: el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (eds.), *México y Estados Unidos: las rutas de cooperación*, Ciudad de México: SRE-ITAM.

¹⁸ Se había llegado a un acuerdo previo de cooperación en 1959 que puede considerarse el antecedente del de 1969.

¹⁹ Enrique Florescano (Ed.), “La Operación Cóndor. Recuento mínimo”, *Nexos*, 1-05- 1978, Ciudad de México, México, <https://www.nexos.com.mx/?p=3120> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

muy diferentes. Del periodo 1974-1975 al 1975-1976, el número de aprehensiones aumentó de 2752 a 4 399. Además, se decomisaron 215 kilos de cocaína en tránsito y se dismantelaron 16 laboratorios donde se procesaban drogas.²⁰

Esta etapa termina en la década de los 80, momento a partir del cual se entra en una nueva fase, debido a que cárteles que se habían formado en la anterior comienzan a dividirse. En estos años el cártel dominante era el llamado “de Sinaloa” o “de Guadalajara”, pues tenía la sede en la capital jalisciense, desde donde controlaba a diversas pequeñas organizaciones. Estas, poco a poco, fueron adquiriendo más y más poder y comenzaron a disputar el territorio a los de Sinaloa. Paralelamente en 1985 ocurrió el secuestro y posterior asesinato en territorio mexicano del agente de la DEA, Enrique Camarena (Kiki), por parte del cártel de Sinaloa²¹. La respuesta de las autoridades intentó ser contundente y el resultado fue, no la desaparición del cártel como tal, sino su fragmentación definitiva²². Asimismo, este asesinato sacó a la luz la infiltración de los narcotraficantes en las instituciones del Estado, fundamentalmente en la Policía Judicial Federal, la Dirección Federal de Seguridad e incluso la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que en los años siguientes sufrirá una profunda reestructuración. Lo mismo ocurrió con la Dirección Federal de Seguridad, establecida en 1947, y con la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, creada en 1967. Ambas desaparecieron y en su lugar apareció la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional²³, implantada en 1985 por el presidente De la Madrid. Esta institución estaba, en teoría, libre de infiltraciones delictivas. Sin embargo, ni las policías locales, ni las procuradurías, ni la Policía Judicial Federal sufrieron cambios, con lo que los contactos con el narcotráfico se mantuvieron. Otro hecho que marca el cambio de etapa es la aparición de la cocaína en territorio mexicano, proveniente de Colombia²⁴, lo que dará un nuevo aire al narcotráfico de estas tierras.

²⁰ Nidia Marín, “Operación Cóndor, el inicio de la guerra contra el narcotráfico”, *El Sol de México*, 24-04- 2016, Ciudad de México, México, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/Operaci%C3%B3n-C%C3%B3ndor-el-inicio-de-la-guerra-contra-el-narcotr%C3%A1fico-170670.html> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

²¹ Junto a Enrique-Kiki-Camarena también fue secuestrado y asesinado el piloto de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Alfredo Zavala. Como curiosidad, señalar que en enero de 2017 un juez del estado de Jalisco condenó al fundador del cartel de Guadalajara, Ernesto Fonseca Carrillo -Don Neto-, actualmente en prisión, a pagar a los familiares de ambas víctimas la cantidad de 20.810.000 pesos en concepto de indemnización. Ignacio Alzaga, “Juez ordena indemnizar a familiares de 'Kiki' Camarena”, *Milenio*, 13-01-2017, Monterrey, México, http://www.milenio.com/policia/kiki-camarena-don-neto-asesinato-dea-agente-asesinado-cartel-guadalajara_0_883711836.html (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018). Por este crimen, fueron detenidos Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo, dos sicarios del cártel. Y en 1989 también lo fue Miguel Ángel Félix Gallardo -El Padrino-, otro de los líderes del cártel. Este último fue condenado a 37 años de prisión como autor intelectual de los crímenes.

²² Surgieron al menos siete grupos distintos: Ciudad Juárez, Tijuana, cártel del Golfo-Zetas, Los Valencia, La Familia Michoacana, cártel de Colima y el de Sinaloa que siguió funcionando en parte. Estos grupos siguieron rivalizando entre sí y aumentaron considerablemente el grado de violencia en sus actuaciones.

²³ Esta Dirección será el antecedente del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), una de las organizaciones, en teoría, más limpias del estado mexicano. Fue creada en 1989 por el presidente Salinas de Gortari.

²⁴ Los cárteles colombianos debían encontrar nuevas rutas para pasar la mercancía a Estados Unidos y el territorio mexicano parecía una opción muy conveniente. Así comenzó la alianza entre colombianos y aquellos grupos mexicanos que controlaban lugares estratégicos de paso.

Los años que van de 1988 a 1994, en coincidencia con el mandato de Salinas de Gortari, fueron los años “dorados” para el narcotráfico en general, ello a pesar de que las acciones del gobierno parecían encaminadas a luchar contra él. En este sentido, el país vivió una dualidad llamativa. Por un lado, daba la impresión de que las autoridades se empeñaban en luchar contra el narcotráfico. Por ejemplo, se intensificó la colaboración internacional en estas cuestiones o se creó la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico. También México participó y suscribió (1989) la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de Naciones Unidas, a la vez que en las noticias se podían leer una importante cantidad de éxitos de la policía y el ejército en su combate contra el narco: decomisos de grandes cantidades de droga y dinero, destrucción de la mercancía, etc. Pero, a pesar de todo ello, lo cierto es que algunos cárteles crecieron mucho, como el de Tijuana o el de los Arellano y sobre todo el de Juárez, que alcanzó cotas de poder muy altas. En estos años, incluso, se llegó a procesar al hermano del presidente Salinas, Raúl²⁵, por enriquecimiento ilícito, aunque parece que nunca llegó a cumplir la sentencia impuesta.

La siguiente etapa inicia a partir de 1994, con el mandato de Ernesto Zedillo, el último presidente del PRI en los primeros setenta años de mandatos ininterrumpidos de este partido²⁶, y dura hasta 2006. Lo más llamativo de estos años fue el acuerdo que se firmó con Estados Unidos en 1997 para la cooperación en la lucha contra la droga. Pero lo cierto es que tampoco este gobierno estaba limpio. De hecho, no sólo también un hermano del presidente fue acusado de tener relaciones con el narcotráfico, sino que incluso se descubrió que el general que abanderaba la lucha contra las drogas y era el Director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, Gutiérrez Rebollo, había tenido relaciones con el Cártel de Juárez. Además, una vez conocida su relación con el narcotráfico, el general Gutiérrez Rebollo también acusó al Secretario de Defensa Nacional de estar protegiendo a otros militares que estaban relacionados con el mismo cártel. Del mismo modo, a finales de la década, fue acusado de relaciones con el narcotráfico el gobernador del estado de Quintana Roo, Ernesto Villanueva Madrid, que antes de perder la inmunidad del cargo decidió huir y fue apresado en 2001, condenado a prisión, extraditado en 2010 a Estados Unidos para ser juzgado por blanqueo de dinero y vuelto a México en 2017, después de cumplida la pena, para ser juzgado por los delitos de delincuencia organizada, asociación delictiva e intimidación²⁷.

El cambio de partido en el poder, en el año 2000, no supuso en un primer momento ninguna innovación en la lucha contra las drogas. Desde Los Pinos, el presidente Fox seguía

²⁵ Siempre se pensó que también los tenía el propio presidente, sobre todo con el Cártel del Golfo, pero esto no se pudo probar nunca.

²⁶ Este periodo de los años 90 hacia delante está muy bien retratado en el trabajo de José Luis Solís (2013), “Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco”, *Frontera Norte*, México, v. 5, nº 25, pp. 7-34. El autor se refiere a que “Se está de hecho ante el surgimiento en México de una nueva forma de Estado capitalista periférico, que hemos caracterizado como Estado narco, la cual se ha manifestado externamente (es decir, en tanto que forma fenoménica y, por lo tanto, específica del Estado mexicano) en la instauración de un régimen político neoliberal tecnocrático con una fuerte presencia de representantes del crimen organizado en sus distintos gobiernos, en la economía y las finanzas. Este fenómeno está indisolublemente vinculado con la emergencia, en los años noventa, de un nuevo régimen de acumulación, fuertemente transnacionalizado y volcado hacia el exterior, con una participación creciente del narcotráfico como una de las fracciones más dinámicas y rentables del capital pero, desde luego, no la más importante” (pág. 8 y 9).

²⁷ *Excelsior*, “Mario Villanueva Madrid, los delitos que lo llevaron a prisión”, 16-01-2017, Ciudad de México, México, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/01/16/1139886> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

presumiendo de la cantidad de droga que se decomisaba, del alto número de hectáreas de cultivo que habían sido destruidas y del número importante de capos que iban siendo detenidos o abatidos. De hecho, puso en marcha un programa denominado “México Seguro” (OMS) como estrategia de lucha contra la droga²⁸. Ciertamente bajo este programa se llevaron a cabo diversas y variadas acciones, pero en la otra cara de la moneda se mantenía la reacción habitual: a capo desaparecido, capo sustituido por otro de segundo nivel que, generalmente, era más violento que el anterior, ya que tenía que “hacerse respetar” para conseguir el poder. De esta forma, aunque se debilitaron los cárteles tradicionales, surgieron otros nuevos, como Los Zetas o la Familia Michoacana, que les disputaban el territorio a los primeros. Un escándalo muy sonado durante el mandato de Fox fue, en 2001, la huida de una cárcel de máxima seguridad mexicana de “El Chapo” Guzmán²⁹, lo que puso de manifiesto la corrupción que existía entre los funcionarios de prisiones y la posibilidad real de que desde la cárcel los narcos siguieran manteniendo vivo su poder y a sus organizaciones. Como explica Laurie Freeman (2006:11), el OMS fracasó en sus objetivos, ya que “lejos de reducir la narcoviolencia y la corrupción dentro de la policía en Nuevo Laredo, ambas parecen estar incrementándose. Se cree que los cárteles de droga han infiltrado a todas las fuerzas de seguridad de la ciudad, con algunos apoyando al cártel del Golfo y otros trabajando para sus rivales de Sinaloa”.

En estos años también hubo un cambio importante que rediseñó el narcotráfico en México. Desde la década de los 80, cuando el país azteca se convirtió en ruta de paso de la cocaína colombiana, el transporte de la mercancía se había pagado con dinero en efectivo. Pero, cuando en los 90 los cárteles colombianos empezaron a tener problemas de liquidez, el pago comenzó a realizarse en especie. Entonces, el transportista mexicano que cobraba en coca, pasó a ser también traficante con el fin de convertirla en dinero. A ello hay que añadir, también, el hecho de que como consecuencia de los atentados del 2001 se dificultó mucho el paso de la droga a Estados Unidos, por lo que los mexicanos hubieron de incrementar el negocio en suelo propio, potenciando el consumo de la droga con el fin de ampliar el mercado nacional.

El siguiente periodo abarca desde el 2006 a la actualidad, aunque en los últimos tiempos ha habido algunos cambios que hay que señalar, aunque probablemente es aún pronto

²⁸ Ante el aumento de la violencia en la frontera, el alcalde de Nuevo Laredo nombró a un hombre de negocios conocido por su honradez, Alejandro Domínguez, para que ejerciese de jefe de la policía de la ciudad. El primer mensaje que Domínguez mandó fue que no negociaría con los cárteles. La respuesta de éstos fue asesinarlo el primer día que acudió a trabajar.

²⁹ El Chapo fue un fantasma durante muchos años, hasta que las investigaciones sobre el asesinato en el aeropuerto de Guadalajara del Cardenal Posada Ocampo le pusieron cara y nombre. Esta investigación también sacó a la luz la implicación de muchas autoridades con el narcotráfico. El escándalo llegó incluso hasta el secretario particular del Presidente de la República. Finalmente, El Chapo fue detenido en 1993 y condenado a 20 años de cárcel. Pero ya bajo el mandato de Fox, en 2001, consiguió escaparse de la cárcel de Puente Grande (Jalisco) con ayuda de los funcionarios de prisiones. Permaneció huido durante 13 años en los que el Cártel de Sinaloa creció y se afianzó en el mercado internacional. Según fuentes de la prensa, en esos años tuvo presencia en más de 50 países y controló en torno al 35% de toda la marihuana y cocaína que se movía en el mundo. En 2014 fue nuevamente capturado en Mazatlán, Sinaloa. De nuevo, volvió a huir de la cárcel en 2015 y una vez más fue capturado en 2016 y ese mismo año extraditado a Estados Unidos. *Noticieros Televisa*, “Las fugas de Joaquín ‘El Chapo’ Guzmán”, *Televisa*, 19-01-2017, Ciudad de México, México, <http://noticieros.televisa.com/historia/nacional/2017-01-19/las-fugas-de-joaquin-el-chapo-guzman/> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

para determinar fehacientemente el inicio de una nueva etapa. Volviendo a 2006, fue el presidente Vicente Calderón el que implicó al ejército y a la policía directamente en la lucha contra el narcotráfico. La razón de ello viene justificada por ese enfrentamiento entre cárteles por controlar el territorio que había llevado a que la violencia alcanzara cotas muy altas, pues los sicarios muchas veces se mataban entre ellos con el fin de debilitar al enemigo y controlar su territorio. Por ello, el presidente decidió emprender una lucha contra la droga (así la denominó) en la que no faltasen ni dinero ni efectivos de combate. Son años de debilidad extrema del gobierno, que intentó responder con la misma violencia a que era sometida la sociedad. El resultado, lejos de arrojar éxitos, sumió a México en una ola de muertes desconocida hasta entonces. Se calcula que esta guerra tuvo un saldo de más de 70.000 muertos, sin que ello mermara el poder real de los cárteles.

Pocos días después de alcanzar el poder, el 11 de diciembre de 2006, el presidente Calderón puso en marcha la “Operación Conjunta Michoacán”. El Secretario de Gobernación, cuando la presentó a los medios, explicó que consistiría en “un despliegue de más de 5.000 efectivos para esta operación en la cual se desarrollarán actividades de erradicación de plantíos ilícitos, establecimiento de puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en carreteras y caminos secundarios, ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión, así como ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas”³⁰.

También fruto de este intento de erradicar la violencia fue la “Iniciativa Mérida”, un plan de lucha contra la droga entre México y Estados Unidos. Este plan era importante, entre otras cosas, porque ponía de manifiesto la responsabilidad conjunta de ambos estados en el tema del narcotráfico³¹. Como dijo en 2009 Carlos Rico, el diplomático mexicano que negoció el acuerdo: “Lo más importante de la Iniciativa Mérida es haber logrado un esquema de corresponsabilidad que nos vaya alejando de las nociones de asistencia extranjera para resolver un problema supuestamente nuestro, a una noción de cooperación para resolver un problema compartido para enfrentar un desafío común”³². Este acuerdo lo firmaron inicialmente los presidentes Calderón y Bush, pero se mantuvo vigente con Obama y Peña Nieto. En su origen, el Congreso de Estados Unidos asignó a este plan 2.300 millones de dólares. La Iniciativa después de la reforma a la que la sometieron los presidentes Obama y Peña Nieto, se enfocaba en cuatro puntos fundamentales: disminuir la capacidad operativa de los cárteles, institucionalizar la capacidad para mantener el estado de derecho, crear lo que se denominó la estructura fronteriza del siglo XXI, y formar comunidades fuertes y resilientes³³. Con Donald Trump, aun-

³⁰ Presidencia de la República, (2016), “Anuncio sobre la Operación Michoacán”, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

³¹ Sobre la “Iniciativa Mérida” se puede consultar la obra de Perla Zoraida Barrera Vidal (2014), “La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida”, *Revista IUS*, Puebla, v. 8.

³² *Expansión*, “10 años de la iniciativa Mérida: Un recuento de la cooperación entre México y EEUU”, 4-09-2017, Ciudad de México, México, <http://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

³³ Embajada y Consulados de Estados Unidos en México, (2018) “Iniciativa Mérida”, <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

que la iniciativa no ha desaparecido, sí se encuentra en peligro de extinción, entre otras razones porque el presidente estadounidense anunció un recorte del 30% en las partidas destinadas a la cooperación exterior. Además, en este año 2019, el Presidente López Obrador ha manifestado su oposición a la continuidad de este plan de cooperación, manifestando que lo que México necesita no es envío de material bélico sino la creación de empleo³⁴. Lo cierto es que no puede afirmarse que la Iniciativa Mérida haya obtenido resultados positivos considerables. Se calcula que en los años que ha estado vigente han sido más de 250.000 las muertes ocasionadas por el narcotráfico, alrededor de 40.000 los desaparecidos y un número muy considerable de desplazados. En lo que respecta al año 2019, parece que acabará siendo uno de los más violentos de las últimas décadas³⁵.

Volviendo al desarrollo histórico, en la misma línea, en agosto de 2008 se suscribió el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Este Acuerdo implicaba a los tres poderes del estado, a los tres órdenes de gobierno, a los medios de comunicación y a distintos tipos de organizaciones públicas y privadas, como sindicatos o religiosas, así como a la sociedad civil. En él se suscribieron hasta 74 compromisos que abarcaban distintos aspectos sociales, políticos, económicos y jurídicos. Este Acuerdo se publicó en el Diario Oficial el 25 de agosto y en él se reconocía que

La sociedad mexicana se encuentra profundamente agraviada por la impunidad, la corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, así como por un ambiente de inseguridad y violencia. Muchas personas tienen miedo de transitar por las calles y plazas. La ciudadanía demanda de sus autoridades una respuesta inmediata y contundente que dé resultados en el corto, mediano y largo plazos. El Estado y la sociedad enfrentan una situación crítica debido tanto a la delincuencia común, que agravia cotidianamente a las familias, como al embate del crimen organizado, que es un fenómeno complejo, compuesto por un entramado de intereses y complicidades que trasciende fronteras. Superar esta situación no es una tarea fácil ni rápida. Al mismo tiempo, el Estado enfrenta el deterioro institucional de los organismos encargados de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, como problemas desatendidos a lo largo de décadas.

Entre los compromisos, pueden citarse: “Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia”, “apoyar a las entidades federativas en el combate a los delitos más sensibles para la sociedad, de acuerdo con las competencias de cada orden de gobierno” y, en especial, “apoyar el fortalecimiento o en su caso la creación y formación de unidades estatales para el combate al secuestro” y “formular y emitir una estrategia nacional contra el lavado de dinero”. Y en el orden preventivo, se hablaba de “fortalecer la atención a personas

³⁴ Jorge Alejandro Medellín, “México rechaza continuar con la Iniciativa Mérida de apoyo norteamericano contra el narcotráfico”, 31-05-2019, *Defensa.com*, Ciudad de México, México, <https://www.defensa.com/mexico/mexico-rechaza-continuar-iniciativa-merida-apoyo-norteamericano>. (Fecha de consulta: 30 de agosto de 2019).

³⁵ Quien esté interesado en cifras más específicas puede consultar el artículo “México atraviesa el momento más sangriento de su historia” que analiza lo acontecido en 2017 y que fue publicado por el periódico *El País* el 22 de enero de 2018. El mismo periódico publicó un dossier muy completo referido al narcotráfico en México titulado “Año 11: la guerra contra el narco” (<https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>).

con problemas de adicciones” y “dar apoyo a organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la rehabilitación de personas con adicciones”. También, “fortalecer el Programa de Rescate de Espacios Públicos” o de “fortalecer el Programa Escuela Segura”.³⁶

Cinco años después de su aprobación, el periódico *Excelsior* hacia el siguiente balance:

A casi cinco años de su firma, el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad registra resultados lentos y compromisos a medias en, al menos, 19 de los 74 puntos respaldados por los gobiernos federal, estatales, municipales y sociedad civil”. Añadiendo que “la mayoría de los compromisos no cumplidos provienen de los gobiernos estatales y municipales³⁷.”

El anterior presidente, Enrique Peña Nieto, del PRI, partido que volvió al poder después de doce años de ausencia, siguió más o menos la misma política que su antecesor, con lo que la violencia realmente no se redujo. Además, fueron bastantes las voces que se refirieron a que existió una política por parte del gobierno priista de silenciar lo más posible las muertes, con el fin de dar una imagen de éxito en la lucha contra el narcotráfico. El gobierno siempre ha negado esta afirmación.

Lo cierto es que no existen cifras exactas sobre estas cuestiones. La Secretaría de Gobernación reconoció en septiembre de 2015 que estaban contabilizados 27.000 desaparecidos y más de 155.000 homicidios dolosos entre 2007 y 2015, de los cuales, según un reporte de Lantia Consultores, un *thinktank* mexicano especializado en temas de seguridad, al menos 91.406 de esos desaparecidos estarían relacionados con el crimen organizado”. Según el mismo medio,

durante el sexenio de Calderón (2006-2012) se detuvo o abatió a 45 líderes de grupos criminales, mientras que la administración Peña Nieto presume 93. Sin embargo, la estrategia de “descabezamiento” seguida por los dos presidentes ha fragmentado al crimen organizado, que pasó de siete a dos grandes cárteles, de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación (CJNG) y cientos de células remanentes de organizaciones que ya fueron desmanteladas como Los Zetas, los Caballeros Templarios y Los Beltrán Leyva, entre otros, y ha convertido al país en un territorio en disputa ya no sólo por parte de las bandas del narcotráfico, sino también de quienes secuestran, extorsionan y se dedican a la trata de personas, principalmente mujeres.³⁸

Bajo el mandato de Peña Nieto se aprobó un Programa de Seguridad Nacional (2014-2018) en el que se decía que

al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza

³⁶ Secretaría de Gobernación, (2008), “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo24.pdf (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2018).

³⁷ Leticia Robles de Rosa, “Olvidan 19 metas del Acuerdo Nacional por la Seguridad”, *Excelsior*, 29-07-2013, Ciudad de México, México, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/07/29/911071> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

³⁸ Juliana Fregoso, “México cumple 10 años de guerra contra el narcotráfico: mucho show, muchos muertos y sin final a la vista”, *Infobae*, 4-12-2016, Ciudad México, México, <https://www.infobae.com/america/america-latina/2016/12/04/mexico-cumple-10-anos-de-guerra-a-los-narcos-con-mucho-show-muchos-muertos-y-sin-final-a-la-vista/> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. Además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la Seguridad Nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional.³⁹

Cuando tomó posesión el actual Presidente, Manuel López Obrador, aseguró que no repetiría los errores del pasado, que no seguiría las estrategias puestas en marcha por sus antecesores, sino que tomaría medidas radicales para acabar con la corrupción existente en los cuerpos de seguridad. También se refirió a la posibilidad de legalizar ciertas drogas, lo que implicaría un profundo cambio de dirección. Como ya se ha dicho, se ha manifestado además en contra del mantenimiento de otras acciones, como la Iniciativa Mérida, y realizado unas declaraciones en las que afirmaba que México ya no estaba en guerra contra el narcotráfico y que el interés y la función del gobierno no era detener capos, sino garantizar la seguridad pública⁴⁰. Evidentemente aún es muy pronto para realizar un balance sobre ello, aunque las cifras disponibles no parecen augurar grandes logros en esta lucha.

³⁹ Consejo de Seguridad Nacional, (2014), *“Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018: Una política multidimensional para México en el siglo XXI”*, <http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

⁴⁰ *CNN Español*, “AMLO dice que “oficialmente” México ya no está en guerra contra el narcotráfico”, 31-01-2019, Ciudad de México, México, <https://cnnespanol.cnn.com/2019/01/31/amlo-dice-que-oficialmente-mexico-ya-no-esta-en-guerra-contra-el-narcotrafico/> (Fecha de consulta: 30 de agosto de 2019).

4. El narcotráfico como problema social y de derechos humanos⁴¹

La posibilidad de que se produzca el desarrollo del narcotráfico como “industria nacional” es la manifestación más clara de la debilidad del estado de derecho en el país de que se trate. Algunos autores se refieren precisamente al hecho de que el cambio de gobierno del PRI al PAN que, si bien trajo cotas de democracia mayores, lo hizo en un país que no estaba preparado para enfrentar la democracia, pues las instituciones llevaban muchos años funcionando bajo reglas propias en las que la corrupción, la alianza con el narcotráfico de las autoridades o la debilidad de los poderes, no había permitido que se consolidaran y funcionaran adecuadamente.

México ha sido tradicionalmente un país en el que las instituciones han sido débiles y nunca han sentido la necesidad de dar cuentas a la sociedad, por lo que han funcionado como entidades propicias a la corrupción y a la molición, con unos funcionarios en general muy mal pagados y por lo tanto proclives a incrementar sus ingresos de diversas maneras extraoficiales. Por otro lado, la sociedad mexicana también tiene muchas carencias: a lo largo del país existen importantes bolsas de pobreza y exclusión social que no permiten que las comunidades puedan desarrollarse de manera eficaz. Son muchos los jóvenes que no terminan sus estudios y tampoco encuentran un trabajo que les dé suficiente dinero para mantenerse ni para mantener una posible familia. Así,

estas dinámicas de exclusión se encuentran entre las causas de la frustración y la desesperanza de amplios segmentos de la población, especialmente de los jóvenes, a los que ni el sistema educativo, ni el mercado de trabajo les ofrece opciones para integrarse en la economía y en la sociedad. Al mismo tiempo que se les incita al consumo, en un contexto en el que ciertas actividades delictivas suponen dinero rápido y una particular forma de afirmación y prestigio social. Además, hay pocos riesgos de que se termine en la cárcel a causa de la ineficacia o la corrupción de la policía y la debilidad del sistema de justicia penal (Mesa Peinado, 2007: 42).

De hecho, al principio de su mandato, el presidente Calderón hizo referencia a la necesidad de que la lucha contra la droga fuese acompañada de una política de creación de empleo y del combate contra la pobreza. El problema es que nunca se realizó realmente, aunque se presentó el Plan Nacional de Desarrollo (CEFP/096/2007), con vigencia entre 2007 y 2012. El esquema que se publicó es el siguiente (Figuras 1)⁴²:

⁴¹ En relación con las políticas sociales y los derechos humanos en México, hay obras muy interesantes, como: Félix Acosta (2010), “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, *Papeles de población*, Toluca, v. 16, pp. 155-188; Sara Núñez de Prado (2018), “Espejos enfrentados: México frente al continente americano y la UE”, en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (eds.), *La integración europea e iberoamericana. Actualidad y perspectivas en el siglo XXI*, Valladolid: Thomson Reuters Aranzadi, pp. 325-349; Miguel Ángel de los Santos (2008), “Derechos humanos: compromisos internacionales, obligaciones nacionales”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, Ciudad de México, nº 12; Felipe Torres y Agustín Rojas (2015), “Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos”, *Revista Problemas del Desarrollo*, Ciudad de México, v. 46, pp. 41-65.

⁴² Centro de estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, (2007), “*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*”, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>. (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2018).

Figura 1. Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018

FIGURA 5		Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Felipe Calderón)
Estructura	1.-Desarrollo Humano Sustentable	
	2.-Estado de Derecho y Seguridad	
	3.-Economía competitiva y generadora de empleos	
	4. Igualdad de oportunidades.	
	5. Sustentabilidad ambiental	
	6. Democracia efectiva y política exterior responsable	
Visión	<i>Un México hacia el año 2030 con una familia y patrimonio seguro, un país de leyes, economía competitiva, país con desarrollo sustentable y democrático.</i>	
Objetivos	1. Garantizar la seguridad nacional, asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.	
	2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho.	
	3. Alcanzar un crecimiento sostenido acelerado.	
	4. Tener una economía competitiva.	
	5. Reducir la pobreza extrema.	
	6. Reducir las brechas sociales, económicas y culturales.	
	7. Garantizar los derechos de los ciudadanos.	
	8. Asegurar la sustentabilidad ambiental.	
	9. Consolidar un régimen democrático.	
	10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado.	
Estrategias	1. Plantear una estrategia integral de política pública, para enfrentar los retos multinacionales del país. Además reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.	
	2. Establecer un Desarrollo Humano Sustentable, logrando la transformación política del país. Combatiendo la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia.	
	3. Fortalecimiento de la comunidad familiar, para fomentar la solidaridad. Sobre todo mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad.	
	4. Promover la modernización integral de México, para transformar la cultura ambiental de nuestra sociedad.	
	5. Fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia, así como combatir monopolios. Profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica, para incrementar la productividad de la economía nacional.	
	6. Converger y optimizar los programas y recursos, que incrementen las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural y reduzcan la pobreza.	
	7. Mejorar la productividad laboral, a través de la organización, capacitación y asistencia técnica.	

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del PND 2007-2012

Fuente: Centro de estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

El siguiente Plan, correspondiente al presidente Peña Nieto, está concebido para el periodo 2013-2018. El cuadro resumen que el propio Plan presentaba era el siguiente (figura 2)⁴³:

⁴³Gobierno de la República, (2013), "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf, (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2018).

Figura 2. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Gobierno de la República

El Plan de Desarrollo actual es el correspondiente a 2019-2024 y fue presentado en abril de 2019. Sus puntos fundamentales hacen referencia a los siguientes apartados:

Política y Gobierno	Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad
	Recuperar el estado de derecho
	Separar el poder político del poder económico
	Cambiar el paradigma en seguridad: Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; Pleno respeto a los derechos humanos; Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad; Reformular el combate a las drogas; Emprender la construcción de la paz; Recuperación y dignificación de las cárceles; Articulación de la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz; Reorientación de las Fuerzas Armadas y establecimiento de la Guardia Nacional
	Coordinar los distintos niveles de poder: nacional, estatal y regional
	Fomento de la democracia participativa

	Recuperación de los principios en política exterior y solucionar el problema de la migración.
Política Social	Construir un país con bienestar
	Desarrollo sostenible
	Derecho a la educación
	Salud para toda la población
	Cultura para la paz, para el bienestar y para todos
Economía	Detonar el crecimiento
	Mantener finanzas sanas
	No más incrementos impositivos
	Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada
	Rescate del sector energético
	Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo
	Creación del Banco del Bienestar
	Construcción de caminos rurales
	Cobertura de Internet para todo el país
	Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo
	El deporte es salud, cohesión social y orgullo nacional

Fuente: Elaboración propia a partir del propio Plan Nacional de Desarrollo⁴⁴

En este sentido, han llamado la atención de manera reiterada las declaraciones de López Obrador en el sentido de imponer un plan de pacificación que incluya también amnistía y reconciliación entre las víctimas y los victimarios. Esa controversia viene dada, porque otras voces se alzan ante el riesgo claro de que “este gobierno puede terminar con más 154.000 asesinatos”⁴⁵.

Es muy habitual también que las autoridades mexicanas se escuden en la vecindad con Estados Unidos para justificar que su geografía está infiltrada de narcotraficantes. La explicación más fácil es que, mientras el vecino del Norte no consiga reducir la demanda de drogas, a la vez que las sigue prohibiendo, el narcotráfico en México no desaparecerá. Y si bien existe un importante fondo de verdad en esta afirmación, no es menos cierto que los estadounidenses de lo que no son responsables es de los altos niveles de corrupción existentes en el país azteca y de la realidad de que ya sea el propio narco o personas que le ayudan y colaboran con los cárteles, están dentro de prácticamente todas las estancias y

⁴⁴Gobierno de la República, (2019), “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>. (Fecha de consulta: 30 de agosto de 2019).

⁴⁵Alberto Najar, “México: la polémica “pacificación” que propone López Obrador para terminar con la cruel guerra del narco en su país”, *BBC Mundo*, 7-8-2018, Ciudad de México, México, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45093519>.

jerarquías políticas. Ahora bien, no puede dejar de tenerse presente que, desde el inicio del narcotráfico, la escala fundamental de infiltración de los narcos en la política ha sido en los gobiernos locales, realidad que hoy se mantiene inalterable, lo que obviamente debilita a su vez al poder central. Además, tampoco las decisiones que se toman desde el gobierno federal son aceptadas y acatadas por los poderes del Estado o por los municipales, que muchas veces tienen intereses divergentes a los de la Federación, ya sea porque pertenecen a partidos distintos (cuestión que durante las siete décadas de hegemonía del PRI no pasaba) o porque tienen intereses particulares. Consecuencia de ello es que estamos ante un Estado que tiene fragmentada y debilitada su capacidad de poder. Es claro que “la violencia se exacerba sólo bajo ciertas condiciones sociales y políticas, o bajo una configuración particular de las relaciones de poder, cuyos devenir y configuración actual deben ser cartografiados” (Pereyra, 2012: 430). De hecho, cuando el presidente Felipe Calderón inició su programa de lucha contra el narcotráfico, entre las razones que dio fue precisamente la de que los que los traficantes estaban haciéndose con el control territorial del Estado en distintas partes del país y que habían conseguido permear la estructura institucional estatal a unos niveles que habían superado con mucho a épocas anteriores. Eduardo Gamarra, aunque en su estudio se refiere a América Latina en general y especialmente a Colombia, nos recuerda que

la debilidad del estado ha sido interpretada principalmente como la ausencia de instituciones policiales y militares capaces de hacerle frente a la proliferación de la economía ilícita (...) la necesidad de imponer la ley y de expandir los límites de la soberanía del estado debería haber surgido paralelamente con la necesidad de construir una cultura del debido proceso. Se necesitaba un estado fuerte con presencia en todo el territorio nacional, pero a la vez se precisaban agencias de seguridad que gozaran de la confianza ciudadana (Gamarra, 2014: 250).

Hay otra realidad que tampoco se puede obviar, como es el flagelo constante que los derechos humanos están sufriendo desde que el narco subió un escalón en el uso de la violencia y se inició la guerra contra ellos durante la presidencia de Calderón. Desde que empezó la lucha armada, han sido muchos los civiles inocentes que se han convertido en víctimas del narcotráfico y de las fuerzas del orden. También ciertas categorías se han visto especialmente dañadas, como es el caso de los periodistas, muchos de los cuales han pagado con su vida. Según el informe publicado por Reporteros sin Fronteras, México es el país en paz más peligroso del planeta para los periodistas. En 2018 asesinaron a 8 reporteros y a 2 periodistas ciudadanos, y en lo que va del 2019 son ya 9 los informadores asesinados. Se añade, además, que el problema de fondo también es la impunidad en la que quedan estos ataques, ya que el 99,13% de las agresiones que sufren los informadores quedan sin condena, según datos de la ONG Artículo 19⁴⁶.

⁴⁶Jon Martín Cullerell, “El desamparo de los periodistas amenazados en México: “Mi muerte tenía fecha”, *El País*, 12-08-2019, Ciudad de México, México, https://elpais.com/sociedad/2019/08/11/actualidad/1565520706_580649.html(Fecha de consulta: 30 de agosto de 2019).

Las torturas a los detenidos para obtener información también han sido una realidad cotidiana, tanto la infligida por los grupos narcos armados, como los Zetas⁴⁷, uno de los más violentos, como por el ejército y la policía.

Para acabar este apartado, se ha criticado mucho la política emprendida por el presidente Calderón en relación con el narcotráfico. Diversos analistas y periodistas han llegado a decir que si la violencia se incrementó fue precisamente como consecuencia de dicha política y de haber utilizado el ejército en la lucha contra los narcos. También se ha dicho que esa guerra puesta en marcha contra la droga no podía triunfar, porque era meramente ofensiva y no estaba acompañada de otra de tipo preventivo. Desde nuestro punto de vista, si bien compartimos la afirmación de que el despliegue de fuerzas debía estar acompañado de una política general de cambio, desarrollo y fortalecimiento de la democracia, en lo que diferimos es en que ello no haya sido así. A lo largo del trabajo hemos visto cómo el presidente Calderón en diversas intervenciones se refirió precisamente a esta necesidad y era consciente de ella. Lo que creemos que pasó es que así como el poder estaba debilitado para luchar contra el narcotráfico, también lo estaba para imponer unas estrategias determinadas en todo el territorio nacional y tampoco podía librarse fácilmente de los vínculos entre la clase política y los cárteles, en el caso de que hubiera verdadero interés en hacerlo. El apoyo obtenido de los poderes estatales y municipales muchas veces era más de imagen que de realidad. Así, la fragmentación del poder se hizo notar en todos los aspectos de la política, no sólo en el de la lucha armada contra el narco. Por otro lado, y sin entrar a juzgar la capacidad de gobierno y la inteligencia para gobernar del presidente Calderón, lo que sí hay que reconocerle es la valentía de intentar romper una dinámica que hasta ese momento nadie había tenido. El problema es que, después de décadas de desarrollo paralelo entre el poder político y el del narco, este último tenía sus propias dinámicas de evolución. Dinámicas que, desgraciadamente, el presidente Calderón no fue capaz de entender y de revertir. El resultado: México se desangró.

5. Breve panorama actual

Probablemente estemos entrando en una nueva etapa, debido a una serie de cambios que se están produciendo en la forma de actuar de los narcos y también en la manera en la que parece encarar el problema el gobierno actual. En relación con los narcos, el hecho es que, aunque la tendencia comenzó hace algunos años, últimamente se están “interesando” por otro tipo de actividades paralelas, como es la producción agrícola o sobre todo cuestiones relacionadas con el robo y tráfico ilegal de combustible, así como también otras relacionadas con la extracción minera, que se comenzó ya iniciado este siglo. Esta última se hace de manera ilegal e igualmente se exporta al extranjero, a países como China.

Los cárteles que comenzaron con estas actividades parece que fueron el de Los Zetas, que estaba perdiendo poder en el mundo del narcotráfico en los últimos años y el de los Caballeros Templarios, hoy prácticamente desaparecido. Pero hay otros, como la Familia Michoacana.

⁴⁷ Este grupo se formó con personal procedente de los cuerpos del ejército, incluso de los cuerpos de élite, como el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES), muchos de cuyos miembros fueron entrenados en Estados Unidos.

La entrada en este negocio se ha hecho de distintas formas, desde la extorsión a los directores de las minas o el pago por “seguridad”, pasando por la exigencia de que el mineral se transporte en vehículos de propiedad de los cárteles, hasta la explotación directa ilegal y la exportación al extranjero o incluso la venta a organismos nacionales del mineral ilegalmente extraído. Para entender esta actividad hay que tener en cuenta que la explotación mineral, así como los hidrocarburos y otras fuentes de energía, pertenecen al estado, que es el que fija las cuotas de extracción en función de las necesidades y también quien da la licencias para el comercio. Y esta situación no sólo afecta a los mexicanos, sino que también está teniendo consecuencias para las multinacionales que explotan determinadas minas con, por ejemplo, una muy difícil extracción. Estas empresas, que son fundamentalmente estadounidenses y canadienses, obtuvieron sus licencias al amparo del TLCAN. El proceso con la cuestión del petróleo ha sido similar. Además, la reforma energética de Peña Nieto, que elevó los precios del crudo, permitió a estos nuevos *huachicoleros* (personas que roban y venden combustible) ofrecer a precio más bajo el combustible robado. La razón de este giro en los negocios de los narcos hay que buscarla en la presión a la que desde 2006 el gobierno mexicano sometió a los líderes de los cárteles, que si bien, como hemos visto, no sirvió para controlar la seguridad, ni tampoco para acabar con el negocio, sí dificultó sus actividades, empujándolos a encontrar nuevas vías de hacer dinero fácil y rápido.

Además, se está entrando en una nueva dinámica en la que la violencia extrema, sin desaparecer, está cediendo en beneficio de una forma diferente, “más profesional” e incluso más propagandística de llevar el negocio. Una razón para este cambio puede encontrarse en el hecho de que ya está empezando a despuntar una nueva generación de capos que, si bien no tienen todo el poder, sí empiezan a adquirir importantes responsabilidades. Son los hijos de los grandes nombres como *El Chapo* Guzmán, Rafael Caro Quintero o Félix Arellano, quienes lideraron los cárteles de Sinaloa, el de Guadalajara y el de Tijuana, respectivamente. Esta nueva generación no es personal de segunda que tiene que demostrar su capacidad de mando, sino que ha heredado el control por derecho de sangre. También han estudiado en los mejores centros escolares del país y han entrado desde niños en un mundo muy distinto al que conocieron sus padres, lo que les ha proporcionado una visión diferente de las cosas. Y todo ello les ha hecho enfrentar el negocio desde una perspectiva distinta.

6. Conclusiones

México está caracterizado por una realidad dual que no puede dejar de tenerse en cuenta a la hora de realizar cualquier análisis, tanto de política interna como externa. Por un lado, es un mercado muy preparado, orientado a una economía global y con altas posibilidades de competir en igualdad de condiciones, con otros países de características similares al mexicano. En este sentido, es un socio deseable e importante al que hay que conservar. Sin embargo, en la otra cara de la moneda, encontramos un país lastrado por el narcotráfico y la violencia, con altos niveles de corrupción y con tasas de desempleo que van en aumento, igual que las desigualdades sociales, que en lugar de reducirse se van haciendo cada vez mayores.

Internamente tiene “asignaturas pendientes” que no ha resuelto nunca y que parece incapaz de resolver. Ha progresado mucho en cuestiones de legislación, siendo en este sentido un país avanzado en todo lo relativo a legislación social, de derechos humanos, etc.

Pero esto choca con una realidad que nada tiene que ver ni con la letra ni con el espíritu de las leyes que lo rigen. No sólo es el tema de la violencia, sino que a éste se acompaña otro, como mínimo igual de importante, que es el de la impunidad de los crímenes que se cometen. Y a ello se añade el hecho de que la seguridad jurídica no es algo que caracterice al sistema judicial mexicano. La violencia y la impunidad son dos de los grandes problemas a los que se enfrenta el estado azteca, pero que hay que tener en cuenta que están relacionado con otros, como la corrupción.

El tema de la corrupción es endémico en México y afecta, sin distinción, a todas las capas sociales y está inserto en todos los aspectos. No son sólo las autoridades que colaboran de una u otra manera con el narcotráfico, sino que va mucho más allá y está incrustado en lo que podría denominarse “la cultura de hacer las cosas fáciles”. Ciertamente es que las autoridades han introducido muchos controles encaminados a vigilar, por ejemplo, el blanqueo de capitales o la evasión de impuestos. Y cierto es también que se han aprobado normas enfocadas a castigar ciertas prácticas y que en diferentes ocasiones se ha condenado a los corruptos. No obstante, nunca ha sido suficiente y tampoco se ha puesto en marcha un intento de reeducación o culturización que penetre en las distintas capas sociales. Así, se han dificultado muchas transacciones, pero otras siguen realizándose de la misma manera que siempre. De ahí, que sea un problema de muy difícil solución, ya que va más allá de la legislación o la práctica policial – y ello sin entrar en el análisis de hasta dónde llegan dichas prácticas corruptas. Como se ha visto, en distintos momentos históricos han sido muchos los rumores y las evidencias de que esta lacra llegaba hasta las más altas instancias del estado. Es una realidad que existe una clara relación en el ámbito mexicano entre narcotráfico y democracia, de igual manera que existe entre narcotráfico y economía y entre economía y democracia.

Otra cuestión que se ha repetido hasta la saciedad es que la lucha violenta contra el narco solo genera más violencia. La táctica de debilitar un cártel a costa del beneficio del otro tampoco ha funcionado. El combate por los territorios y sobre todo por el control de las rutas de paso es cada vez más feroz. La batalla ha de ser de la policía e incluso del ejército, a pesar de las diferencias existentes entre estos dos cuerpos, pero para que esta lucha tenga resultados mejores que los hasta ahora obtenidos, ha de estar acompañada de toda una serie de medidas de reforma políticas, sociales y económicas. En el caso de México, hay que reestructurar primero los cuerpos armados en profundidad. Al mismo tiempo, también debe cambiarse el sistema de justicia, con el fin de pasar de una justicia disfuncional a otra efectiva, ágil y sobre todo libre de corrupción. Entre las medidas económicas y sociales, hay que conseguir una mejor redistribución de la riqueza que evite la formación de importantes bolsas de marginación que, como ya hemos dicho, son el lugar ideal para el reclutamiento de personas que trabajen para los carteles de la droga. En estados como Michoacán o Jalisco, se pueden encontrar pueblos enteros en los que el recurso económico es exclusivamente el que proporciona la droga.

Es fundamental, por tanto, que se regenere la democracia, que el pueblo pueda volver a tener confianza en sus instituciones y en sus fuerzas de seguridad. Los partidos políticos, las procuradurías, los jueces, la policía, el ejército.... en definitiva, la democracia y las instituciones han perdido legitimidad ante los ciudadanos, quienes piensan que la mayoría de los políticos y funcionarios están vendidos al mundo del narco.

En definitiva y para cerrar, México se enfrenta a grandes y graves problemas que no son de ahora, sino que devienen de muy lejos, arraigados en una cultura que se ha ido gestando desde la Revolución hasta hoy, por lo que la dificultad de hacerles frente es muy alta. Probablemente habrán de pasar generaciones para que la alternancia de los partidos en el poder, si sigue produciéndose ésta, sirva para cambiar la cultura de partido único y democracia simulada que ha existido durante más de siete décadas. Si se consigue avanzar hacia una democracia real y sobre todo si el poder federal, apoyándose en los estatales y municipales, logra recuperar la autoridad efectiva en todo el territorio, cuestiones como las relaciones del poder con el narcotráfico, la impunidad ante los crímenes, la violencia y los problemas sociales podrían ir poco a poco menguándose.

México es un país con suficiente riqueza propia, con un mercado sólido, una población trabajadora y una economía abierta. Además, es miembro de las organizaciones internacionales más importantes, con un papel en la sociedad internacional a ser tenido en cuenta y con unas relaciones políticas que le hacen ser un actor de primer orden en el concierto mundial. Las autoridades deben racionalizar los esfuerzos e ir implantando una cultura de la democracia que consiga extenderse por toda la República y que facilite que el país azteca solucione sus problemas internos. El riesgo de no hacerlo es convertirse en un estado lastrado por la corrupción y el narcotráfico y al final del camino, en un Estado fallido.

7. Bibliografía

Fuentes primarias

Centro de estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, (2007), “*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*”, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>.

Drug Enforcement Administration (DEA), (2015), “*National Drug Threat Assessment*”, <https://www.dea.gov/docs/2015%20NNTA%20Report.pdf>.

Embajada y Consulados de Estados Unidos en México, (2018), “*Iniciativa Mérida*”, <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>.

Gobierno de la República, (2013), “*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*”, http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf.

Presidencia de la República, (2016), “*Anuncio sobre la Operación Michoacán*”, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>.

Gobierno de la República, (2019), “*Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*”, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>.

Secretaría de Gobernación, (2008), “*Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*”, http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo24.pdf.

United Nations Office on Drugs and Crime, (2019), “*World Drug Report*”,

<https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/index.html>.

Publicaciones periódicas

- Arsinoé Orihuela Ochoa, "México. La otra historia del narcotráfico (I)", *Tercera Información*, Madrid, España. 5-12-2017, <http://www.tercerainformacion.es/opinion/opinion/2017/12/05/mexico-la-otra-historia-del-narcotrafico-i>
- Alberto Najar, "México: la polémica "pacificación" que propone López Obrador para terminar con la cruel guerra del narco en su país", *BBC Mundo*, 7-8-2018, Ciudad de México, México, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45093519>
- Carmen Merino, "Drogas: ¿Sabes cuánto dinero mueve el narcotráfico en el mundo?", *La República*, 4-11-2018, Lima, Perú, <https://larepublica.pe/economia/1350878-narcotrafico-dinero-mueve-mundo>.
- CNN Español*, "AMLO dice que "oficialmente" México ya no está en guerra contra el narcotráfico", 31-01-2019, Ciudad de México, México, <https://cnnespanol.cnn.com/2019/01/31/amlo-dice-que-oficialmente-mexico-ya-no-esta-en-guerra-contra-el-narcotrafico/>.
- Elías Camhaji, Jacobo García, "Año 11: la guerra contra el Narco", *El País*, 22-01-2018, Ciudad de México, México, <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>.
- Enrique Florescano (Ed.), "La Operación Cóndor. Recuento mínimo", *Nexos*, 1-05- 1978, Ciudad de México, México, <https://www.nexos.com.mx/?p=3120>
- Excelsior*, "Mario Villanueva Madrid, los delitos que lo llevaron a prisión", 16-01-2017, Ciudad de México, México, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/01/16/1139886>
- Expansión*, "10 años de la iniciativa Mérida: Un recuento de la cooperación entre México y EEUU", 4-09-2017, Ciudad de México, México, <http://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu>
- Guillermo de la Dehesa, "El gran negocio del narcotráfico", *El País*, 9-02-2018, Madrid, España, https://elpais.com/economia/2018/02/08/actualidad/1518088355_153674.html
- Ignacio Alzaga, "Juez ordena indemnizar a familiares de 'Kiki' Camarena", *Milenio*, 13-01-2017, Monterrey, México, http://www.milenio.com/policia/kiki-camarena-don-neto-asesinato-dea-agente-asesinado-cartel-guadajara_0_883711836.html.
- Jon Martín Cullell, "El desamparo de los periodistas amenazados en México: "Mi muerte tenía fecha", *El País*, 12-08-2019, Ciudad de México, México, https://elpais.com/sociedad/2019/08/11/actualidad/1565520706_580649.html.
- Jorge Alejandro Medellín, "México rechaza continuar con la Iniciativa Mérida de apoyo norteamericano contra el narcotráfico", 31-05-2019, *Defensa.com*, Ciudad de México, México, <https://www.defensa.com/mexico/mexico-rechaza-continuar-iniciativa-merida-apoyo-norteamericano>.

Juliana Fregoso, "México cumple 10 años de guerra contra el narcotráfico: mucho show, muchos muertos y sin final a la vista", *Infobae*, 4-12-2016, Ciudad México, México, <https://www.infobae.com/america/america-latina/2016/12/04/mexico-cumple-10-anos-de-guerra-a-los-narcos-con-mucho-show-muchos-muertos-y-sin-final-a-la-vista/>.

Leticia Robles de Rosa, "Olvidan 19 metas del Acuerdo Nacional por la Seguridad", *Excelsior*, 29-07-2013, Ciudad de México, México, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/07/29/911071>

Luis Prados, "Moisés Naím advierte contra las "cinco guerras de la globalización"", *El País*, 22-5-2003, Madrid, España, https://elpais.com/diario/2003/05/22/internacional/1053554419_850215.html.

Nidia Marín, "Operación Cóndor, el inicio de la guerra contra el narcotráfico", *El Sol de México*, 24-04-2016, Ciudad de México, México, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/Operaci%C3%B3n-C%C3%B3ndor-el-inicio-de-la-guerra-contra-el-narcotr%C3%A1fico-170670.html>

Noticieros Televisa, "Las fugas de Joaquín 'El Chapo' Guzmán", *Televisa*, 19-01-2017, Ciudad de México, México, <http://noticieros.televisa.com/historia/nacional/2017-01-19/las-fugas-de-joaquin-el-chapo-guzman/>.

Fuentes Secundarias

Carlos Alberto Anglés Zamudio (2011), *México y su ley contra el narcomenudeo*, Londres: Internacional DrugPolicyConsortium.

David Held (1997), *La Democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.

Eduardo Gamarra (2014), "La democracia y las drogas en América Latina y el Caribe", en PNUD-NNUU (eds.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 245-258.

Enrique Peña Nieto (2016), *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

Guillermo Pereyra (2012), "México: violencia criminal y "guerra contra el narcotráfico", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, v. 74, pp. 429-460.

Laurie Freeman (2006), *Estado bajo asalto. La narcoviolenencia y la corrupción en México*. Washington D.C.: WOLA.

Manuela Mesa Peinado (2008), "Globalización y violencia transnacional: dinámicas, costes y propuestas", en Manuela Mesa Peinado (eds.), *Paz y conflictos en el siglo XXI. Anuario 2007-2008, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*, Madrid: Centro de Educación e investigación para la paz, pp. 39-61.

El sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la tutela de los Derechos Humanos¹

The Central American Integration System (SICA) and the protection of human rights

Diana Cecilia Santana Paisano²

Resumen: Los compromisos adquiridos por el SICA respecto de la defensa de los Derechos Humanos están consignados en todo su entramado normativo e institucional, que abarca desde los tratados fundacionales de la integración centroamericana y los acuerdos de Esquipulas (que plantearon una visión renovada del modelo de integración en función de la democracia y la seguridad humana), pasando por el amplísimo conjunto de derechos reconocidos por el sistema interamericano que confiere jurisdicción a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), hasta el propio orden universal procedente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reforzándose de esta manera como eslabones de protección y justicia universal, y constituyéndose también como los principios base que pueden ser invocados de forma similar ante la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), pues estos principios forman parte del propio Derecho Comunitario Centroamericano, aunque existen limitaciones en cuanto a las competencias judiciales específicas de la CCJ.

Palabras clave: SICA, integración regional, derechos humanos, *ius standi*, principio *pro homie*, tutela judicial.

Abstract: The commitments acquired by SICA with respect to the defense of Human Rights are recorded throughout its normative and institutional framework, which includes the founding treaties of Central American integration as well as the Esquipulas agreements (which raised a renewed vision of the integration model based on democracy and human security), the wide range of rights recognized by the inter-American system that confers jurisdiction to the Inter-American Court of Human Rights (Court HDI), and the universal order established by the United Nations Organization (UN). This has thus reinforced the commitments to affording protection and universal justice and it has also turned them into the basic principles to be invoked before the Central American Court of Justice (CACJ), because these principles are part of the Central American Community Law itself, despite limitations regarding the specific judicial powers of the CACJ.

Keywords: SICA, regional integration, human rights, *ius standi*, *pro homie* principle, judicial protection.

¹ Recibido el 14/08/2019. Aceptado el 30/11/2019

² Profesora de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Centroamericana (UCA) de Managua, Nicaragua. Máster regional en integración centroamericana y desarrollo. Doctoranda en Desarrollo inclusive y sostenible. Universidad Loyola Andalucía. España. E-mail: dsantanapaisano@yahoo.com

1. Introducción

Centroamérica, una región cuyo proceso de integración data de más de 60 años de existencia, combina una diversidad de potencialidades y desafíos en torno a su desarrollo humano. Las desigualdades socioeconómicas y los conflictos políticos hacen que los académicos tengamos en permanente estudio las situaciones que impiden a los ocho países adheridos a un proceso de integración denominado Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) alcanzar los objetivos que se han propuesto desde 1950 y que han renovado en diversas ocasiones, en pos de ese anhelado desarrollo humano.

Un somero balance de corto plazo nos hace caer en la cuenta de que Centroamérica ha acumulado un decenio de relativa estabilidad económica, que no necesariamente se traduce en la superación de problemas estructurales de carácter social y humano, habida cuenta de que en el año próximo pasado podemos recordar los casos de Costa Rica, con las protestas sociales a causa de la subida de tributos al consumo y la renta³; El Salvador, con el contexto electoral que devino en un giro sin precedentes sobre los resultados electorales de voto castigo a los partidos tradicionales⁴; Honduras, que aún se encuentra recuperándose del conflicto social a causa de serios señalamientos de fraude electoral, con fuertes acusaciones de represión gubernamental⁵; Guatemala, con los conflictos surgidos ante las acciones gubernamentales para la expulsión de la misión de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala⁶; Panamá, con las protestas estudiantiles por una propuesta de reforma a la seguridad social que no prosperó⁷; Nicaragua, con un conflicto sociopolítico que ha perdurado ante la represión gubernamental, aunado a graves heridas reabiertas por la comisión de delitos de lesa humanidad en contra de población civil⁸; y, cómo olvidar las caravanas de migrantes hondureños y guatemaltecos —en su mayoría— dirigiéndose hacia Estados Unidos⁹, por mencionar algunos, los más mediatizados.

Estas situaciones, como vemos, están vinculadas con los derechos humanos, desde los más primarios como la vida y la libertad, pasando por los derechos políticos como la democracia, hasta los derechos económicos y sociales, de primera, segunda y tercera generación, como la academia los clasifica.

Ante este escenario cabe preguntarnos, siendo los Estados miembros del SICA parte de los sistemas universal e interamericano de protección de DDHH, si existe algún marco de actuación de esta organización regional que coadyuve a los esfuerzos de los demás organismos internacionales de protección de los derechos humanos. En este artículo esbozaremos los elementos que nos permiten dar una respuesta afirmativa a este cuestionamiento, ma-

³ <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=287701&SEO=nuevos-impuestos-en-costa-rica-en-medio-de-protestas>

⁴ <https://cnnespanol.cnn.com/2019/02/03/elecciones-el-salvador-salvadorenos-eligen-presidente-nuevo/>

⁵ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48506352>

⁶ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46790805>

⁷ https://elpais.com/internacional/2018/04/19/america/1524095967_183633.html

⁸ <https://www.dw.com/es/claves-para-entender-un-a%C3%B1o-de-crisis-en-nicaragua/a-48357261>

⁹ https://elpais.com/internacional/2019/04/10/america/1554918875_800216.html

tizando las limitaciones jurídicas que el propio sistema posee, en cuanto a su cuerpo normativo y el ámbito de actuaciones competenciales de sus instituciones regionales.

2. Estructura del derecho comunitario centroamericano

Para iniciar, debemos partir de la consideración de que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es una organización regional de Estados con una institucionalidad que tiene su base jurídica en el denominado Derecho Comunitario, el cual, de acuerdo con la doctrina, se conforma de normas surgidas del derecho originario, el derecho complementario y el derecho derivado (art. 12 del Protocolo de Tegucigalpa; Mangas Martín, A. y D. J. Liñán Noguera, 2016; Salazar Grande & Ulate Chacón, 2009).

El derecho originario es el instituido por los tratados fundacionales de la comunidad; en el caso del SICA, cabe en esta categoría, el Protocolo de Tegucigalpa, sus reformas y modificaciones, el cual constituye la fuente primaria del derecho comunitario centroamericano. Este tratado establece las características, principios, objetivos, órganos, instituciones y las competencias que tiene el sistema institucional de integración (Guerrero Mayorga, 2008).

El derecho derivado o secundario es el que surge de los órganos e instituciones comunitarias, que aunque no tiene fuerza jurídica constituyente como el derecho originario y está limitado por reglas precisadas por los Estados, en el Tratado fundacional, por principio de atribución, posee poder normativo, por lo cual es de aplicación directa y de ejecución inmediata, sin que se requiera procedimiento de ratificación legislativa en cada Estado nación. En el caso del SICA, corresponde catalogar en este tipo de derecho, por ejemplo, las decisiones adoptadas por los Consejos de Ministros del SICA, ya sean reglamentos, resoluciones, acuerdos y recomendaciones (Arts. 7-12 del reglamento de para la adopción de decisiones del SICA de 2013) (Guerrero Mayorga, 2008).

Finalmente, el derecho complementario está integrado por aquellos tratados internacionales celebrados entre los Estados miembro de la comunidad en ámbitos no estrictamente comunitarios aunque con incidencia en los objetivos de la misma comunidad. También es complementario todo derecho surgido de los actos convencionales entre la Comunidad y terceros Estados y otras organizaciones internacionales. En sí, el derecho comunitario complementario se erige como una prolongación de los objetivos y propósitos definidos en el derecho originarios y sus modificaciones posteriores.

Para los efectos del tema que estamos tratando, resulta ser derecho complementario comunitario todo convenio y acuerdo suscrito por el SICA y sus Estados miembros, dentro de su institucionalidad o no, en materia de Derechos Humanos. Así en esta categoría caben, la declaración universal de los Derechos Humanos, así como también la Convención Americana de Derechos Humanos, por mencionar los principales del Derechos Internacional de los Derechos Humanos, pero también se incluiría el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de medio ambiente y desarrollo, el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana y el Tratado de Integración Social, por mencionar los más emblemáticos en el SICA.

Destacados estos elementos del derecho comunitario centroamericano, es importante poner de relieve la supremacía de la que gozan tanto los DDHH como el Derecho comunitario frente al Derecho interno de los Estados. Los DDHH se instituyen, por principio, en *ius cogens*, y están reconocidos con un especial rango constitucional. En virtud del principio *pro homine* deben aplicarse con preeminencia sobre toda norma para proteger mejor

a la persona en su condición de ser humano, máxime si es una norma comunitaria vinculante para los Estados mismos, por trasladarse a un ámbito supranacional.

Esto queda reafirmado por el artículo 4 del protocolo de Tegucigalpa, el cual establece los principios identitarios del SICA, los cuales son:

- * la tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos,
- * la paz, la democracia y el desarrollo y libertad,
- * la solidaridad centroamericana,
- * la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica (Cláusula Centroamericana de Excepción);
- * la globalidad del proceso de integración y la participación democrática, en él, de todos los sectores sociales;
- * la seguridad jurídica de las relaciones entre los Estados Miembros y la solución pacífica de sus controversias;
- * la buena fe de los Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones; y
- * el respeto a los principios y normas de la Carta de la ONU y de la OEA, y las Declaraciones emitidas en las Reuniones Presidenciales Centroamericanas desde mayo de 1986.

3. El rol de la CCJ en la tutela de los DDHH en Centroamérica

Sobre la materia de derechos humanos, si bien el SICA no posee un catálogo de derechos fundamentales propio del Derecho Comunitario centroamericano, sí existen principios generales reconocidos por su tratado fundacional, conocido como Protocolo de Tegucigalpa (PT), cuya garantía de respeto es competencia de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), institución regional de carácter supranacional, encargada también de la interpretación del Derecho comunitario en sus definiciones derivadas y complementarias para la salvaguardia de los propósitos y principios del SICA.

Por su parte, el artículo 12 del PT establece que la Corte Centroamericana de Justicia es uno de los órganos fundamentales del Sistema de la Integración Centroamericana SICA y “que garantizará el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo”. Además, en el Convenio de Estatuto de la CCJ, en el inciso segundo del primer artículo se le define como “... el Órgano Judicial principal y permanente del Sistema de la Integración Centroamericana, cuya jurisdicción y competencia regionales son de carácter obligatorio para los Estados”.

Así también, los artículos 3 a. y 4 a. del PT establecen que es principio fundamental del SICA el irrestricto respeto, tutela y promoción de los derechos fundamentales. Los artículos 9 y 10 del mismo protocolo disponen que los órganos, organismos e instituciones del Sistema, entre ellos la CCJ, tienen la obligación imperativa y primaria de guiarse por los mismos propósitos y principios.

No obstante, el art. 25 del convenio de estatuto de la CCJ (de 1992 reformado en 2004), establece que la competencia de la CCJ no se extiende a la materia de derechos humanos, la cual corresponde exclusivamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto ha producido importantes discusiones en el momento de la admisión o no de determinados casos a ser sometidos al conocimiento de este Tribunal Regional y que están relacionados con supuestas violaciones a derechos humanos.

Giammentei Avilés (2001), Guerrero Mayorga (2004) y Pérez-Cadalso Arias (2015) han coincidido en que, pese a esta exclusión de la competencia de la CCJ en materia de DDHH, cabe indicar los siguientes aspectos en que sí se puede admitir la actuación de la CCJ:

1. La exclusión se refiere a violaciones a DDHH cometidas por Estados que han reconocido la jurisdicción de la Corte IDH, pero no incluiría a los órganos, organismos e instituciones del SICA que fuesen señalados por cometer actos violatorios en el contexto y marco de aplicación del Derecho Comunitario Centroamericano.
2. Los actos que impliquen Derecho Derivado deben integrar la base del principio comunitario del respeto irrestricto a los derechos humanos. La tutela en estos actos le corresponde a la CCJ.
3. Los Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II elevaron a nivel de Derecho Comunitario los principios que otorgan derechos al conglomerado social que integra la Comunidad Centroamericana, garantizando de manera particular para los ciudadanos derechos comunitarios individualizados, los cuales son oponibles a la actuación de los Estados que la conforman, cuando aquellos son afectados por sus decisiones o actos.

Sobre los derechos comunitarios individualizados, cabe destacar que en plena utilización del *ius standi*, la CCJ tiene competencia para conocer disputas entre personas naturales y los Estados o los órganos del sistema (art. 10 de la ordenanza de procedimientos de la CCJ).

De esta forma artículo 22 del Convenio de Estatuto de 1992 establece cuatro competencias en las que un individuo puede ser Parte de un proceso ante la CCJ:

- c) Conocer, a solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten los Convenios, Tratados y cualquier otra normativa del Derecho de la Integración Centroamericana, o de los Acuerdos o resoluciones de sus órganos u organismos;
- f) Conocer y resolver a solicitud del agraviado... cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales;
- g) Conocer de los asuntos que someta directa e individualmente cualquier afectado por los acuerdos del Órgano u Organismo del Sistema de la Integración Centroamericana;
- j) Conocer en última instancia, en apelación, de las resoluciones administrativas, dictadas por los Órganos u Organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, que afecten directamente a un miembro del personal del mismo y cuya reposición haya sido denegada.

Además, estos preceptos se constituyen en una especie de competencia indirecta (Herdocia, 2003, citado por Guerrero Mayorga, 2004) en materia de DDHH para la CCJ, respecto de las solicitudes de cumplimiento de fallos judiciales pasadas en Cosa Juzgada, en tanto tal acción por parte de un Estado, además de ir en contra de los principios del Derecho Comunitario centroamericano, transgrede a la vez la Convención Americana de Derechos Humanos en los asuntos de Garantías Judiciales, igualdad ante la Ley y la protección judicial, establecidos en los artículos 8, 24 y 25 de la misma convención americana.

Con lo descrito, aunado al principio *kompetenz kompetenz* (arts. 30 del Convenio de estatuto de 1992 y 8 de la Ordenanza de procedimientos de 2014) de la CCJ, se colige que este tribunal regional posee un claro marco de actuación en la tutela de los DDHH para casos

específicos que no choquen con las competencias ya otorgadas a la Corte IDH del sistema interamericano.

4. Jurisprudencia de la CCJ sobre su competencia en materia de DDHH

Para ilustración, en su marco competencial, la CCJ ha emitido sentencias que dan cuenta de estos planteamientos, como son:

- I. el Caso 11-1-8-2000, **José Víguer Rodrigo** contra el Órgano Judicial del Estado de Nicaragua, por irregularidades en el proceso y discriminación por razón de nacionalidad. La sentencia se emitió en octubre de 2000 y estimó por primera vez la tesis de que la CCJ sí puede conocer de violaciones a los derechos humanos en determinados casos y las esferas de competencia de la CCJ y la Corte IDH.

En la sentencia se consideró (I): “Que si las supuestas infracciones fueran atribuidas a un Órgano, Organismo o Institución del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como consecuencia del incumplimiento de la Normativa que rige este Sistema, podrían tal vez llegar a ser del conocimiento de esta Corte, en atención a que uno de los pilares en que se fundamenta el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es el irrestricto respeto, tutela y promoción de los Derechos Humanos, de conformidad con los artículos 3a y 4a del Protocolo de Tegucigalpa, que este Tribunal está en la obligación de salvaguardar y hacer efectivos a lo interno del Sistema, ya que dichos Órganos, Organismos e Instituciones no están sujetos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y los afectados por ellos quedarían sin protección alguna.” Y en su parte resolutive por unanimidad de votos declara “sin lugar lo solicitado en el referido escrito, por no ser de la competencia de este Tribunal, ya que lo expresado es atinente a supuestas violaciones de Derechos Fundamentales atribuidos a los Órganos encargados de Administrar Justicia en Nicaragua, Estado para el cual está vigente la Convención Interamericana de Derechos Humanos y como consecuencia su conocimiento puede caer bajo la competencia exclusiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 44 y 61 numeral 2 de esa Convención”.

el Caso 1-18-02-2010, **Pablo Javier Pérez Campos**, Diputado ante el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) por la República de Panamá, en su calidad de demandante, y Gilberto Manuel Succari de co-demandante en contra del Estado de Panamá. La CCJ emitió sentencia el 20 de octubre de 2010 por la Demanda con Acción de Nulidad e Incumplimiento de la Normativa Comunitaria. La sentencia favoreció en términos generales a los actores.

Se consideró (IX) la definición del término de Derechos Comunitarios Individualizados y la base filosófica los Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II, y se determinó “Que con los Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II se establece un entramado de objetivos, principios, valores y normas que sustentan el actual proceso de integración regional centroamericana. Este conjunto de valores y normas tienen por objetivo garantizar la finalidad de la integración regional centroamericana: como es el bienestar común por medio del

desarrollo, la paz, la justicia y la democracia. En ese sentido, la normativa comunitaria incorpora principios, siendo éstos rectores del actual marco jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana y del actuar de los Estados Parte como de los Órganos, Organismos e Instituciones de dicho Sistema. Mismos que son elevados al nivel de Derecho Comunitario y por consiguiente otorgan derechos al conglomerado social que integra la Comunidad Centroamericana, garantizando de manera particular para los ciudadanos, derechos comunitarios individualizados, los cuales son oponibles contra el actuar de los órganos de la comunidad y de los Estados que la conforman, cuando los mismos sean afectados por sus decisiones y actos.”

el Caso 8-7-05-2012, **Octavio Bejerano Kant** contra el Estado de Panamá, demanda por la adopción de actos violatorios de disposiciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y el Reglamento Interno del PARLACEN. Se emitió sentencia el 7 de mayo de 2014. El Considerando XI fundamentó: “Siendo el derecho a elegir y ser electo por sufragio universal, directo y secreto, un derecho fundamental contemplado en el instrumento constitutivo del Sistema de la Integración Centroamericana tal como es el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos en su artículo 3 literal a) y estando recogido dicho derecho en el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano en sus artículos 2 y 6; ese derecho fundamental se constituye en un derecho comunitario individual, correspondiendo por ello a este tribunal conocer y fallar en el presente caso.” En consecuencia, el fallo de mérito declaró: “que el Estado de Panamá ha violentado el Derecho Comunitario y en consecuencia ha incurrido en responsabilidad, quedando obligado a la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios causados, los cuales deberán ser del conocimiento de la jurisdicción nacional”.

5. Resoluciones de la CCJ sobre el Derecho a un medio ambiente sano

Hasta el momento hemos hecho mención del marco de actuación de la CCJ en la tutela de los DDHH individuales; sin embargo, debemos también tomar en consideración que, de acuerdo con los artículos 4 i. y 12 e. del Protocolo de Tegucigalpa, también es parte de la normativa comunitaria centroamericana, como principio fundamental y norma imperativa, “El respeto a los principios y normas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA)”, con los que se abre un abanico de posibilidades inmensas en esta materia, lo que incluiría todas las obligaciones internacionales surgidas de las Conferencias, Cartas y Tratados que han sido auspiciados por estos organismos referidos al derecho a un Medio Ambiente sano.

Al respecto, podemos mencionar dos importantes precedentes de resoluciones emitidos por la CCJ:

- I. Consulta que sobre la Situación Jurídica de la Alianza para el Desarrollo sostenible (ALIDES/1994), que formuló la Secretaría General del SICA, el 3 de abril de 1995: La consulta formulada por el entonces Secretario General del Sistema

SICA, Dr. Roberto Herrera Cáceres, el 21 de abril de 1995. La ALIDES es una sentida aspiración comunitaria referida a la forma de implementar políticas de desarrollo regional que armonicen el actuar de los gobiernos, gobernantes y gobernados para la realización del bien común, individual y colectivo de todos los habitantes en la región. En el documento se establecen lineamientos o directrices del desarrollo sustentable y armónico con el medioambiente. La CCJ, al contestar la consulta realizada, cataloga el instrumento del ALIDES como derecho derivado de la competencias que el Protocolo de Tegucigalpa le confiere a la Reunión de presidentes, órgano supremo del SICA, haciéndolo plenamente vinculante para todos los Estados miembros (Giammattei Avilés, 2001).

- II. Sentencia 12-06-12-2011: Asociación Foro Nacional de Reciclaje (FONARE) y la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Sostenible contra el Estado de Costa Rica. El caso de “la trocha” en el río San Juan: Durante la ventilación del conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua en el río San Juan, se conoció que Costa Rica construyó una trocha de 130 km de longitud a sólo 50 metros de las orillas del río. Dos organizaciones civiles ambientales demandan al estado de Costa Rica ante la CCJ por el presunto daño que la sedimentación y sequedad le ha causado al ecosistema en todo el sector de la ribera del río.

Lo conducente de la sentencia resuelve de la siguiente manera: “Condénese al Estado de Costa Rica por haber incurrido en irresponsabilidad por los daños ecológicos y conexos en el río San Juan de Nicaragua, así como al ecosistema compartido”.

En mi opinión, este es un interesante precedente de parte de la CCJ en la tutela de derechos colectivos y difusos de los ciudadanos centroamericanos.

6. Conclusiones

Es importante destacar el vínculo entre los derechos comunitarios individualizados y los derechos humanos reconocidos por los instrumentos internacionales clásicos. En este sentido, hay que advertir que, ante las infracciones en contra de los DDHH en el contexto del SICA, debe atribuirse competencia a un órgano, organismo o institución del SICA. Además, debemos tener en cuenta que la CCJ posee un marco de actuación en materia de DDHH con base en los principios comunitarios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, sus instrumentos complementarios y los actos derivados. Para el caso de la Corte IDH, su marco de actuación surge de las competencias atribuidas en el Pacto de San José y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Debemos siempre destacar que los Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II plasmaron un nuevo concepto de “derechos” a favor de los ciudadanos centroamericanos, que se consideran derechos comunitarios individualizados sustentados en los principios, valores y normas que forman parte del espíritu de la norma comunitaria centroamericana.

En razón de la incorporación del Derecho comunitario complementario, los DDHH individuales internacionales son parte del sistema jurídico centroamericano, exigibles y tutelables por los órganos e instituciones del SICA, de conformidad con los artículos 9 y 10 del Protocolo de Tegucigalpa.

Los precedentes citados en materia de DDHH sobre un medio ambiente sano muestran que todavía hacen falta realizar mayores desarrollos jurisprudenciales, que permitan

una acción coordinada entre la CCJ con otros órganos e instituciones del sistema y los Estados miembro, para que se garantice la efectividad de los fallos. La problemática del funcionamiento de jurisdicción de la Corte, en razón de la falta de ratificación por parte de todos los Estados miembro del SICA, constituye también un *handicap* en este cometido para lograr el fortalecimiento del Derecho comunitario.

Una actuación coordinada entre los órganos e instituciones del SICA, junto con los Estados miembro, la CCJ y los organismos promotores de DDHH, con la implementación de protocolos de actuación, permitiría la asunción de compromisos más sostenibles en beneficio de la garantía del goce de los derechos de los ciudadanos centroamericanos en el contexto de su proceso de integración.

7. Referencias

- Giammattei Avilés, J. A. (2001). Los Derechos Fundamentales, la Corte Centroamericana de Justicia y la protección del medio ambiente. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2001/pr/pr13.pdf>.
- Guerrero Mayorga, O. (2004). "La Promoción y Protección de los derechos Humanos: Organizaciones y Mecanismos Internacionales: El Sistema Centroamericano de Protección de los Derechos Humanos". Revista de Derecho Facultad de Ciencias Jurídicas UCA (8) 89-100. Recuperado de <https://www.lamjol.info/index.php/DERECHO/article/view/982>.
- Guerrero Mayorga, O. (2008). El Derecho comunitario: Concepto, naturaleza y principales diferencias con el derecho internacional y el derecho interno. En: "Jornadas de Derecho internacional" del 19 al 23 de noviembre de 2007, Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua. Organización de Estados Americanos.
- Mangas Martín A. y D. J. Liñán Noguerras (2008). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Quinta Edición, TECNOS. Madrid, pp. 389-449.
- Ordenanza de procedimientos de la CCJ de 2014
- Pérez-Cadalso Arias, G (2015). "La tutela de los derechos humanos en el proceso de integración regional centroamericano". Recuperado de <http://portal.ccj.org.ni/ccj/wp-content/uploads/LTDLDHIE.pdf>
- Protocolo de Tegucigalpa.
- Reglamento para la adopción de decisiones del SICA del 2013.
- Salazar Grande, C. E. & E. N. Ulate Chacón, (2009). *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. San Salvador: orbi.iure.



ESTUDIOS INTERNACIONALES

Año LI

Mayo - Agosto 2019

N° 193

Revista del Instituto de Estudios Internacionales
de la Universidad de Chile

BREXIT
¿Quo vadis?

INMIGRACIÓN EN LA AGENDA DE SEGURIDAD DE CHILE
Las nuevas amenazas en los libros de la defensa nacional

PARTIDOS POLÍTICOS Y POLÍTICA EXTERIOR EN LATINOAMÉRICA
Un análisis al comportamiento legislativo de seis países de la región

SWISS FOREIGN ECONOMIC POLICY
Key challenges with a focus on US trade protectionist measures

UCRANIA POST SOVIÉTICA
La explicación desde el punto de vista de la geopolítica crítica

Las implicancias del Brexit en Europa y en el mundo¹

Brexit implications in Europe and around the world

Norberto Consani² y Juan Carlos Pésico³

Resumen: se analiza la trascendencia del Brexit, que significa la salida por propia voluntad de Gran Bretaña del bloque regional, y los múltiples efectos no sólo en este país sino también en la Unión Europea en su conjunto y en el mundo, además de los grandes desafíos que afectan su composición territorial actual, sus partidos políticos tradicionales, su economía y comercio, y el bienestar general de sus ciudadanos, en una sociedad que ha quedado profundamente dividida.

Del mismo modo, también se observa cómo el proceso afectaría a la Unión Europea por perder a la quinta economía mundial (y segunda en el bloque regional) y a una de las principales potencias militares del planeta, y la preocupación por contener el efecto contagio del Brexit en sus países miembro, en los que se observa con gran preocupación el crecimiento constante de movimientos políticos nacionalistas populistas contrarios al proceso de integración regional europeo.

Palabras clave: gran Bretaña, Brexit, Europa, mundo, implicancias.

Abstract: this paper analyzes Great Britain's exit from the EU, which implies the country's own will to leave the regional block, as well as the multiple effects that this has not only on this country but also in the European Union as a whole, as well as around the world. We also look at the great many challenges affecting its current territory, its traditional political parties, its economy and trade, and the citizens' general wellbeing, in a society that is sharply divided.

Moreover, this paper looks at how this process might affect the European Union with the loss of the fifth most important world economy (and the second within the region) and one of the main military powers on the planet, as well as at the concern to contain the contagious effect that Brexit may have on the member states, where considerable worry is arousing about the constant growth of populist nationalist political movements which are against the European regional integration process.

Key words: great Britain, Brexit, Europe, world, implications.

¹ Recibido el 25/11/2019. Aceptado el 01/12/2019

² Profesor Titular de Derecho Internacional y Relaciones internacionales en grado y posgrado (Maestría y Doctorado) y Director del IRI

³ Docente de Derecho Internacional Público en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Coordinador del Departamento de Europa del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Secretario de la Cátedra Libre "Estudios de la Unión Europea" de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). E-mail: persico@fibertel.com.ar

1. Introducción: el camino hacia el Brexit

El Primer Ministro británico David Cameron a principios del año 2013 anunció que, si ganaba las elecciones generales del año 2015, se comprometía a realizar una consulta popular sobre la permanencia o no del Reino Unido como Estado miembro de la Unión Europea. Dicha jugada política fue en respuesta a las presiones ejercidas por los sectores más conservadores de su propio partido y para detener el importante crecimiento de UKIP (Partido de la Independencia del Reino Unido) liderado por Nigel Farage.

En el Consejo Europeo celebrado en el mes de febrero de 2016, David Cameron, a cambio de hacer campaña por la permanencia de su país en la Unión, obtuvo para Gran Bretaña importantes concesiones en materia de gobernanza económica, competitividad, soberanía, prestaciones sociales y libre circulación de parte de los Jefes de Estado y de Gobierno del resto de los países miembros del bloque regional, al adoptarse la “Decisión relativa al nuevo régimen del Reino Unido en la Unión Europea”, con la aclaración de que ella sólo se haría efectiva si el pueblo británico decidía que su país siga integrando la Unión.

El 23 de junio de 2016 se llevó a cabo el referéndum en Gran Bretaña, en el que se impuso la opción que propiciaba salir del bloque regional por el 51,9 % de los votos; por su parte, la alternativa a favor de la permanencia cosechó el 48,1 % de las preferencias. La participación se situó en el 72 % de los 46,5 millones de ciudadanos habilitados para votar. A las pocas horas de ser conocido dicho resultado, el Primer Ministro británico, David Cameron, renunció a su cargo y expresó que dejará a su sucesor la responsabilidad de iniciar el proceso de separación con Europa.

Es decir, se impuso el “Brexit”⁴, lo que provocó un tremendo impacto político en el viejo continente y también a nivel mundial, ya que era la primera vez que un país decidía separarse de la Unión Europea, e indudablemente dicha decisión tendrá consecuencias profundas y aún desconocidas para el futuro no sólo de los británicos sino también para el resto de Europa⁵.

Las razones por las que se impuso el Brexit hay que buscarlas en el desencanto y la frustración de un amplio sector de la sociedad británica que sostiene que el crecimiento económico del Reino Unido se encuentra frenado por la Unión Europea, la que le impone muchas reglamentaciones y trabas burocráticas para poder realizar negocios, y que considera a la vez que aportan mucho dinero al bloque regional para recibir muy poco a cambio. Otros de los motivos es que quieren que su país recupere el control absoluto de sus fronteras y que se reduzca el número de migrantes que llegan a trabajar, lo que se opone claramente a uno de los principios más importantes de la Unión, que es la “libertad de circulación”, y resalta que otro peligro adicional que trae la inmigración es el ingreso de terroristas. Además, reclaman más soberanía ya que rechazan la idea de “una Unión más estrecha” y cualquier intento de convertir al bloque en los “Estados Unidos de Europa”⁶.

⁴ Acrónimo en inglés formado por la unión de las palabras Britain -Gran Bretaña- y exit -salida-.

⁵ Para algunos analistas internacionales es el acontecimiento geopolítico más importante que vivió Europa desde la segunda guerra mundial, junto con la caída del Muro de Berlín.

⁶ En definitiva los partidarios del Brexit expresan una vieja e histórica posición británica: la “insularidad” frente al “continente”.

A menos de tres semanas del referéndum británico, el 13 de julio de 2016, se consumó la salida anticipada del poder de David Cameron y asumió como Primer Ministro del Reino Unido la conservadora Theresa May, quien se convirtió de este modo en la segunda mujer en la historia de Gran Bretaña⁷ en desempeñar dicho cargo. May ocupaba el cargo de Ministra del Interior en el gabinete de Cameron e hizo campaña a favor de permanecer en la Unión Europea. A pesar de ello, y como su tarea principal ha sido liderar la compleja salida británica de la Unión, inicialmente nombró a prominentes partidarios del Brexit en puestos clave dentro de su gobierno⁸.

El 13 de marzo de 2017 las dos Cámaras del Parlamento británico aprobaron la ley⁹ que permitía a la Primera Ministra iniciar el proceso de desconexión del Reino Unido de la Unión Europea, sin ninguna condición previa, ya que se suprimieron dos enmiendas a dicha norma que exigían al gobierno asegurar los derechos de los ciudadanos comunitarios y facultar al Parlamento a votar sobre el futuro acuerdo de salida de la Unión, ello a pedido de Theresa May, quien sostuvo que adquirir tales compromisos por ley le quitaba margen de acción en las negociaciones con el bloque regional. Pocos días después, el 16 de marzo la Reina Isabel II, en su carácter de Jefa de Estado, rubricó la aludida ley que permitió al gobierno poner en marcha la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea.

En consecuencia, el 29 de marzo de 2017 el gobierno británico activó formalmente el proceso para que el Reino Unido se retire del bloque regional europeo invocando el artículo 50 del Tratado de Lisboa¹⁰. De este modo, se dió comienzo a un período de tensas, complejas y duras negociaciones entre Gran Bretaña y sus ex socios de la Unión Europea, que pueden terminar con un acuerdo que redefina las relaciones entre ambas partes o sin consenso alguno, lo que generará múltiples complicaciones, especialmente para Londres.

Con motivo del Brexit se aplicó por primera vez el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (que entrara en vigor el 1^º de diciembre de 2009), que prevé el retiro de un Estado miembro de la Unión Europea. El Estado que decide retirarse, de conformidad con sus normas constitucionales del bloque regional, debe notificar su intención al Consejo Europeo. Teniendo en cuenta las orientaciones del mencionado órgano, la Unión Europea debe negociar y celebrar con dicho Estado un acuerdo que establezca la forma y condiciones de su retiro, el cual debe ser aprobado por el Consejo de la Unión por mayoría cualificada, ello previa aprobación del Parlamento Europeo. A partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de referencia, los tratados europeos dejarán de aplicarse al Estado en cuestión, o en su defecto, a los dos años de la notificación que hubiere hecho el Estado al Consejo Europeo, salvo que este órgano, con la conformidad del Estado involucrado, decida por unanimidad prorrogar dicho plazo. El Estado que quiere retirarse no participa ni de las delibera-

⁷ La primera fue Margaret Thatcher entre los años 1979 y 1990.

⁸ Como Ministro de Finanzas designó a Philip Hammond, como Ministro de Relaciones Exteriores al ex alcalde de Londres, Boris Johnson, y a cargo de la Secretaría de Estado para abandonar la Unión Europea a David Davis.

⁹ El proyecto de dicha norma debió ser tratado con urgencia, luego que el Tribunal Supremo de Londres resolviera que la Primera Ministra necesitaba el permiso del Parlamento para activar el artículo 50 del Tratado de Lisboa

¹⁰ La carta firmada por la Primera Ministra Theresa May fue entregada en mano por su enviado Tim Barrow al Presidente del Consejo Europeo Donald Tusk.

ciones ni de las decisiones que adopten al respecto tanto el Consejo Europeo como el Consejo de la Unión. Asimismo, el Estado miembro que se ha retirado puede solicitar en el futuro una nueva adhesión al bloque regional.

De este modo, los británicos debieron comenzar complicadas y arduas negociaciones con la Unión Europea en las que se debe acordar cómo será el retiro de Gran Bretaña y a la vez su nueva relación con el bloque regional. Sin duda, después de la amarga experiencia vivida con los británicos, la Unión tiene sólidos fundamentos para imponer un acuerdo que consiga desalentar a otros países miembros a abandonarla¹¹.

Cabe asimismo recordar que el 8 de junio de 2017 tuvieron lugar en el Reino Unido las elecciones generales anticipadas, convocadas en el mes de abril por la Primera Ministra Theresa May, con la intención de fortalecer su posición ante las negociaciones que tenía que desarrollar con la Unión Europea por la salida de Gran Bretaña del bloque regional¹².

El resultado de dichos comicios arrojó como ganador al partido de la Primera Ministra May, que obtuvo 318 escaños en la Cámara de los Comunes. Un triunfo con sabor agridulce, ya que los conservadores perdieron doce lugares que tenían en el momento del llamado a la nueva elección y, por ende, perdieron la mayoría absoluta que ostentaban. Eso significó que la Primera Ministra no pudiera gobernar en solitario, como lo estaba haciendo hasta entonces, sino que necesitó negociar con otros partidos para formar una coalición y obtener de ese modo 8 bancas más, lo que le permitiría conseguir la mayoría absoluta con el apoyo de 326 representantes, en una Cámara compuesta por un total de 650 bancas. En tal sentido, el partido Unionista Democrático de Irlanda del Norte (DUP), que logró 10 escaños, apoyó en el Parlamento a los conservadores para formar el nuevo gobierno.

Estos resultados situaron a la Primera Ministra May en una posición difícil, ya que había convocado a elecciones tres años antes de lo previsto, confiada en que podría ampliar aún más la mayoría absoluta que ostentaba y, de esa manera, contar con un mandato robustecido para afrontar con la Unión Europea las negociaciones por el Brexit.

2. Las implicancias del Brexit

Ciertamente el Brexit producirá múltiples efectos negativos, principalmente para el Reino Unido, pero también para la Unión Europea, y afectará no sólo la unidad y bienestar de Gran Bretaña sino además la imagen que proyecta Europa en el mundo. Al respecto, se pueden señalar una serie de cuestiones en las que dicha salida repercutirá indudablemente con mucha importancia.

Escocia:

El Brexit amenaza con precipitar un efecto dominó en el Reino Unido. La líder del Partido Nacionalista Escocés (SNP), Nicola Sturgeon, anunció que pedirá la realización de un

¹¹ Al respecto, el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, oportunamente expresó que Gran Bretaña será un tercer Estado que no tendrá el camino allanado para retirarse de la Unión.

¹² La corta campaña se llevó a cabo en un clima enrarecido, ya que debió ser interrumpida en dos ocasiones debido a los atentados terroristas acaecidos en el estadio de Manchester, donde murieron 22 personas, y en el puente de Londres y el mercado de Borough, donde otras 10 personas perdieron su vida.

segundo referéndum sobre la independencia de Escocia, porque sus connacionales ven su futuro como parte del bloque regional europeo. Del mismo modo, recordó que en el referéndum de septiembre de 2014 perdió la alternativa de la independencia, porque los unionistas lograron convencer a los escoceses que dejar Gran Bretaña significaría que Escocia se quedara fuera de la Unión Europea y aseguró que tomará todas las medidas necesarias para que su país se mantenga dentro de la Unión¹³. Cabe mencionar al respecto que el 62 % de los escoceses votaron a favor de permanecer en el bloque regional, en tanto que el 38 % lo hizo por la salida. Una eventual escisión de Escocia representaría un fuerte revés para Gran Bretaña, ya que representa el 8 % de su PBI, sumado a ello que seguramente en tal caso abandonará la libra para adherir al euro. Así también, cabe señalar que el petróleo de Mar del Norte se encuentra en Escocia¹⁴, la que además cuenta con el 60 % de la pesca británica.

Con respecto al nuevo referéndum sobre la independencia de Escocia, que por motivo del Brexit planea realizar el gobierno escocés para que su país siga perteneciendo a la Unión Europea, la Primera Ministra May expresó que rechazará su realización hasta tanto no finalicen las negociaciones para la salida del Reino Unido de la Unión. Asimismo, la Primera Ministra de Escocia ha requerido que el aludido referéndum escocés sea aprobado por ambas Cámaras del Parlamento británico para que tenga carácter de legalmente vinculante.

Irlanda del norte - República de Irlanda:

Una situación similar se presenta en el Ulster (Irlanda del Norte)¹⁵, donde también triunfó el voto a favor de la permanencia (56 %) contra la salida (44%). Poco después de conocerse el resultado, el partido nacionalista Sinn Fein de Irlanda reclamó que se efectúe un referéndum sobre la unificación de toda la isla.

La cuestión de la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda sigue siendo un tema muy espinoso, ya que Dublín aseguró que vetaría el avance de las negociaciones si no obtenía garantías de que no habrá una “frontera física” entre ambas partes de la isla, lo que obligó a los negociadores a diseñar una fórmula a medida para tratar de solucionar el problema¹⁶.

En Irlanda se puede acabar la paz, ya que el Brexit reavivaría el conflicto que entre 1968 y 1998 provocó en Irlanda del Norte una gran violencia entre guerrillas, paramilitares y las fuerzas de seguridad. Los católicos luchaban por convertir a Irlanda del Norte en parte de la República de Irlanda, los protestantes por mantenerla dentro del Reino Unido. Con el acuerdo de 1998, Irlanda del Norte siguió siendo británica, pero se borró a todos los efectos la frontera que la separaba con la República de Irlanda, sin aduana ni vigilancia. Con el Brexit volverán las visas y controles. Esto recreará la situación que derivó en aquel conflicto.

¹³ En la aludida ocasión en “No” obtuvo el 55, 3% de los votos imponiéndose al “Si” que cosechó 44,7 de las preferencias.

¹⁴ Se calcula que Escocia cuenta con reservas petroleras para más de veinte años.

¹⁵ Cuenta con 1,8 millones de habitantes, representando el 3 % de la población total del Reino Unido.

¹⁶ Caso contrario, se deberían establecer controles en una frontera de 499 kilómetros, acabando con la libre circulación que ha existido en la totalidad de isla desde hace 20 años.

Por los Acuerdos de Viernes Santo del año 1998, el Reino Unido está obligado a realizar un referéndum sobre la reunificación de Irlanda, ello si hay evidencias que confirmen un cambio en la opinión pública sobre su estatus constitucional¹⁷.

La Unión Europea planteó la necesidad de establecer un mecanismo de protección (o *backstop*) para impedir la aparición de una frontera física en las dos Irlandas, que hiciera resurgir la división y la violencia.¹⁸ La aludida fórmula establece que, mientras no se encuentre una solución mejor, el Reino Unido y la Unión Europea compartirán un territorio aduanero único para evitar aranceles, cuotas y controles entre los productos que circulen entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte. Además, algunos temen que éste sea el comienzo de una separación entre Irlanda del Norte y el resto del Reino Unido. Por su parte, la Unión Europea ha asegurado que el “backstop” es de carácter temporal y excepcional, y sólo entrará en vigor si al final del período transitorio de salida (que expiraría en diciembre del año 2020, con posibilidad de prórroga de uno o dos años) no se ha logrado un acuerdo comercial entre ambas partes¹⁹.

División de la sociedad y partidos políticos británicos:

Asimismo, dado lo ajustado del resultado que arrojó el Brexit (51,9 % contra el 48,1 %), se puso en evidencia la profunda división que existe sobre este tema entre los ciudadanos británicos: más de dos millones de ellos han suscripto una petición oficial dirigida al Parlamento del Reino Unido para que el país vuelva a celebrar otro referéndum sobre su permanencia o salida de la Unión Europea. Los firmantes exigen que se realice una segunda consulta considerando que la participación ha estado por debajo del 75 % del padrón y que no se llegó a un mínimo del 60 % de los votantes que se manifestaran en contra o favor del Brexit. Al respecto, varios líderes políticos británicos habían dicho que era imposible llevar a cabo un segundo referéndum.

Además se debe considerar que en Londres se impuso la opción de permanencia en la Unión Europea por el 75,2 % de los votos. El alcalde de dicha ciudad, el laborista Sadiq Khan, al conocerse el resultado nacional del referéndum emitió un mensaje de tranquilidad al casi millón de ciudadanos europeos residentes en la capital del Reino Unido al decirles que son muy bienvenidos y que la ciudad les agradece la enorme contribución que le hacen, resaltando que ello no cambiará en el futuro. Asimismo, 148.000 londinenses firmaron una petición para solicitar al alcalde que declare a la ciudad de Londres independiente del Reino Unido de modo que continúe dentro de la Unión Europea.

Actualmente la población de Gran Bretaña se encuentra dividida en dos mitades casi iguales entre los *brexiter*s (quienes se quieren ir de la Unión Europea) y los *remainers* (quienes se quieren quedar). Ambas partes están cada vez más radicalizadas, lo que dificulta cualquier posición común dentro del país. Lo mismo ocurre en el Parlamento británico: se encuentra dividido hasta tal punto que lo único que sabe es que no quiere que el país se vaya

¹⁷ El territorio irlandés se partió en el año 1921 y la provincia del Ulster pasó a pertenecer al Reino Unido como Irlanda del Norte.

¹⁸ Actualmente éste es el principal impedimento para que los legisladores británicos aprueben el Acuerdo de retirada negociado por Theresa May con la Unión Europea.

¹⁹ Cabe recordar que Dublín tiene el derecho de veto sobre el acuerdo de salida de Gran Bretaña de la Unión Europea si se optase por alguna fórmula menos garantista.

de la Unión Europea sin acuerdo, pero no es capaz de obtener una mayoría sobre lo que quiere, lo que trae como consecuencia que no se logre alcanzar al menos una alternativa que cuente con la mayoría suficiente para ser aprobada. También los dos grandes partidos, conservadores y laboristas, se encuentran internamente desunidos y, por tanto, sin posiciones unificadas. Lo mismo pasa con el gobierno de Theresa May: los ministros votan cosas distintas según sus preferencias, haciendo añicos la disciplina y colegialidad del Gabinete.

Consecuencias económicas en Gran Bretaña:

Comercio: Actualmente, el 45 % de las exportaciones británicas se dirigen hacia la Unión Europea. Será para Gran Bretaña muy difícil compensar la pérdida del mercado europeo, ya que sin bien se esperaba un importante acuerdo comercial con Estados Unidos, el Presidente Trump ha dicho: “Si ellos no llegan a un acuerdo, no serán aptos para comerciar con nosotros”. Además, la incertidumbre que genera el Brexit hará difícil a los británicos encontrar en el corto plazo grandes socios comerciales. A raíz del Brexit, el Reino Unido deberá reconstruir toda su red de acuerdos comerciales que tiene actualmente por ser miembro de la Unión Europea con diversos países.

La Libra Esterlina: Poco después de conocerse la noticia del Brexit cayó la cotización de la libra esterlina (dicha divisa ha retrocedido un 14 % respecto del dólar y un 12 % con relación al euro), ello produce también que se disparen los precios internos de la economía del Reino Unido y que los británicos tengan un menor poder adquisitivo.

Fuerza Laboral: Otro problema que se le presentará es la previsible merma en la entrada de trabajadores inmigrantes tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea, lo que, según los especialistas, afectará la economía británica por la pérdida de ingresos fiscales (calculan unos 6.000 millones de libras anuales)²⁰.

Economía británica: Asimismo, se prevé un aislamiento y reducción de la economía, la que según el Banco de Inglaterra se reduciría el 8 % en un año luego de que el país salga de la Unión Europea. La economía británica en el año 2018 redujo su crecimiento a un 1,4 %, su ritmo más bajo desde el año 2012, afectada por la incertidumbre que genera el Brexit. Las calificadoras internacionales Standard&Poor y Fitch Group, con motivo del Brexit, bajaron la nota de la economía británica de triple A (que significa una máxima solvencia) a doble A por los efectos negativos que traerá aparejado dicho suceso.

Incremento del costo de vida en Gran Bretaña: los alimentos aumentarán de precio y la importación de componentes elevarán los costos industriales. En consecuencia, se deberá contener la inflación²¹.

Inversiones y acceso al crédito internacional: Se producirá una caída de las inversiones, ya que hasta ahora invertir en el Reino Unido era invertir allí y en los otros 27 miembros de la Unión, entre ellos Alemania y Francia. El financiamiento será difícil y caro, porque el Reino Unido debe tres veces más de lo que produce. Por ello, el mercado financiero internacional le restringirá el acceso al crédito y le impondrá intereses más altos.

²⁰ El Reino Unido requiere un flujo migratorio de 200.000 personas al año para sostener su economía, ello debido a la falta de mano de obra en algunas zonas, el envejecimiento de su población y su baja productividad.

²¹ La inflación acumulada en el año 2017 fue del 1,4%, siendo el valor máximo desde el año 2013.

Bancos y City de Londres: Los bancos con sede en el Reino Unido se están preparando para enfrentar la situación post Brexit y varios de ellos están listos para emigrar al continente. Asimismo, Londres perderá su importancia como centro financiero, hoy día es el segundo luego de Nueva York a nivel mundial.

Empresas transnacionales y organismos europeos: Las aerolíneas británicas no podrán abrir nuevas rutas al continente. Airbus dejará de fabricar en Inglaterra, donde emplea a 14.000 personas. La Agencia Europea de Medicamentos, que es la encargada de evaluar, autorizar y vigilar los medicamentos de toda la Unión Europea, se irá a Amsterdam. También se retirará la Agencia Bancaria Europea. Incluso, numerosas empresas transnacionales radicadas en Gran Bretaña consideran mudarse a otro país de la Unión.

Defensa Europea:

El Brexit indudablemente significa un duro golpe para Europa, ya que perderá al quinto inversor mundial en gastos de defensa. Por cierto, la nueva Unión Europea sin Gran Bretaña será más débil en términos militares y perderá credibilidad en temas de defensa, ello debido al prestigio y capacidad de influencia del Reino Unido en el mundo.

A pesar de la visión británica proclive a proteger los intereses estratégicos de los Estados Unidos, las aportaciones del Reino Unido en materia de política exterior y defensa son muy importantes para la Unión Europea, considerando su capacidad de análisis, planificación, recursos militares y aportes a acciones concretas. La presencia y fuerza disuasoria de Gran Bretaña es importante para todo el bloque europeo.

Con motivo del Brexit, la Unión Europea perderá a una potencia nuclear y miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y, además, uno de los ejércitos de Estados miembro con mayor poder de despliegue en el exterior y mejores capacidades militares disponibles.

Efecto contagio en el continente europeo:

Por su parte, los líderes del resto de los Estados miembro del bloque regional y las instituciones comunitarias aspiran a que el divorcio con los británicos se produzca lo más rápido posible para neutralizar sus efectos negativos, para iniciar el rediseño de la Unión Europea y, a la vez, para evitar que dicha experiencia provoque reacciones en cadena en otros países integrantes de la Unión, sobre todo en Europa del Este.

Sin duda, el Brexit fue muy bien recibido por los partidos de extrema derecha, nacionalistas, euroescépticos y eurofóbicos del viejo continente. No bien fue conocida la noticia del triunfo del "Brexit", la francesa Marine Le Pen, líder del ultraderechista Frente Nacional, y Geert Wilders, del partido de la Libertad de Holanda, anunciaron que reclamarán la convocatoria de consultas populares en sus respectivos países para que los ciudadanos decidan si quieren o no continuar en la Unión. También se sumaron al reclamo los xenófobos del partido Alternativa para Alemania, el ultraderechista Partido del Pueblo de Eslovaquia y las fuerzas de la derecha nacionalista en Dinamarca, Suecia y Austria; en tanto que en Italia, el ascendente Movimiento Cinco Estrellas reafirmó sus críticas al rumbo europeo y su rechazo a la continuidad en el euro, a su vez que la derechista Liga del Norte vigorizó su exigencia de realización de un referéndum para salir de la Unión.

El desafío al status quo también se afianza en los países de Europa del Este de reciente incorporación al bloque regional, como Polonia, República Checa, Eslovaquia y

Hungría, donde gobiernos nacionalistas promueven una reforma de los tratados europeos que les permita recuperar parte de la soberanía cedida a Bruselas, en especial en la materia migratoria.

El Brexit podría producir un efecto dominó que podría afectar gravemente todo el bloque regional si se extendiera en sus países miembro el populismo nacionalista, lo que provocaría inestabilidad e inseguridad en toda Europa e implicaría a la vez un grave riesgo político que podría llevar al futuro desmantelamiento de la Unión Europea.

Gibraltar:

En Gibraltar, el voto a favor de la permanencia en la Unión Europea se impuso por la abrumadora diferencia del 96%, ello sin duda demuestra la gran importancia que tiene para los gibraltenses mantener sin cambios la actual relación con España y el bloque regional europeo.

Al salir el Reino Unido de la Unión Europea, se restablecerán las facultades reconocidas por el Tratado de Utrecht a España; es decir, podrá cerrar o abrir la frontera terrestre a discreción²².

Pero además se debe considerar que la cuestión del Peñón de Gibraltar se despertará nuevamente en todos sus frentes: el colonial, territorial, marítimo y aéreo, ya que habrá cesado la anestesia que se aplicara durante muchos años sobre el conflicto debido a la común pertenencia de las partes (España y Gran Bretaña) al mismo bloque de integración regional.

Prueba de ello es que el 4 de abril de 2019, el Parlamento Europeo y el Consejo al aprobar un Reglamento sobre exención de visados se refirieron a Gibraltar como “una colonia de la Corona Británica”²³ por primera vez en una norma comunitaria²⁴. Ello es un anticipo de lo que le esperará de parte de la Unión Europea al Reino Unido una vez que se haya consumado el Brexit.

Cuando se consume la salida del Reino Unido de la Unión Europea, se suscribirá entre las partes un “Protocolo Específico” para aplicar a Gibraltar en el que se incluirán acuerdos con España sobre la cooperación fiscal, policial, aduanera y medioambiental, sobre los derechos de los ciudadanos (alrededor de 10.000 españoles trabajan en el Peñón) y sobre la lucha contra el contrabando (especialmente de tabaco).

Malvinas:

En las islas Malvinas el Brexit causa gran inquietud y temores a los kelpers por un doble motivo: una futura eventual situación económica adversa para Gran Bretaña podría quitarles o disminuir el apoyo financiero y militar que reciben, y, por otra parte, al no pertenecer más el Reino Unido a la Unión Europea, otros países del bloque regional, como ser España, Italia y Francia, que tienen históricamente buenas relaciones con Argentina, probablemente

²² No obstante, el cierre total no sería aconsejable por razones políticas, económicas, humanas, por lo que el paso debe estar abierto en las condiciones que España establezca.

²³ Actualmente el Reino Unido se refiere a Gibraltar como “territorio británico de ultramar” generándole rechazo la palabra “colonia” que es impulsada por España para reclamar la cosoberanía sobre el Peñón.

²⁴ Ello es sin lugar a dudas un importante apoyo de sus socios del bloque regional a la posición y reivindicaciones de España sobre el territorio de Gibraltar, los que han abandonado su posición neutral en este conflicto inclinándose por la postura española.

dejen de apoyar en los organismos y foros internacionales la posición británica en cuanto a sus derechos soberanos sobre el archipiélago situado en el Atlántico Sur.

Además, al retirarse el Reino Unido del bloque regional europeo, perderían el libre acceso a su principal mercado de exportación de productos pesqueros, que es la Unión Europea²⁵.

Desaceleración de la economía y comercio mundial:

A principios de abril de este año, la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) Christine Lagarde advirtió sobre el momento delicado, la vulnerabilidad y la incertidumbre que rodea a la economía mundial debido a las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos y la intranquilidad en los mercados financieros por las dudas que genera el Brexit. Ambos sucesos provocaron la desaceleración de la economía global, la que crecerá por debajo del índice (3,5%) que el organismo financiero internacional había estimado para el año 2019.

Por su parte, el Director General de la Organización Mundial de Comercio (OMC) Roberto Azevedo señaló que, debido al conflicto arancelario China y Estados Unidos y la situación que afecta a Europa debido al Brexit, el comercio global sólo crecerá un 2,6% interanual en el año 2019, es decir, cuatro décimas menos que en el año anterior.

3. Ultimos sucesos: el laberinto del Brexit

El Parlamento británico el 14 de marzo de 2019 aprobó solicitar a la Unión Europea una prórroga del plazo para que opere la salida del Reino Unido del bloque regional (prevista inicialmente para el 29 de marzo) hasta el 30 de junio de 2019. Dicha petición fue tratada en el Consejo Europeo celebrado el 21 y 22 de marzo de 2019, el que fijó el día 12 de abril de 2019 para que Londres tome una decisión sobre lo que quiere hacer (incluyéndose también la posibilidad de permanecer en el bloque regional) y estableció a la vez que, si el Parlamento votaba afirmativamente en los próximos días el acuerdo de retirada negociado por May con la Unión Europea, la fecha definitiva del Brexit sería el 22 de mayo de 2019.

Ante la falta de consenso sobre el Brexit, el 3 de abril el Parlamento votó un texto impulsado por conservadores y laboristas que obligaba a Theresa May a solicitar a la Unión Europea más tiempo para que el Reino Unido abandone el bloque regional e imponía la prohibición de que bajo ninguna circunstancia el país pudiera abandonar las instituciones comunitarias sin llegar a un acuerdo.

Por tal motivo, la Primera Ministra británica solicitó, a través de una carta dirigida al Presidente del Consejo Europeo, otra prórroga para que opere la salida del Reino Unido del

²⁵ Aproximadamente el 60 % de los ingresos de las Islas Malvinas provienen de la exportación de productos pesqueros a la Unión Europea, representando ellos más de 100 millones de dólares por año.

bloque regional²⁶. Por su parte, la Unión Europea dejó asentado que cualquier nueva prórroga obligaría a los británicos a participar en las elecciones del Parlamento Europeo²⁷ y designar a sus nuevos eurodiputados casi tres años después del referéndum de 2016 en que se impusiera el Brexit.

En consecuencia, el 10 de abril de 2019 el Consejo Europeo²⁸ concedió al Reino Unido un nuevo plazo para concretar su salida, para lo que se fijó como fecha límite el 31 de octubre, pero se establecieron ciertos condicionamientos: la Unión Europea pondría en práctica un marco informal de funcionamiento a todos los niveles entre los veintisiete socios, quienes negociarían y pactarían sin la presencia de Gran Bretaña; dicho país se comprometía, en el transcurso de la nueva prórroga, a cooperar con lealtad con el bloque regional; y, si los británicos seguían siendo miembros de la Unión al 23 de mayo, estaban obligados a realizar las elecciones para el Parlamento Europeo, caso contrario salían de inmediato de ésta el 1º de junio.

El 22 de mayo de 2019, Theresa May efectuó su último intento de sacar al Reino Unido de la Unión Europea, haciendo concesiones que rompían algunas de las líneas rojas que ella misma se había trazado anteriormente y proponiendo incluir la posibilidad de que los diputados decidan sobre la convocatoria a un segundo referéndum, de que se establezca una unión aduanera temporal con sus socios europeos, de que se garanticen los derechos de los trabajadores; todas ellas propuestas presentadas por el opositor Partido Laborista durante semanas de negociaciones que terminaron fracasando. Ello provocó la renuncia de Andrea Leadsom, que era la representante del gobierno ante el Parlamento, y numerosos pedidos de renuncia a la Primera Ministra por parte de legisladores de su propio Partido Conservador.

En tanto, atento el compromiso adquirido por el gobierno británico ante las autoridades de la Unión Europea, el 23 de mayo se celebraron las elecciones para el Parlamento Europeo en el Reino Unido. Se impuso con el 30,5% de los votos el Partido del Brexit, fundado por el populista Nigel Farage, que propone la salida inmediata del país del bloque regional. En segunda posición se colocó el Partido Liberal Demócrata, liderado por Vince Cable, que cosechó el 21,1% de los sufragios y que es contrario a la salida de Gran Bretaña de la Unión y propone la realización de un segundo referéndum. En tercer lugar se ubicó el Partido Laborista, que obtuvo el 15,2% de las preferencias, habiendo sido castigado por la ambigüedad de su líder Jeremy Corbyn en torno al Brexit, dado que la mayoría de sus votantes desean que se celebre un segundo referéndum. El cuarto lugar fue para el Partido Verde, que logró el 12% de los votos y que también propone la realización de un nuevo referéndum; y el quinto lugar fue para el gobernante Partido Conservador, que solamente contó con el 9% de los apoyos y sufrió así una derrota histórica y humillante. Por su parte, los nacionalistas escoceses, que también desde el principio reclamaron una nueva consulta popular, se han visto recompensados con un apoyo mayoritario en su territorio. Como conclusión, se

²⁶ Al respecto se debe recordar que el Parlamento británico rechazó en tres oportunidades el Acuerdo de salida que previamente había negociado el gobierno de Theresa May con la Unión Europea, lo hizo en sus sesiones del 15 de Enero y del 12 y 29 de Marzo.

²⁷ Se llevaron a cabo entre el 23 y 26 de mayo de 2019.

²⁸ En dicha cumbre quien se mostró más reticente a conceder una nueva prórroga fue Francia, la que teme que se produzca una parálisis y bloqueo de las instituciones comunitarias si el Reino Unido continúa dentro de la Unión Europea.

puede decir que las fuerzas políticas tradicionales (conservadores y laboristas) han sido los dos grandes perdedores de las elecciones europeas celebradas en el Reino Unido.

Ante dicha situación, el 24 de mayo de 2019, Theresa May anunció su renuncia al cargo de Primera Ministra, reconociendo su incapacidad para hacer aprobar al Parlamento el acuerdo que ella había negociado con Bruselas para retirar al Reino Unido de la Unión Europea y que fue rechazado por la Cámara de los Comunes en tres ocasiones.

La dimisión de May abrió un proceso de primarias dentro del Partido Conservador que concluyeron con el triunfo de Boris Johnson²⁹, ex alcalde de Londres y Ministro de Relaciones Exteriores, y ferviente partidario de un Brexit duro, quien el 24 de julio se convirtió en el sucesor de Theresa May como Primer Ministro británico.

El 28 de agosto Boris Johnson solicitó y obtuvo de la reina Isabel II la orden de suspender la actividad del Parlamento entre el 10 de septiembre y el 14 de octubre³⁰. Dicha maniobra política, que tenía por objeto el cierre de las Cámaras por un período más largo del habitual, fue ideada por el Primer Ministro para restar tiempo a la oposición para frenar un Brexit sin acuerdo, accionar que fue calificado por el Presidente de la Cámara de los Comunes, John Bercow, como un escándalo constitucional. El 24 de septiembre se expidió al respecto la Corte Suprema de Gran Bretaña, la cual falló que era una medida ilegal y dejó sin efecto el cierre del Parlamento británico, que comenzó a sesionar nuevamente al día siguiente.

El 17 de octubre el Reino Unido y la Unión Europea lograron alcanzar un nuevo acuerdo para la salida de Gran Bretaña del bloque regional europeo, el que alejaba temporalmente el temido Brexit brutal y retomaba básicamente el que había sido negociado por Theresa May, pero modificando su punto más conflictivo que era cómo garantizar un intercambio fluido de mercancías entre Irlanda del Norte (perteneciente al Reino Unido) y la República de Irlanda (país miembro de la Unión Europea) sin necesidad de reintroducir una frontera física³¹. Por su parte, el mismo 17 de octubre el Consejo Europeo aprobó el nuevo acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea.

El 19 de octubre Boris Johnson se vio obligado a pedir a la Unión Europea un nuevo aplazamiento del Brexit, ya que el Parlamento británico aprobó una enmienda por la que el nuevo acuerdo cerrado con la Unión Europea no iba a ser adoptado hasta que se haya aprobado la legislación necesaria para implementarlo³². Esto hacía materialmente imposible que el Reino Unido pudiera materializar el Brexit el día 31 de octubre. En respuesta a dicha petición, la Unión Europea concedió a Gran Bretaña una nueva prórroga del plazo para que abandone la unión, fijándose como límite el 31 de enero de 2020, aunque podría retirarse antes de dicha fecha si el Parlamento británico completa con anterioridad el proceso de ratificación del nuevo acuerdo de salida.

²⁹ Votaron 92.000 afiliados de un total de casi 160.000 obteniendo Johnson el 66 % de los votos frente al 34 % de su rival, Jeremy Hunt.

³⁰ El argumento que utilizó Johnson fue que el receso era necesario para preparar y presentar su programa de política nacional, que es una práctica habitual cuando hay cambio de gobierno aunque habitualmente sólo suele demandar una semana.

³¹ Preservando de esta manera los Acuerdos de paz de Viernes Santo de 1998 que pusieron fin al conflicto irlandés.

³² Dicha medida activó automáticamente una ley que obliga al gobierno a pedir una nueva prórroga del Brexit.

El 29 de octubre la Cámara de los Comunes decidió adelantar las elecciones generales del Reino Unido para el día 12 de diciembre de 2019, lo que las ha convertido en un verdadero segundo referéndum de facto sobre la salida o permanencia de Gran Bretaña en la Unión Europea.

4. Conclusiones finales: la insensatez del Brexit

La “incomoda realidad” en que se ha convertido hoy día el Brexit tuvo su origen en un enorme acto de irresponsabilidad política por parte de ex Primer Ministro conservador David Cameron, quien –cuestionado por el ala dura de su partido y atemorizado por el incesante y rápido crecimiento del Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP) liderado por Nigel Farage– se comprometió y realizó un referéndum que nadie había pedido sobre la permanencia de Gran Bretaña en la Unión Europea, con la esperanza de ganarlo, debilitar por años al sector crítico de su agrupación política y retener a los votantes conservadores que estaban engrosando las filas del UKIP.

El Brexit se impuso luego de que sus impulsores realizaran una campaña donde abundaron las falsas promesas, alusiones al excepcionalismo británico, cargas de culpas de errores propios en Bruselas y nostálgicas ideas nacionalistas sobre un imperio que ya no existe, agitando así los instintos xenófobos de una clase media inglesa de edad madura³³ que se sentía amenazada y disminuida frente a los inmigrantes que provenían de otros países de Europa.

Indudablemente los ciudadanos británicos han cometido un grave error al votar a favor del Brexit, que –como se ha puntualizado– perjudica la economía y el comercio mundial, la imagen de la Unión Europea en el mundo y, principalmente en numerosos e importantes aspectos, el Reino Unido.

Las numerosas indefiniciones, dudas, prórrogas, marchas y contramarchas, fricciones y divisiones en los poderes gubernamentales y la sociedad británica con relación al Brexit no hacen más que poner en evidencia que ha sido un acto de gran insensatez que presenta un final totalmente abierto.

5. Referencias bibliográficas:

Arteaga, Félix (2016). “La defensa y seguridad de la UE tras el Brexit”, *ARI* 51/2016, Real Instituto Elcano.

Baer, Jim (2017). “*Brexit implications for Falkland/Malvinas dispute*”, Council on Hemispheric Affaris, Washington DC, 6 de febrero de 2017.

Eguidazu, Fernando (2019). “El Brexit, Gibraltar y España”, *ARI* 29/2019, Real Instituto Elcano.

³³ Los jóvenes británicos viajeros y cosmopolitas se han dado cuenta en los últimos años del error que cometieron al no concurrir a votar y reclaman ahora una segunda oportunidad de ir a las urnas para rectificar su error que ha hipotecado su futuro.

López Basaguren, Alberto (2017). "Brexit: la secesión de la Unión Europea entre teoría y realidad", *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 40, UNED.

Mangas Martín, Araceli (2016). "¿Brexit? Escenarios Internacionales y Gibraltar", Documento de Trabajo 9/2016, Real Instituto Elcano.

Revista Política Exterior, Especial junio 2016, "Reino Unido-UE, 23/06/2016".

Torre Cuadrada García Lozano, Soledad y García Fuente, Pedro (2017). "¿Qué es el Brexit? Origen y posibles consecuencias", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVII.

Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019)

Alejandro Simonoff¹

La estrategia internacional de Cambiemos se presentó como “un giro de 180 grados” con respecto a la llevada adelante por Cristina Fernández, ya que priorizó los vínculos con los países de la tríada occidental² (Cué y Jiménez, 2015: 4) y se bosquejó como una construcción “globalista”³, para usar la conceptualización de Amado Cervo (Cervo, 2003). Aunque las dos tendencias de esa corriente conviven dentro del gobierno de Macri (la benigna, que acepta la globalización y sus reglas, sin la más mínima confrontación con ella; y otra asimétrica, la cual, a pesar de reconocer sus dificultades, busca participar de las instituciones para influenciar en las normas que emergen y lograr ciertos objetivos), resulta clara una preponderancia de la primera.

Es indudable que el sistema internacional puede generar oportunidades para el país, pero para que ello fuera posible es necesario tener tanto un diagnóstico preciso del mundo, como también una determinación de los intereses en juego. La primera cuestión no ha sido una fortaleza del gobierno de Cambiemos, que tiene por un lado una visión del mundo desfasada temporalmente, ya que, por un lado, opera como si estuviéramos en los comienzos de la posguerra fría, cuando el modelo neoliberal se erigía como una promesa –más cargada de deseos que de realidades–, escenario muy diferente al del momento actual, el que se encuentra atravesado por una crisis profunda (Simonoff, 2019b); y, por otro, cuando el Presidente habla del “mundo” en realidad se refiere principalmente a la comunidad financiera y bursátil más que al conjunto de las unidades políticas que lo conforman y los diversos planos con que ellas se vinculan.

¹ Profesor Titular Ordinario de Historia General VI (UNLP) y Profesor Titular de Política Exterior Argentina (UCALP). Investigador del IdHCS e IRI (UNLP), Profesor del Doctorado y la Maestría en Relaciones Internacionales, IRI-UNLP, La Plata, Argentina, asimonoff2010@gmail.com

² Nos referimos al núcleo conformado por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón como unidades decisorias y a los organismos multilaterales de crédito como los brazos ejecutores del proyecto neoliberal global desde el fin de la Guerra Fría.

³ Tras el fin del mundo bipolar, los occidentalistas que promocionaban un alineamiento irrestricto con Washington en la Guerra Fría, se transformaron en globalistas, quienes, como apuntó Amado Cervo, “deducen de la práctica, de extraer conceptos a veces elaborados por hombres de Estado, a veces implícitas en su práctica.” (Cervo, 2003, 6)

Producto de esa perspectiva existe una externalización de lo que se considera intereses propios, los que se constituyen por lo que el “mundo” espera de la Argentina, y no al revés, llevado a una escasa o nula determinación de ellos. Como apuntó Cervo:

los intereses nacionales se diluyen en el orden creado por el multilateralismo de las relaciones internacionales, la llamada gobernanza global. La política exterior se convirtió en concepto fuera de moda, mero adorno de la acción del Estado, ya que no se le asignaba más la realización de intereses concretos (2003: 18).

Esto se observó en el peligroso aumento de la vulnerabilidad del país, como lo informó la agencia Bloomberg.⁴ Asumiendo el modelo de inserción, los rasgos señalados por Jonathan Joseph de ser:

una versión moderna del desarrollo combinado y desigual, en la medida en que están encerrados en las condiciones sociales de su propio estadio de desarrollo, pero están sujetos a las estrategias y técnicas de los países liberales avanzados que dominan las actividades de las principales organizaciones de desarrollo. Se necesitaría una gran imaginación para creer que, en estos casos, estas organizaciones logran promover la salud, la riqueza y el bienestar de las poblaciones a través de técnicas liberales avanzadas de gobierno a distancia a través de la libertad y la autonomía de los actores individuales responsables (Joseph, 2011: 59).

A pesar de estas dificultades, esta estrategia ha sido adjetivada como “inteligente” por el Presidente, en contraposición a lo que consideró “una etapa de confrontación” (Macri, 2019). Más allá del sesgo maniqueo y erróneo con el que caracteriza a la fase previa, esta autoponderación fue precisada por su canciller, Jorge Faurie, quien la entiende como:

una política exterior abierta y centrada en nuestros intereses que -sin condicionantes ideológicos pero comprometida con la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo- consolide la presencia de la Argentina en el mundo, capitalice la relación con cada uno de los países en los que exista una oportunidad, multiplique las alternativas para llevar nuestros productos a nuevos mercados y profundice el acceso a los ya conquistados (Faurie, febrero 2018: 19).

Presentada de un modo menos sistemático, sin los pilares ni los esquemas de círculos concéntricos que fueran esbozados por su antecesora⁵, y arrastrando el mismo defecto, el

⁴ Según lo informado por *Página/12*, la Agencia Bloomberg presentó un ranking de países emergentes, donde la Argentina resulta una de los más vulnerables a partir de cinco factores (relación deuda externa de corto plazo sobre el PBI, 40,5%; gran desviación entre la meta fijada por el gobierno y la real, 35,8; baja cantidad de reservas de cobertura, 85,9%; déficit de cuenta corriente en relación con el PBI, 2%, y; mal resultado de ítem efectividad del gobierno, 0,16) (*Página/12*, 26 julio de 2019: 2-3)

⁵ La Ingeniera Susana Malcorra, la primera canciller macrista, estableció una serie de pilares – eliminación de la pobreza, lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, y establecimiento de mecanismos institucionales– y una estructura de círculos concéntricos: el primero de ellos “nuestro vecindario”, son quienes “están alrededor”; el siguiente está compuesto por las relaciones con Estados Unidos, Europa, China y Rusia, y finalmente, el tercero formado por África y el mundo árabe (HSN, 2016: 2-3). Pero, a pesar de su claridad expositiva y su inclinación hacia un globalismo asimétrico, a poco de andar se evidenciaron contradicciones entre esa estructura y sus pilares por el realineamiento con la triada occidental, cierto desdén, para llamarlo de algún modo,

de erigirse como una práctica instrumental y no ideológica –cuando dista de poseer esos atributos–, la postura aparece como menos ambiciosa, más flexible y permeable al núcleo duro presidencial.⁶

El gobierno argentino tomó como dato cierto el discurso sobre la extensión de la democracia de libre mercado, cuyo resultado sería un mundo sin conflictos (Fukuyama, 1990: 22). Sin embargo, no sólo vivimos en un mundo peligroso y caótico, sino que la promesa de bienestar general también resultó trunca, ya que, como señaló Dani Rodrik, quienes siguieron esa receta a puntillas hasta el crack de las *Subprime* no obtuvieron los resultados esperados:

Hubo éxitos fanáticos en este periodo, concretamente en China y la India. Pero, como veremos, estos países eligieron jugar al juego de la globalización no con las reglas nuevas, sino con las de Bretton Woods. En lugar de abrirse de forma incondicional al comercio y a las finanzas internacionales, adoptaron estrategias mixtas con una fuerte dosis de intervencionismo para diversificar sus economías. Mientras los países que habían seguido recetas más convencionales –como los de Latinoamérica– languidecían (Rodrik, 2011: 19).

A ello hay que sumarle, los efectos de la crisis de 2008, el ascenso de fórmulas extremistas en el mundo periférico y central, y las guerras contra el terrorismo y por la supremacía económica, aspectos que cuestionan aún más fuertemente esa ilusión.

1. El Aislamiento

Para afianzar esta estrategia debió considerar a la llevada adelante por el kirchnerismo como aislacionista. Como acertadamente indicaron Mario Rapoport y Claudio Spiguel para la fase de la Guerra Fría, la llegada de las políticas autonómicas y el consiguiente abandono de las políticas occidentalistas comenzaron a vincular aquellas con el aislamiento (Rapoport y Spiguel, 2003: 183-184).

Las estrategias que confrontaban en algún plano con Washington fueron consideradas como desafíos al alineamiento occidental, cuando en realidad resulta lógico que los países disputasen entre sí, ya que representan intereses diversos.⁷

Anabella Busso ha desarrollado una aproximación al concepto de aislamiento, caracterizándolo como producto de una lectura simplista y politizada que resulta rígida, ya que puede no describir situaciones precisas (Busso, 2017).

por los poderes emergentes (China, Rusia, los BRICS), la instrumentalización del Mercosur como una escala para el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea y su desplazamiento de la prioridad hacia la Alianza del Pacífico; y a través de ellos, llegar a los TTP y TTIP.

⁶La Canciller tenía su propia agenda definida por su deseo de acceder a la Secretaría General de Naciones Unidas, y eso llevó a que el Gobierno morigere muchas de sus posiciones internacionales, como la de Venezuela, por ejemplo, a favor de un sesgo de globalismo asimétrico. Fue ese el principal catalizador de la disputa con el núcleo duro presidencial, más próximo al benigno y no los “motivos personales” esgrimidos inicialmente por la Ingeniera la cuestión que motivó su renuncia. (Página/12, 17 junio 2019)

⁷ La cuestión está en el grado de esa confrontación, cosa que no fue nunca ni determinada ni aclarada debidamente por los impugnadores.

Nosotros pensamos que desde la crisis de 2001 existió un diseño de nuestra política externa que se desplegó sobre una estructura triangular, con Estados Unidos y Brasil en varios ejes: multilateralización de la agenda de seguridad, prioridad regional, modelo de inserción y desarrollo, tratamiento de la deuda y cuestión Malvinas, que funcionó hasta la llegada de la crisis de 2008 (Simonoff, 2012). Tras ella el funcionamiento sinérgico comenzó a fallar e hizo necesaria una nueva estrategia que incorporaba a otro actor que comenzaba a ser relevante: China. Por ese motivo, la decisión de firmar la Asociación Estratégica Integral, aunque no exenta de contradicciones⁸, resultó ser el cambio más significativo de nuestro relacionamiento externo desde 1983, ya que reemplazó el triángulo en el que se encontraba inmersa por un rombo (Busso, Actis y Novello, 2017).

La caracterización de la política exterior del kirchnerismo como aislacionista es de larga data (Simonoff, 2016), aunque durante la campaña presidencial de 2015 ésta se intensificó, como lo mostró el documento titulado “Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina”. Este fue firmado por académicos y burócratas vinculados a temas internacionales que representaron a varios partidos políticos (Pro, el Frente Renovador, la UCR y el peronismo disidente). En él se señaló la necesidad de una participación en los procesos de integración económica y política, cosa que el país había venido haciendo en la UNASUR, la CELAC o el G20, por ejemplo. Pero la disidencia está en el modo, este manifiesto expresa claramente un sesgo globalista, ya que según estas visiones “quienes no participan en su construcción, quedarán sumidos en situación de aislamiento y gradual irrelevancia” (Grupo Consenso, 2015).

¿Cuáles son los parámetros del aislamiento para el gobierno de Cambiemos? Ellos han sido por lo menos confusos. Pasado los primeros días del nuevo gobierno argentino, Mauricio Macri tituló en su cuenta de Facebook “Terminamos con el aislamiento” con una fotografía junto a François Hollande en su visita a Argentina, como una muestra del nuevo paradigma de relacionamiento externo (El Día, 2016). Sin embargo, cabe recordar que esa visita del mandatario francés se postergó un año, debido a que cuando estaba prevista se produjeron los atentados de París, con lo cual el mandatario galo debió suspender su agenda externa, y no a un rechazo al gobierno anterior. También en una visita a la Provincia de Chaco insistió en calificar la situación del país como “uno de los tres países más aislados” del mundo. Aunque no sabemos de dónde sacó ese dato, si nos permitió entrever qué entiende por aislamiento y que éste se vincula con “la aplicación de pautas proteccionistas” (Clarín, 29 septiembre 2017: 10).

2. El “mundo” en clave macrista

Y cuál es el “mundo” que vislumbra el tandilense, tras la corrida cambiaria de 2018 dijo:

El mundo nos ha dado un apoyo inédito. Nunca en la historia le dieron un crédito tan grande a un país como el que le dieron a la Argentina. El mundo dice queremos que Argentina vaya por un camino de la normalización, que sea un jugador serio, un protagonista serio del mundo que viene, proveyendo alimentos, energía, tecnología. Si continuamos en esta tarea de ser

⁸ El discurso industrialista de los gobiernos kirchneristas con la firma de este acuerdo chocó con el rol de proveedor de materias primas y los límites que esta relación le impuso a aquellos deseos.

confiables, previsibles, el mundo va a seguir confiando y va a venir con más fuerza (Clarín, 25 abril 2018: 5).

Esta definición se ajusta a la externalización señalada por Cervo, pero también resulta imprecisa, ya que el “mundo” no es un actor, sino una representación sesgada que el gobierno construye de él.

En la comparecencia en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de la Nación, el canciller Faurie definió un ensayo de cuantificación del acceso al “mundo”:

En lo que al comercio exterior respecta, cabe destacar que solamente el 20 por ciento de nuestro PBI está en contacto con el mundo. En otros países, como Chile, ese porcentaje llega al 48 por ciento; en México, al 73 por ciento, y el promedio mundial es de alrededor del 50 por ciento. Por lo tanto, todavía tenemos un déficit que debemos colmatar, y es un esfuerzo muy grande el que debemos realizar (HCD, 2018: 5).

La relación entre el comercio y el PBI, según el Banco Mundial, si lo comparamos con el promedio global y local para 2015, rondó en un 44% y, si lo comparamos con el de la región, en un 84%; mientras para la gestión de Cambiemos esos porcentajes dan un 48% y 56% para 2016, un 44% y 54% para 2017, y 53% y 59% para 2018 (Banco Mundial, 2019)⁹.

El mejor número de los últimos veinte años entre exportaciones y PBI fue en el 2002 (35,447) y el de la administración de Cambiemos (24,507) de 2018, los que obedecen a un derrumbe de los factores domésticos del PBI y no al crecimiento de ventas al “mundo”. El promedio de los doce años del kirchnerismo fue 30,426, para la última gestión de Cristina Fernández 24,865 y de la gestión de Macri 21,483 (Banco Mundial, 2019).

Esta estrategia de inserción tiene sus bases materiales en el impulso de un modelo de exploración de materias primas, donde el sistema del agro-negocio sojero es su principal estrella, acompañado por el extractivismo minero¹⁰. Para el Presidente, esta elección se basó en el “potencial para ganar lugar en los supermercados del mundo” (Macri, 2017).

Ello no se reflejó en el comercio exterior argentino, ya que si bien las exportaciones crecieron de 113 mil millones de dólares en 2016 a 127 en 2018 (aumentaron un 12%), en el primer semestre de 2019 tuvieron una baja del 16%, con un déficit acumulado de 10.134 millones de dólares (se multiplicó por cinco) (INDEC, 2019). Según André Wainer y Paula Belloni:

Si bien el deterioro del balance comercial se venía dando desde el 2013, la derogación de las regulaciones cambiarias (el denominado “cepo”) junto con la apertura comercial dispuesta por el gobierno de Cambiemos -en el marco grandes conflictos comerciales y crecientes medidas proteccionistas por parte de las principales potencias mundiales- no lograron incrementar las exportaciones y, por el contrario, produjeron un aumento en la elasticidad

⁹ Los datos son claros, la región tomaba distancia de la globalización, mientras la Argentina se acercaba de manera oscilante.

¹⁰ La minería ya gozaba de importantes ventajas desde la administración de Cristina Fernández de Kirchner.

dad ingreso de las importaciones, dando lugar a uno de los déficits comerciales más grandes de nuestra historia en 2017: -8309 millones de dólares (Wainer y Belloni, 2019: 4-5).

Además, se observó un proceso de “reprimarización” de las exportaciones, ya que entre 2015 y 2018 los productos de origen agropecuario pasaron de 12,9 a 21,2 (primer semestre de 2019, 26,6%) y las manufacturas de origen industrial se contrajeron de 39,5 a 32,4 (28,8% en aquél lapso), cuyo desempeño se reflejó en una contracción del PBI y un crecimiento de la pobreza (INDEC, 2019). El aumento de las importaciones:

no estuvo dado centralmente por un incremento en la actividad manufacturera -históricamente dependiente de la compra de insumos y bienes de capital al exterior-, sino que adquirió un peso creciente la importación de bienes de consumo final (incluidos los automóviles), las cuales pasaron de representar el 18,0 por ciento de la estructura importadora en 2010-2015 al 21,7 por ciento en 2016-2018. Ello, en un contexto recesivo o de bajo crecimiento implicó el reemplazo de producción local por extranjera, y en consecuencia una importante destrucción de puestos de trabajo (Wainer y Belloni, 2019: 4).

Por otra parte, no solo se redujo y primarizó el comercio internacional con respecto al PBI, sino que, según la Consultora DNI, entre 2006 y 2018 disminuyó la cantidad de empresas exportadoras, que pasaron de unas 15.000 a unas 5.890 (México: 30.000, Brasil: 20.000; Chile y Perú: aproximadamente 8.000), de las cuales 15 aceiteras y 5 automotrices concentran el 50 % de las ventas (Lamiral, 2018).

3. Principios del accionar externo

Macri, en su último discurso en Nueva York ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, invocó una serie de principios de matriz neoinstitucionalista que guiaron su accionar externo: “Durante estos años la Argentina también ha afianzado su rol positivo para fortalecer la paz y seguridad internacionales, contribuyendo en materia de usos pacíficos de la energía nuclear, desarrollo espacial, lucha contra el terrorismo y combate al crimen organizado transnacional, entre otras” (Macri, 2019).

La securitización de la agenda internacional había llevado a los gobiernos argentinos desde la crisis de 2001 a evitar compromisos directos con la política de Washington. Al respecto de la administración de Cambiemos, es uno de los tres pilares que la sostuvieron inicialmente: “está totalmente en línea con algunas de las prioridades que el mundo tiene en estos días, tanto en términos de seguridad, como a la eliminación de los grupos extremistas en el mundo” (Malcorra, 2016).

Como parte de ello, en la visita de Obama a Buenos Aires en 2016, desde Washington se informó:

Estados Unidos y Argentina se comprometieron en trabajar juntos para combatir al crimen organizado y el tráfico de drogas. Estados Unidos ayudará a desarrollar la capacidad de autoridades del orden público de Argentina, lo que incluye la asistencia del Departamento de Justicia con relación

al terrorismo y al financiamiento del terrorismo en la región de la Triple Frontera (OPS, 2016: 11).

Como producto de esta vinculación en estos temas, el gobierno argentino avanzó desdibujando la línea que separaba la seguridad interior de la defensa, como se devela claramente del análisis de Martín Di Natale (2016).

De todos los temas resaltados por el Presidente, tomamos la lucha contra el terrorismo, el cual se asentó en dos cuestiones. La primera fue la utilización del *linkage* con los atentados de los años noventa, como lo había hecho el kirchnerismo hasta la firma del Memorándum con Irán en 2013, pero ajustando esta agenda a la de los sectores más reaccionarios de Washington y Tel Aviv¹¹. Y, en segundo lugar, se centró en fortalecer “el intercambio de información y las medidas para prevenir su financiamiento” (Macri, 2019).

Con respecto ese uso, y como sostuvieron Ginsberg y Gitter en una nota de opinión en el diario *Clarín*, el gobierno de Cambiemos no profundizó la investigación y asumió que el esclarecimiento del atentado de la AMIA era a través de la llamada pista iraní, aunque para las pruebas judiciales es sólo “una hipótesis”: “Mientras los jueces reconocieron –aun de manera limitada– el compromiso del Estado nacional y sus funcionarios en el atentado, el Gobierno se pasea en eventos internacionales reclamando Justicia, pero no se propone esclarecer nada” (Ginsberg y Gitter, 2019: 23).

La segunda cuestión se vio en la firma de un Decreto por el presidente Mauricio Macri para la creación del Registro Público de Personas y Entidades Vinculadas a Actos de Terrorismo y su financiamiento (RePET), que permitió al gobierno argentino, alineándose con Estados Unidos, Israel y el Reino Unido, declarar a Hezbollah como una organización de ese tipo y cambiar así la posición que hasta entonces había tenido Buenos Aires, ya que se salió “del listado que dicta Naciones Unidas y en el que no figura Hezbollah. Más allá del registro, la movida posiciona a Argentina claramente en un cambio en el conflicto de Medio Oriente, en lugar de conservar un lugar neutral y de impulso de la paz en esa región” (Kollman, 2019: 2)¹².

No fue casual que la firma de esta norma se hiciera en las vísperas de la llegada del titular del Departamento de Estado, Mike Pompeo, quien reforzó esta situación anunciando una recompensa por Salman Raouf Salman, considerado el jefe de la célula terrorista que habría organizado la explosión en el edificio de la calle Pasteur hace más de dos décadas (Perfil, 20 julio 2019: 16).

4. Estados Unidos: relaciones carnales *reloaded*

A pesar del rechazo de la Ingeniera Malcorra de las “relaciones carnales” de los años noventa (Malcorra, 2016), el acercamiento a Washington en la agenda de seguridad por los

¹¹ Una muestra de ello fue que, con motivo de la visita del Premier Benjamín Netanyahu, el embajador de Israel en Buenos Aires, Ilan Sztulman, señaló que “Nunca tuvimos una relación tan cercana como tenemos hoy con la administración del presidente Macri”. (*Perfil*, 11 septiembre 2017: 8)

¹² Una muestra de ello fue el tuit de John Bolton, el neoconservador consejero de seguridad nacional de Trump hasta septiembre de 2019, quien no dudó en celebrar esta firma como un paso más “en nuestros esfuerzos conjuntos para cortar el financiamiento de Hezbollah, y la capacidad de Irán de planificar ataques terroristas” (Perfil, 20 julio 2019: 16).

temas de terrorismo y narcotráfico, como en la económica por la apertura, desregulación y reendeudamiento, se le parece bastante.

En este último plano, las reformas impulsadas recibieron en reiteradas oportunidades múltiples gestos de aprobación, como se observó en la declaración de la Oficina de Prensa de la Casa Blanca durante la visita de Obama a Buenos Aires:

Macri ha implementado reformas económicas de forma rápida para comenzar a abordar desequilibrios económicos y profundizar la integración de la economía mundial. Para apoyar estos esfuerzos los dos anunciaron pasos para reforzar el comercio y los gobiernos anunciaron pasos para reforzar el comercio y las inversiones, profundizarán la cooperación con el G 20 y promover su objetivo compartido del G 20 para un crecimiento económico sólido, sustentable y equilibrado (OPS, 2016: 11).

Como indicó Aldo Ferrer, este tipo de alabanzas “son un espejismo. Son los mismos aplausos que en su momento festejaron a los ministros responsables de las políticas de la dictadura y la década del 90” (Ferrer, 2016: 7). Sobre todo, por las consecuencias de estas medidas: “Si la estrategia neoliberal avanza hasta sus últimas consecuencias, como en el pasado, se produciría una severa limitación de la autonomía de la política económica, subordinada a las condicionalidades externas y las preferencias de grupos con posiciones dominantes en el mercado interno” (Ferrer, 2016: 7).

Por otro lado, el error del gobierno de Macri de apostar abiertamente por los demócratas, cuando el escenario electoral era incierto, y sus declaraciones posteriores, como en muchos aspectos de nuestra política exterior, están guiados más por deseos que por la comprobación empírica.

La estrategia de Trump llevó al abandono de algunos instrumentos multilaterales promocionados por Obama, como el TPP o TIPP¹³, e incluso a revisar el NAFTA o la OMC, con lo que se observó un retorno a mecanismos bilaterales, donde las asimetrías fueron reforzadas.

El triunfo del republicano no varió la situación estructural de “bifurcación” con China (Arrighi, 2007)¹⁴, sino que su giro hacia una política más proteccionista y unilateral afectará aún más la alianza occidental. Por ello, en este plano el gobierno está realizando un sutil desplazamiento de su objetivo principal: ya no se habla de los centros tradicionales de poder mundial como al principio, sino de multipolarismo (Cué y Centenera, 2017). Ante estos cambios, la Canciller Malcorra señaló:

si hubiera un cierre absoluto de los Estados Unidos, que yo no creo que vaya a ocurrir... *hoy por hoy no nos representaría un impacto negativo tan grande. Lo que sí haría es representar una falta de oportunidad, porque lo que nosotros vemos en los Estados Unidos es oportunidad... Dicho esto, lo que hagan los Estados Unidos tiene impacto global. Entonces, por ejemplo, no vamos a ver en el corto plazo un avance en el tratado de la UE y los Estados Unidos. Eso es una oportunidad para nosotros para avanzar en el*

¹³ Los acuerdos TTP y TTIP fueron parte de la estrategia de Obama contra China para imponer la agenda OMC Plus demorada desde la cumbre de Cancún en 2003.

¹⁴ Según Arrighi, la demanda norteamericana de bienes y fuentes de financiación para alentar su consumo encontró en China un socio que reemplazó a Japón, pero con una diferencia entre Beijín y Tokio, la primera no es un actor subordinado a Washington. (Arrighi, 2007)

acuerdo entre Mercosur y la UE a una velocidad mayor. Otro ejemplo: Estados Unidos ha dicho claramente que la relación con Asia se va a ralentizar. Ahí tenemos de nuevo toda la cuestión con la Alianza Pacífico, una proyección a Japón, Corea del Sur, Singapur, que es una oportunidad (La curiosa es nuestra, Malcorra, 2016).

Este entusiasmo de la funcionaria contrasta con las percepciones académicas, como por ejemplo de Juan Gabriel Tokatlián, quien ya previamente al triunfo del magnate norteamericano había señalado que “es difícil suponer que en los próximos años no se produzca un decaimiento del multilateralismo, un estancamiento del comercio internacional y un debilitamiento del cosmopolitismo. Advertir esos fenómenos es esencial para entender los condicionamientos que deberá afrontar un ajuste mutuo” (Tokatlian, 2016).

Este desfase entre los deseos del gobierno y la conformación de fuerzas en el mundo son una muestra de cómo se desvalorizan las tensiones globales crecientes en la política externa de Macri.

5. China: el imperio de la necesidad

Las relaciones con los emergentes, en general, y China, en particular, no escaparon al carácter globalista, ya que no perciben al país como un socio político de ellos para construir alianzas ante de los desafíos de la globalización, sino como un mero proveedor pasivo de alimentos, lo que significa sostener los aspectos más asimétricos de esas vinculaciones.

Está claro que no podríamos esperar ensayos audaces, como los que caracterizaron al kirchnerismo en los últimos años, cuando orientó su estrategia hacia los nuevos polos de poder que se están despuntado en torno a los BRICS, con especial atención en Brasil, Rusia y China, en busca de diversificar nuestras relaciones¹⁵.

A pesar de estar en un segundo círculo malcorriano, fue evidente que la avidez de inversiones occidentales lo quiebran en favor de Estados Unidos o a Unión Europea, en detrimento de Beijing, como lo indicó Federico Vázquez. El Presidente dijo, en su viaje por Alemania en 2016, “China hizo enormes inversiones en nuestro país. Está muy bien, lo valoro. Pero sentimos que es más fácil el trabajo en común con Europa” (Vázquez, 2016: 4).

Este rechazo se observó en la intención de “revisar” la Asociación Estratégica Integral en lo referido a la construcción de represas en la Santa Cruz y a la cooperación en investigación espacial, por ejemplo (Tomas, 2016). Pero este revisionismo encarado por el gobierno argentino encontró límites en Beijing. Como explica Lewiwkowics, “Macri recibió una noticia amarga si se frena la obra. China pide la devolución inmediata de los 950 millones de dólares desembolsados hasta el momento, corta el fondeo para el Belgrano Cargas y para la hidroeléctrica Chihuidos e incluso tiembla el *swap* de monedas con el Banco Central” (2016: 8).

En ese sentido, el embajador argentino en Pekín, Diego Guelar, afirmó que fue “una dura negociación” pero que la contraparte obró de “buena fe”, bajo argumentos de preservación de medio ambiente. Se redujo la cantidad de turbinas de las represas, en el caso de la Néstor Kirchner: de once a cinco y la Cepernik: de cinco a tres, y con ello cayó el potencial de 1760 MW a 1350. La construcción, no obstante, quedó en manos del consorcio ganador

¹⁵ Más que integrarse a este foro de coordinación política de los principales países emergentes, el gobierno de Mauricio Macri está buscando ingresar a la OCDE que agrupa a las economías desarrolladas tradicionales.

de la licitación, encabezado por la empresa estatal china Gezhouba, junto a las argentinas Hidrocuyo y Electroingeniería, esta última vinculada al kirchnerismo (Ortelli, 2016: 42).

Y con respecto a la Estación Espacial que había generado una discusión sobre el carácter militar de esta base de observación lunar, la Canciller en su presentación en el Senado de la Nación defendió la iniciativa frente a la crítica de Fernando Solanas, que señaló la continuidad de aquellos aspectos (HSN, 2016).

El presidente argentino se mostró sensible ante la preocupación norteamericana por el aumento de la influencia China en la región, aunque la primarización de las exportaciones acerca el país a Beijing, lejos de las aspiraciones del presidente conservador y su modelo de inserción económica.

A pesar de las actitudes del gobierno argentino, éste fue invitado al Foro “Una Franja y Una Ruta para la Cooperación Internacional”, que reunió a 30 presidentes y mandatarios y buscó directamente con Beijing financiación para el Programa de Obras Públicas 2017-2019, entre ellas la construcción de dos centrales nucleares, pero Beijing reclamó por las obras paralizadas (por ejemplo, las del Belgrano Cargas y las represas Kirchner y Cepernic en Santa Cruz)¹⁶.

La profundización del modelo exportador de materias primas, sin embargo, acerca a la Argentina a China, como dijimos, ya que su demanda lo estimula. En el caso de las inversiones ocurre algo parecido, ya que el escepticismo de los centros financieros tradicionales –salvo para la especulación financiera– los mantiene a cierta distancia, observando el proceso político argentino, frente a Beijing, que cuenta con recursos disponibles para garantizar su abastecimiento de productos primarios y energía.

La declaración de Macri en su visita a China de que “los próximos 10 años serán mejor que los 40 anteriores” en la relación bilateral mostró un cambio en su diseño original (El Cronista, 2017). Este acercamiento, de manera similar al que le ocurrió a Cristina Fernández de Kirchner, buscó reequilibrar el frente externo, pero trae nuevas complicaciones. Cuando la mandataria justicialista firmó aquellos acuerdos, lo hizo para compensar las tensiones crecientes con Washington y Brasilia, producto de la crisis de 2008; esta oportunidad está despojada de los criterios políticos para obtener márgenes de maniobra.

6. El multilateralismo de Cambiemos

El Mercosur, principal instrumento de inserción internacional de la Argentina posterior a la crisis de 2001, perdió esa gravitación y quedó reducido a ser la puerta de acceso a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico –la asociación deseada por el gobierno macrista–, entre otros acuerdos.

En la marcha hacia el Pacífico encontramos un elemento disociador. Si bien es razonable generar puentes hacia esa área donde está el crecimiento mundial, hacerlo a través del

¹⁶ Los ministerios de Energía y Ambiente emitieron una resolución donde se adoptó las recomendaciones de impacto ambiental aprobadas en la Audiencias Pública en el Congreso de la Nación y permitió el avance de la obra, que corrían riesgo de paralizarse e impactar negativamente en otras inversiones chinas como el Ferrocarril Belgrano Cargas, una planta de energía solar en Jujuy y la construcción de una usina en la provincia de Río Negro y una central nuclear (Simonoff, 2017).

evaporado TPP o sus derivados, que excluyen a la locomotora que impulsaba el área, China, es un error.

Antes de la llegada de Trump, para el gobierno de Macri, el TTP y el TTIP eran las estaciones de llegada y la Alianza del Pacífico y el propio acuerdo con la Unión Europea, las intermedias. Desaparecidos aquellos, éstos se convirtieron en un fin en sí mismos. Por ello se redujo la política exterior a objetivos más modestos: Presidencia del G 20, ingreso a la OCDE, Acuerdos Mercosur Unión Europea y salida de la UNASUR e ingreso al PROSUR.

La realización de la Cumbre del G20¹⁷ en Buenos Aires se debió al criterio rotativo imperante en esa organización y no a ningún reconocimiento específico¹⁸. La expresión del documento final que renueva el “compromiso de trabajar juntos para mejorar un orden internacional basado en reglas que sea capaz de responder de manera efectiva a un mundo que cambia rápidamente” (G20, 2018) parecería responder afirmativamente a los deseos de Cambiemos, e incluso llegar a ella lo fue, pero resulta claramente insuficiente, ya que las divergencias de gobernanzas en pugna que venimos describiendo nos llevan a poner en duda dicha expresión.

El ingreso a la OCDE fue otro de los objetivos que se vislumbraron. Esta es una organización formada por países desarrollados que busca sintonizar las políticas públicas de sus miembros con el programa neoliberal bajo la promoción de lo que eufemísticamente se denominan “buenas prácticas”. En 2017 el gobierno presentó un plan de acción e hizo el pedido de ingreso, aunque, como evaluó Cecilia Pérez Llana, “Argentina todavía esté fácticamente lejos de alcanzar el estatus de socio de la OCDE” (Pérez Llana, 2016: 9)¹⁹.

El Acuerdo con la Unión Europea es un tratado de comercio regulado bajo las pautas OMC Plus²⁰ con el Viejo Continente, como ya dijimos, primero como un medio para llegar al pacto Transatlántico y, luego de la llegada de Trump, como un fin en sí mismo. Se fundamentó para la primera Canciller del gobierno por ser un área “históricamente muy importante... Y eso es lo que hemos priorizado” (Malcorra, 2016), aunque su relevancia fue decreciendo con los años, producto de las políticas de subsidios y protección para arancelaria europea en materia agrícola y que son el núcleo de la resistencia expresada por Francia, Polonia y otros países del grupo durante la negociación y posteriormente.

¹⁷ El G20 se creó en 1999 como un foro de carácter ministerial con motivo de la crisis asiática e incluía a miembros del G 8 y algunos emergentes, en 2008 fue ascendido al rango presidencial cuando el crack de las “Subprime” se globalizó, pero fue menos efectivos y homogéneo que el consorcio instaurado en 1975 por las principales naciones capitalistas industriales

¹⁸ Tanto Argentina como México y Brasil comparten el grupo 3, al cual le correspondía ser el anfitrión para 2018, el país azteca ya lo había sido con la reunión de Los Cabos de 2012 y el país carioca estaba pasando por una crisis política por el proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff, cuestiones que dejaban libre el camino para las aspiraciones de Buenos Aires.

¹⁹ El momento de estar escribiendo existieron dos declaraciones que queremos resaltar: la del Secretario General de la OCDE reclamando ese ingreso como una “política de Estado” (Niebieskikwait, 21 septiembre 2019), y; la del gobierno norteamericano que avaló el ingreso del país, al tiempo que rechazó la del Brasil (Perfil, 10 octubre 2019).

²⁰ La propuesta OMC Plus intentó marcar una nueva agenda económica internacional impulsada fundamentalmente por los países del G8 y miembros de la tríada (Estados Unidos Europa Occidental y Japón), que fracasó en Cancún y que consistía en la ampliación de la comercialización y la incorporación de normas referidas a la competencia, a movimientos de capitales, propiedad intelectual, desregulación laboral, inversiones y cooperación en rubros como energía, medio ambiente, etcétera.

Luego de dos intentos de anuncios frustrados, finalmente éste se hizo en Osaka en 2019 bajo el título “Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea”. Este acuerdo fue presentado como algo más que uno en materia comercial, ya que desde el gobierno argentino se señaló que establece “un vínculo político, cultural y económico estratégico y permanente con la Unión Europea” (MRREEyC, junio 2019). Pero esa idea de Europa, como sostuvieron Comini y Sanahuja,

ya no es el actor universalista y cosmopolita del pasado, que pretendía transformar el mundo conforme a sus valores más avanzados, y emerge una UE excepcionalista y defensiva que da prioridad a sus propios intereses y a la protección de su ciudadanía ante un orden internacional en descomposición y un mundo hostil y renuente a responder al modelo europeo (2019: 10).

En esta oportunidad la decisión del bloque conosureño se vio reforzada por la necesidad de anunciarlo antes de la campaña electoral argentina (Neibieskikwait, 7 junio 2019, 4) y, desde el lado europeo, por la decisión del Presidente del gobierno español, el socialdemócrata Pedro Sánchez, junto a otros seis jefes de estado (Merkel de Alemania, Costa de Portugal, Rutte de los Países Bajos, Babis de Checa, Karins de Letonia y Lofven de Suecia), quienes elevaron una nota al Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, donde señalan que “haga lo posible para culminar ya las negociaciones con el Mercosur” (Idafe, 2019: 25).

Los resultados concretos de la negociación han sido por lo menos desparejos, más allá de la proclamada adhesión a los principios del libre cambio. Nos encontramos con que todos los puntos que los europeos buscaron en el acuerdo fueron logrados²¹, mientras que las cuotas reclamadas desde aquí para productos agrícolas fueron sensiblemente recortadas²².

Además, cabe recordar, como lo hizo Julieta Zelicovich en un reportaje de Javier Lewkowicz, que las cuotas no implican libertad de circulación para esos productos, sino que éstos deben adecuarse a las normas productivas europeas (Lewkowicz, julio 2019, 6). Por ese motivo, es un acuerdo de comercio regulado bajo las normas europeas, y no un TLC, y es asimilable a otros ejemplos históricos, ya que se acepta el rol de proveedor de manufacturas de los primeros, poniendo en jaque a las propias, actuales y futuras, pero el nuestro de exportadores de productos agropecuarios también está sujeto a las políticas de subsidios, cuotas y reglamentación sanitaria que restringen esa función en rubros competitivos, como lácteos, vinos, alimentos procesados, etc.²³

²¹ En una información que la Comisión Europea difundió para sus empresarios se indicó como oportunidades para: un acceso fácil y privilegiado a un mercado grande y atractivo; la ventaja un acceso privilegiado al Mercosur; el ahorro de impuestos aduaneros; oportunidades para los sectores más competitivos de la Unión Europea; acceso a materias primas a precios competitivos; acceso preferencial a un mercado de servicios, y; lograr igualdad de condiciones para las empresas europeas en compras públicas. (Comisión Europea, 2019) Todos se lograron, salvo el último que tuvo un resultado parcial.

²² Como ha señalado Lucero, ha habido retroceso en el volumen ofrecido: “La oferta de Europa al Mercosur para el año 2004 fue de 100.000 toneladas de carne. Luego de varios años se había acordado que no habría propuestas menores a los niveles del año 2004, al tiempo que la propuesta en el 2010 del Mercosur fue de abrir el mercado a 400.000 toneladas. Lo acordado bajo la gestión de Cambiemos, sin embargo, fueron 99.000 toneladas de carne (Lucero, 2019: 12).

²³ Otros rubros en riesgo para los capitalistas locales son los de Obra Pública y Servicios.

Los ganadores y perdedores estarán determinados, como lo ha señalado Zelicovich, por los elementos que limitan la capacidad de desarrollo del país: la prohibición de retenciones²⁴, la reducción arancelaria y las disposiciones fitosanitarias “y obstáculos técnicos a las importaciones que quedan muy limitados, así como también el rol de las empresas del Estado, que son otro elemento de política desarrollista” (Lewkowics, julio, 2019, 6)²⁵.

Uno de los problemas más serios para solucionar las asimetrías es de dónde el gobierno conseguirá financiamiento para la “adaptación” de aquellos sectores afectados por el acuerdo, por las tasas elevadas que se pagan aquí, aunque se comprometió a brindar ayuda (Valli, 2019: 27). Sabemos, sin embargo, que:

Los defensores del libre comercio suelen conceder a menudo que algunas personas pueden resultar perjudicadas a corto plazo, pero a continuación argumentan que, a largo plazo todos (al menos la mayoría) van a salir mejor parados. En realidad, no hay nada en la teoría económica que garantice que esto sea así y si, en cambio muchas cosas sugieren lo contrario. Un conocido resultado de Wolfgang Stolper y Paul Samuelson afirma que algunos grupos sufrirán necesariamente pérdidas de ingreso a largo plazo a causa del libre comercio (Rodrik, 2011: 271).

Tampoco está claro cómo con los efectos de este acuerdo se logrará “promover el comercio” (Macri, 2019), dado que no existe ningún ejemplo de asociación entre los europeos y unidades políticas periféricas que haya sido beneficiosa para estas últimas. Como ha sostenido Vázquez del Faro, “casi dos décadas de aplicación de este tipo de acuerdos comerciales asimétricos entre la UE y economías emergentes como las de Egipto, Chile, Sudáfrica, Marruecos, Argelia y México dejan un mensaje claro: son un negocio redondo para las empresas y los trabajadores europeos” (2019).

Aunque en realidad hay un problema de fondo, como lo indicó Dani Rodrik hace casi una década; no sólo son estos detalles —nada menores, por cierto—, sino aspectos más generales de una estrategia de inserción como esta, que “centrada en acuerdo comercial para abrir mercados, malgasta mucho capital político y negociador para obtener unas exiguas ganancias económicas. Y aun peor, descuida el principal defecto del sistema, que es la falta de un apoyo generalizado entre la gente corriente” (Rodrik, 2012: 271-272).

Pero volviendo a las acciones que produjo el tratado, en su 54° Reunión del Consejo de Mercado Común realizada en Santa Fe en julio de 2019, más allá de la euforia reinante por el anuncio, se discutió un esquema de aplicación provisional:

se requiere la aprobación de los cuatro parlamentos nacionales para la entrada en vigor definitiva, aunque en Santa Fe se acordó explorar una vía ad-hoc apurar los efectos concretos del acuerdo. “Se está evaluando la posibilidad de entrada en vigor provisional de manera bilateral para los estados parte que lo vayan ratificando. Nosotros somos favorables a eso y sabemos que otros países del bloque también” (Barrio, 2019, 44).

²⁴ Las retenciones tienen claramente un doble fin económico, ya que permite separar los precios internos de los externos y, obviamente, fiscal, pero también es un instrumento que permite diseñar una política de desarrollo e inserción internacional (Simonoff, 2009).

²⁵ Por ese motivo, existen resistencias de sectores industriales a la firma del tratado, pero con la excusa de la pérdida de competitividad ven una oportunidad para llevar adelante la reforma laboral (Stagnaro, 2019: 16).

Al respecto de esta forma de aplicación anticipada, la especialista Julieta Zelicovich planteó lo siguiente:

Esto implica que una vez que el parlamento europeo ratifique la parte comercial, la ratificación en el Mercosur se realizaría por país. Es decir que, si ratifica Brasil, allí entraría en vigor. Esto implica un mecanismo de presión, porque el que no ratifica compete con importados europeos que ingresan al país vecino si obtener beneficios del acuerdo en sus exportaciones (Lewkowics, julio 2019, 6).

La llegada de este Acuerdo llevó a un entusiasmo exagerado por parte del gobierno, que casi inmediatamente anunció otro con EFTA (MRREEyC, agosto 2019) y el inicio de negociaciones con Brasil para un TLC con Estados Unidos (Niebieskilkwait, 5 julio 2019: 8)²⁶:

Los gobiernos de Mauricio Macri y Jair Bolsonaro y sus contrapartes europeas y norteamericanas saben que la coyuntura política actual ofrece la oportunidad para que los países asuman compromiso de desregulación comercial que pueden ser determinantes para consolidar un perfil de especialización primaria para países de la región (Lewkowicz, agosto 2019: 11).

Incluso aquel sentimiento los llevó a subestimar las señales alarmantes que aparecen del otro lado del Atlántico, como el rechazo austríaco que fue reducido a una mera cuestión electoral (Clarín, 20 septiembre 2019: 10), y la creciente tensión de Francia²⁷ e Irlanda con Bolsonaro por la situación de los incendios en la zona amazónica, aunque no se nos escapa que esto puede ser una excusa de otros motivos más profundos (Avignolo, 2019: 35)²⁸.

7. El vecindario a la sombra de los halcones

En el plano regional el gobierno argentino convivió en sus primeros momentos con la crisis política brasileña por el proceso de juicio político a Dilma Rousseff y su posterior destitución, hasta la llegada de Jair Bolsonaro. A pesar de su discurso claramente misógino, racista y reivindicador de la tortura y de la dictadura militar de 1964 del entonces candidato, y con el fin de generar cierta empatía con él, el Canciller Faurie declaró que se trataba de una opción de centro derecha (Página/12, 30 septiembre 2018: 16)²⁹.

Durante el *ballotage* Bolsonaro declaró que su gobierno iba a tener “una buena relación” y “óptima alianza” con Argentina (Página/12, 26 octubre 2018: 8), aunque el Mercosur quedó en “entredicho”, ya que “se ha mostrado partidario de pactar acuerdos bilaterales

²⁶ Como señaló el periodista Carlos Pagni el acuerdo con Washington tiene como dificultad principal la competitividad de las economías mercosurianas con la norteamericana en materia agrícola, pero también otras como el régimen de patentes. (Pagni, 2019, 8)

²⁷ Fueron significativamente las declaraciones de la nueva embajadora francesa en Argentina, Claudia Scherer-Effosse, quien señaló que como ocurrió con otros acuerdos “hay que esperar, ahora no es el momento de firmarlo.” (Niebieskilkwait, 24 septiembre 2019, 14)

²⁸ Una de las condiciones por las cuales los países con mayores intereses agrícolas de Europa aceptaron fue sobre la base de condiciones ambientales que se deben cumplir en el Cono Sur. (Grynspar, 2019, 9)

²⁹ Incluso fue sorprendente, una vez electo el militar retirado, el Canciller señaló éste posee con Macri una visión coincidente del mundo (Clarín, 7 diciembre 2018, 18)

con cada país y no tanto en bloque” (Marreiro y Lafuente, 2018: 4) y a pesar de las declaraciones del ministro de economía Pablo Guedes en una conferencia de prensa, en donde señaló que ni Argentina ni el Mercosur eran la “prioridad” del nuevo gobierno (Página/12, 30 octubre 2018: 8), cosa que causó conmoción en Buenos Aires y por lo que luego se disculpó (Página/12, 31 octubre 2018: 4).

Aunque el anuncio del acuerdo con la Unión Europea pareciera darles la razón a las autoridades argentinas, expresadas tanto en palabras del Canciller Jorge Faurie como en las del Embajador argentino en Brasil, Carlos Magariños, que descartaban cambios profundos (Gosman, 2018: 3-4), existen fuertes presunciones de que estaríamos asistiendo a un viraje de la estrategia de inserción regional brasileña que se vino sosteniendo desde los años ochenta.

Incluso el acercamiento de Bolsonaro a Trump podría generar dificultades en la estrategia argentina hacia Washington, ya que podría desplazar a Buenos Aires de cierto lugar de privilegio, más retórico que real, que Macri habría logrado gracias a la vacancia generada desde el gobierno de Temer³⁰.

Es notable que cuando el ciclo conservador parece cerrarse, y tras el fracaso electoral de Macri, Bolsonaro promovió el adelantamiento de la Reunión del Mercosur en Porto Alegre para principios de diciembre y no a mediados de ese mes, con el objetivo de impedir una rediscusión de la propuesta de reducción de aranceles extrazona en un 50 % por el nuevo gobierno argentino, llegando a proponer su expulsión del Bloque e incluso amenazando salirse de él (Fioriti, 2019)³¹.

La política hacia Venezuela resultó más errática de lo que da cuenta el Presidente en su último discurso en Nueva York (Macri, 2019), ya que la agenda de su primera Canciller, que aspiraba ser Secretaria General de Naciones Unidas, le impidió ajustarse a sus ideas y a las de Washington, cuestión que con Jorge Faurie desapareció.

Para Buenos Aires, la caótica situación política en Caracas, producto del deterioro de su economía, que acentúa el delicado equilibrio institucional entre oficialismo y oposición, tuvo, como indicó Andrés Malamud, el objetivo de “aislar a Venezuela” (Malamud, 2016: 4).

Inicialmente en el plano del Mercosur fue donde estos planteos tomaron una forma más concreta, junto a Paraguay y Brasil, para bloquear el acceso de Venezuela a la presidencia pro t mpore, lo que produjo una de sus mayores crisis en toda su historia (Página/12, 5 de octubre de 2016).

Dentro de la reorientación neoliberal del Mercosur es que debe entenderse la suspensión de Venezuela en diciembre de 2016, ya que significaba un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos fijados por los gobiernos que representaban el cierre del ciclo progresista. Además, desde la asunción de Trump, el poder de los legisladores republicanos anticastristas, y la consolidación del giro conservador, con los triunfos de Iván Duque en Colombia y Jair Bolsonaro en Brasil, potenciaron la hostilidad hacia el chavismo (Simonoff, 2019a).

³⁰ Es interesante hacer notar que, si bien Macri tiene una agenda positiva con la administración Trump, subsisten puntos conflictivos que no existirían en el caso de nuevo presidente brasileño.

³¹ Las corporaciones industriales brasileñas est n obligando a revisar estas acciones (Martirena, 2019).

La impugnación por parte del Grupo Lima³² del resultado electoral que le permitió a Nicolás Maduro asumir la presidencia de Venezuela y el reconocimiento del Jefe de la Asamblea Nacional, Juan Guaido, como presidente “interino” fueron parte de aquella estrategia tomada desde Washington.³³

Como un eslabón de ella, la Argentina elevó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU una investigación realizada por el Centro de Orientación de Migrantes y Refugiados, donde se recopilaron denuncias de crímenes cometidos por el régimen chavistas que van “desde violencia sexual hasta ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y distintos tipos de torturas” (Beldyk, 29 septiembre de 2019, 25). Pero este informe, sumado al emitido por la Alta Comisionada de Naciones Unidas, Michel Bachelet, le sirvió al gobierno argentino y sus socios del Grupo Lima para “una vez más convocar a la comunidad internacional para utilizar todas las herramientas diplomáticas y jurídicas disponibles para revertir esta situación, para que Venezuela vuelva a ser libre y democrática” (Macri, 2019).

Esta posición claramente intervencionista, típica del neoinstitucionalismo liberal, puso el acento en el derecho a proteger de manera selectiva, ya que se lo aplica solo a los Estados que se apartan del programa de la tríada, aunque es una decisión que atenta contra la estabilidad del sistema interamericano.³⁴ Resultó paradójico que, si se buscaba una solución política, el mecanismo idóneo hubiese sido la UNASUR, organismo que el gobierno argentino abandonó en abril de 2019, hecho fundamentado a partir de “una agenda con alto contenido ideológico y muy alejada de sus objetivos iniciales y el desorden administrativo que prevaleció en la organización los últimos tiempos” (MRREEyC, abril 2019).

Desde el año 2009 esa organización funcionó como un ámbito de resolución de diversas tensiones regionales existentes. Por ese motivo, la decisión de salirse de allí y dar una especie de salto al vacío al Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) es incomprensible, sobre todo si la decisión era que hubiese una salida política en Venezuela³⁵.

El PROSUR es una organización patrocinada por el presidente chileno Sebastián Piñera, a la que adhirieron rápidamente la mayoría de los gobiernos de derecha de la región (Mauricio Macri de Argentina, Jair Bolsonaro de Brasil, Iván Duque de Colombia, Mario Abdo Benítez de Paraguay y Martín Vizcarra de Perú), y sus objetivos son: avanzar en una zona de libre comercio, coordinar la lucha contra el terrorismo, tráfico de drogas, armas y personas, y potenciar el intercambio de información y experiencias en materia de defensa y ciberataques (Beldyk, 17 marzo 2019, 8).

Resultó evidente la vinculación entre ambos procesos, ya que el PROSUR “materializa” la sepultura de la UNASUR, como lo explicó Juan Gabriel Tokatlíán:

Las actitud hasta ahora poco constructiva -en el sentido de la ausencia de un aporte concreto a salidas pacíficas- de los participantes del nuevo foro

³² Este grupo creado en agosto de 2017 está formado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guayana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía, y ha realizado el seguimiento de la crisis venezolana y coordinado acciones contra el régimen chavista.

³³ Para reforzarla, a principios de marzo de 2019, Mauricio Macri lo recibió en Olivos y en octubre rompió relaciones con el régimen de Maduro.

³⁴ Un claro ejemplo de ello fue la reacción de Buenos Aires frente a la represión de las movilizaciones contra los gobiernos de Moreno y Piñera en Ecuador y Chile, respectivamente.

³⁵ Es necesario dar una solución política, sin excluir a ningún sector en la disputa que permita estabilizar la situación y avanzar en la resolución de la crisis humanitaria que vive Venezuela.

respecto a la angustiada crisis venezolana, la resignada aceptación sin cuestionamiento a las sanciones materiales impuestos por Washington a Caracas y la desconsideración de alternativas como las sugeridas por el Mecanismo de Montevideo (México y Uruguay más el Caricom), el Grupo Internacional de Contacto para Venezuela (involucrando países de Europa y Latinoamérica) y aún por el Vaticano, insinúan que Prosur está más inclinado a seguir al Norte que mirar al Sur. (Tokatlián, 2019, 20)

Y también explicó la incapacidad de esta elite regional de reconfigurar aquella organización regional, como lo ha sostenido Emanuel Porcelli (2019) de la siguiente manera: “la sobreideologización de la integración regional (en gran parte por la demonización doméstica) lo ha llevado a una incapacidad de apropiarse del proceso, resignificarlo y utilizarlo para sus objetivos regionales como una herramienta válida para los objetivos de la política exterior”.

El Grupo Lima se reunió para evaluar, tras el fracaso de Guaidó de tomar el poder en Venezuela, la persistente crisis política y humanitaria que vive ese país, y buscó invitar a Cuba y el Grupo de Contacto Internacional (Alemania, Francia, Italia, Holanda, Portugal, España, Suecia, Reino Unido, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Costa Rica) que promueve “elecciones libres” allí. Sin embargo, el grupo reafirmó su “pleno respaldo a las acciones emprendidas durante los últimos días por el pueblo venezolano bajo el liderazgo de Guaidó para restablecer el estado de derecho en Venezuela, de manera pacífica y en respeto al orden constitucional, y lo alientan a perseverar en este esfuerzo” (Perfil, 4 mayo 2019, 33).

En este panorama, la decisión de convocar al TIAR, apoyada desde el gobierno de Macri (Niebieskilkwait, 14 septiembre 2019, 20), y refrendada en Nueva York, a pesar de sostener la exclusión de la intervención militar, dio una señal de peligro que hace dudar sobre lo proclamada actitud mediadora del Grupo Lima, entre Washington y Caracas, cuando comparte el diagnóstico de Trump, pero excluye la opción de intervención bélica, aunque esta parece cada vez más cercana.

Como parte de este proceso de alineamiento con Washington, en julio de 2019, Macri recibió a Mike Pompeo, el Secretario de Estado de Trump, como lo había hecho en mayo con Kimberly Breier, funcionaria del área de América Latina. Al respecto, el canciller de Trump dijo “Argentina se destaca como un socio confiable en nuestros esfuerzos compartidos para restaurar la democracia en Venezuela” (Kiernan, 2019, 2).³⁶

Sin embargo, el alejamiento de Bolton por “pasarse de la raya” podría ser un signo de distensión:

El enfado de Trump con los asesores que le aseguraban que Maduro tardaría muy poco en caer fue *vox populi* pocos meses después y Bolton resultó uno de los grandes adalides de la mano dura contra el régimen chavistas. Suyas son también algunas de las declaraciones más belicosas sobre la crisis, como cuando amenazó a Maduro con Guantánamo, y las que no dejaba de poder sobre la mesa la posibilidad de una intervención militar que Trump no deseaba. (Mars, 2019, 4.)

³⁶ Además, se trataron temas como el control de la Triple Frontera y el apoyo norteamericano al país en el FMI por la situación financiera que atraviesa.

Como sabemos, esta salida no fue por diferencias en el objetivo último –el fin del régimen chavista–, sino por la ineficacia de la estrategia llevada adelante por él y que puso a la situación en un callejón sin salida.

8. La cuestión Malvinas: negocios por soberanía

El último punto, en relación con nuestro reclamo soberano a Gran Bretaña sobre los archipiélagos australes, al respecto la ministra Malcorra señaló: “En el caso del Reino Unido, sentimos que hay una oportunidad de aprovechar muchas oportunidades que tenemos para hacer negocios, comercio, inversión. Pero también queremos mantener abierto el diálogo con el Reino Unido con el fin de trabajar en una posible solución para este problema de larga data” (Malcorra, 2016).

Estos parámetros coinciden con los establecidos por Juan Carlos Puig cuando señaló que los intentos de concentrarse en la cooperación económica entre Argentina y Gran Bretaña –objetivo principal de esta última–, terminan relegando la cuestión de fondo, la discusión sobre la soberanía (Puig, 1983, 200)³⁷.

En agosto de 2016 la nueva Premier Británica, Theresa May, envió una carta al presidente Macri en la que abogaba por la negociación de dos temas relegados y de interés británico en la cuestión Malvinas: la ampliación de las frecuencias de vuelos y el “levantamiento de las restricciones para realizar prospecciones de petróleo en el disputado territorio insular” (Tarruela y Rivas Molina, 2016).

Al mes siguiente, estos pedidos fueron tomados en cuenta por el gobierno de Cambiemos, cuando se anunció una Declaración Conjunta argentino-británica, conocida como Foradori-Duncan³⁸, donde se trataron los temas reclamados por la Primer Ministra, además de incorporar el inicio del proceso de identificación de los caídos en el cementerio de Darwin y el respeto por la fórmula del paraguas de la soberanía (Clarín, 14 septiembre 2016). Como evaluó acertadamente el ex Canciller Jorge Taiana en 2016:

Resulta claro el interés británico en lograr las mejores condiciones para garantizar la explotación de los recursos de las islas, mientras que el gobierno argentino busca una mayor cooperación en algunos temas en los que no queda demasiado claro cuál sería el aporte por parte de Gran Bretaña ni el supuesto beneficio para nuestro país.

Como hace 20 años, se habilitaría la extracción y explotación de recursos naturales que también son objeto de disputa, bajo la promesa de hacerlos conjuntamente –cosa que en el pasado ya se impidió– y se difiere *sine die* la cuestión de fondo.

El compromiso por despejar esa agenda de los temas de petróleo y pesca, que es una solución a los problemas logísticos y de costos de las explotaciones económicas de nuestros

³⁷ Estrategia no fue novedosa ya que fue seguida en fases de la Revolución Argentina, el Proceso hasta la Guerra de 1982 y la presidencia de Menem.

³⁸ Por los apellidos de los dos viceministros que suscribieron el documento.

recursos para los británicos³⁹, pareciera desarrollarse al margen de ciertos eventos positivos, como la confirmación de la ampliación de nuestros límites marítimos y el Brexit.

Aunque el territorio en disputa está exceptuado, el reconocimiento de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas de la incorporación de 1.633 kilómetros cuadrados, un 35 % de su superficie marítima, ha sido un gran logro para el criterio de integridad territorial sostenido por Buenos Aires en la disputa (Clarín, 23 marzo 2017).

El resultado del referéndum para la salida británica de la Unión Europea fue otra noticia favorable para esta cuestión, como lo ha indicado Roberto García Moritán, ya que dificulta el acceso de su producción pesquera a la UE (un 73%) y representa el 60% de la dimensión económica isleña (García Moritán, 2016).

Estas limitaciones económicas no solo generarían oportunidades en la cuestión, sino también desde el punto de vista diplomático. Por ejemplo, la Unión Europea consideró la disputa entre España y el Reino Unido por el peñón de Gibraltar como una “cuestión colonial”, cuestión que podría marcar una nueva perspectiva por parte de Bruselas en otras disputas, como la de Malvinas (García Moritán, 2019 febrero, 12). En el caso del reclamo español por Gibraltar, el Brexit fue aprovechado por Madrid, como lo destacó García Moritán: “Quizás el mayor éxito de la diplomacia española es haber hecho de la cuestión Gibraltar un tema relevante en el proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea” (García Moritán, abril 2019, 20)⁴⁰.

Aquí existe una diferencia notable con la Argentina, ya que para el Canciller Faurie:

Sera el ritmo y necesidades del Brexit. Si bien los isleños no tienen la menor confianza en los argentinos, podrían comenzar a cambiar de actitud “si Argentina termina con las sanciones económicas que impuso el gobierno de Kirchner”. El segundo punto sería “considerar que los isleños existen, que somos personas e importamos”, como dice el ex concejal isleño Mike Summers. (Clarín, 24 julio 2019, 5)

En varios medios argentinos el Canciller Faurie declaró que los isleños “sientan que pueden llegar a Argentina (sic) para educarse, para atenderse en temas de salud y para hacer comercio”. Para el Ministro, esta estrategia está destinada a “crear confianza para la integración económica, comercial y la participación de las inversiones británicas en las oportunidades que ofrece la Argentina en materia de energía, infraestructura, minería, turismo y en el sector agropecuario” (Faurie, octubre 2017, 12).

El Canciller defendió el curso de acción seguido en la Cámara de Diputados, incluso llegó ambiguamente a calificar a los habitantes de las islas como “pueblo”, algo que el país históricamente rechaza por considerarlos población implantada (Jorquera, 2018, 2).

³⁹ Para ello la canciller Malcorra utilizó la expresión “remoción de obstáculos” para graficar el accionar del gobierno, cuestión que mereció una fuerte crítica, como se observó en su comparencia ante la Cámara de Senadores en octubre de 2016 (HSN, 2016).

⁴⁰ Unos meses después el mismo Embajador precisó cuáles eran las dificultades que el Brexit genera para las posesiones británicas de ultramar: “La duda es si Londres estará en condiciones de contribuir eficazmente al universo de necesidades de la mayoría de las colonias y las ocho bases militares que posee en el extranjero. Este panorama podrá a prueba la capacidad financiera como, entre otros, la logística británica, tanto militar como civil, para seguir manteniendo una presencia global extendida. El ex canciller Willan Hague ya había advertido que el Brexit podría acelerar la desintegración de los últimos vestigios coloniales” (García Moritán, septiembre de 2019, 23).

En diciembre de 2016, ambos gobiernos anunciaron el inicio de las tareas de identificación de los soldados sepultados en el Cementerio de Darwin en la isla Soledad, pero como señala Carlos Biangardi tanto en la declaración conjunta de agosto como en el protocolo con Cruz Roja:

El gobierno argentino (...) salva la responsabilidad de los británicos por la violación de las prácticas operacionales en relación con el tratamiento de los restos humanos y de la información sobre los fallecidos, asume la corresponsabilidad de identificar a sus muertos, continúa admitiendo que una entidad privada se encuentre obligada al mantenimiento de un Cementerio de Guerra en territorio ocupado por las fuerzas armadas del adversario, las que están obligadas a cuidarlo en cumplimiento de los Convenios de Ginebra, y lo presenta como un éxito de su diplomacia. (Biangardi, 2017)

A fines de 2017 se avanzó en la identificación de 88 tumbas de las 123 sin identificación que se encontraban en el Cementerio de Darwin, pero resulta preocupante cómo el problema de fondo —la discusión sobre la soberanía de las islas— continúa encapsulado en esta *remake* de los fundamentos de la fracasada política de seducción de los años noventa.

Las autoridades británicas manifestaron a lo largo de 2018 y en varias oportunidades su queja por la falta de avance de los Acuerdos Foradori-Duncan para “remover los obstáculos” a los vuelos hacia el archipiélago, y permitir el desarrollo del comercio, navegación, pesca e hidrocarburos de las Islas.

Las negociaciones para la realización de un segundo vuelo semanal estaban paralizadas desde julio de 2019, el único impedimento para las autoridades coloniales británicas fue que este no realizara escala en Argentina. El propio Canciller Faurie declaró al respecto en una entrevista al diario *Clarín* que:

Estamos analizando tener una mayor conexión aérea, que facilite la vinculación entre el continente y las islas.” (Faurie, octubre 2019, 12) En noviembre el gobierno británico lo confirmó, partiría desde Sao Paulo, con una escala mensual en Córdoba por parte de la empresa Latam. El gobierno argentino por su parte declaró que este vuelo se enmarcaba en la Declaración Conjunta de 1999 y que tiene como objetivo contribuir a un “proceso gradual de construcción de confianza. (Niebiskikwait, 2018 noviembre, 17)

Producto del Acuerdo Foradori-Duncan, en noviembre de 2019 se reunió en Londres el Subcomité Científico de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur (CPAS). Allí se trataron temas de cooperación científica para la conservación de los recursos pesqueros en el Atlántico Sudoccidental, pero está claro que, como viene ocurriendo en varios asuntos vinculados a Malvinas y como señaló Jorge Arguello: “en esa ‘mesa de diálogo bilateral’ progresan solo las iniciativas de una de las partes, la británica, necesitada de respuestas económicas para las islas que Londres ya no puede sostener, como antaño, por su propia y traumática coyuntura” (Arguello, 2019, 40).

Ante la requisitoria periodística, y dada la similitud con Malvinas, la Cancillería argentina fue consultada si iba a utilizar el recurso de solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), frente a la disposición de esta sobre la cuestión de Chagos, en la cual Gran Bretaña sentenció a abandonar el archipiélago a favor de la República de Mauricio a principios de año, el titular del Palacio San Martín lo descartó (Niebiskikwait, 3 abril 2019, 11).

Esta decisión de la CIJ sobre Chagos fue reforzada por la Asamblea General de Naciones Unidas, la cual se hizo eco de esta medida y votó por 116 votos a favor, 6 en contra (Gran Bretaña y Estados Unidos, entre otros) y 56 abstenciones, con una resolución que le exige a Londres el retiro del archipiélago del Océano Indico (Página/12, 24 mayo 2019, 16). Los británicos indicaron su oposición a cualquier tipo de acción judicial por Malvinas y Gibraltar, a pesar de resaltar la buena relación existente con los países demandantes (Niebieskikwiat, 24 mayo 2019, 19).

Como parte de su estrategia de cooperación económica, la Secretaría de Energía argentina adjudicó áreas de explotación petrolera en el área de Malvinas a 13 compañías (Exxonmobil, Qatar Petroleum, Tullow Oil, Pluspetrol, Wintershall, Equinor, YPF, ENI, Mitsui, Tecpetrol, Total Austral y BP), algunas de ellas vinculadas a los kelpers, según informó el OETEC (Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo) a través del diario Página 12 (Página/12, 18 mayo 2019, 16-17). Con ello, según su director Federico Bernal, “Macri consolida la ocupación británica del Atlántico sur” (Página/12, 18 mayo 2019, 17).

Días después el OETEC precisó esa denuncia al indicar que de las 7 áreas adjudicadas a Equinor⁴¹, “dos de ellas se ubican en la Cuenca de Malvinas Oeste”, además que el “municipio de Rio Grande presentó un amparo colectivo para frenar el beneficio a empresas vinculadas al ilegítimo gobierno británico en Malvinas” y hará lo mismo “la gobernación fueguina y el municipio de Ushuaia” (Página/12, 23 mayo 2019, 12).

9. Conclusiones

La apuesta por la UE —laramente un actor secundario frente a Washington y Beijing— nos lleva a preguntarnos sobre la oportunidad de este acuerdo en el medio de una guerra comercial lanzada por Donald Trump contra China. Estas negociaciones, junto al ingreso a la OCDE y diferenciándose del clima proteccionista imperante, son cómo el gobierno macrista supone el “retorno” al mundo.

Para esta gestión el Mercosur tuvo un valor de “puente” a los acuerdos OMC plus. La derecha conservadora argentina lo consideró como una atadura de nuestra libertad de vincularnos con la triada occidental, por ello sus referencias fueron considerarlo como parte del “aislamiento”. Nunca se sintieron cómodos con él y prefieren la fuga hacia el Pacífico con Colombia, Chile, Perú y México.

El mundo es un lugar complejo al que debemos entender no con fórmulas de marketing electoral, sino con un análisis riguroso que nos permita determinar nuestras capacidades para poder aprovechar oportunidades reales y no ilusorias y sin ninguna evidencia empírica.

La crisis de la pretensión de constituir un orden internacional de signo neoliberal nos lleva a pensar que existe una gran incógnita sobre si el optimismo del gobierno macrista en torno al multilateralismo resulta razonable y racional en un marco de creciente disputa entre las dos principales economías mundiales, el ascenso de fórmulas extremistas en los gobiernos de los países centrales a los cuales ha sido sensible y un retroceso generalizado de aquel en el ámbito internacional.

⁴¹ Según Federico Bernal, Anne Drinkwatter “actual miembro del directorio de la empresa Equinor, tiene vinculación directa con el gobierno colonialista isleño” (Página/12, 23 mayo 2019, 12).

Las estrategias internacionales de las unidades políticas deben fijarse y realizarse de acuerdo a un análisis racional que permita determinar los marcos globales y las capacidades propias para su ejecución, no por una expresión de deseo.

10. Bibliografía

- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del Siglo XXI*. Madrid, España: Akal.
- Arguello, J. (Marzo de 2019). “Malvinas una gran oportunidad” en *Perfil*, 3 de marzo de 2019, p. 40.
- Avignolo, M. L. (2019). “Francia e Irlanda critican a Bolsonaro y peligra el acuerdo UE-Mercosur”. *Clarín*, 24 de agosto de 2019, p. 35
- Banco Mundial. (2018). *Comercio de mercaderías (% del PBI)*. Washington. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/TG.VAL.TOTL.GD.ZS?locations=AR&view=chart>
- Barrio, F. (2019). “Nuevo Mercosur: entre la apertura y cuentas pendientes”. *Perfil*, 20 de julio de 2019, pp. 44-45.
- Beldyk, M. (2019). “De Unasur a Prosur: Argentina se suma a la creación de un Alca sudamericano”. *Perfil*, 17 de marzo de 2019, p. 8.
- Beldyk, M. (2019). “Las denuncias de lesa humanidad contra Madura, rumbo a La Haya”. *Perfil*, 29 de septiembre de 2019, p. 25.
- Biangardi Delgado, C. A. (2017). Se debe actuar con suma prudencia con las medidas que se tomen en el futuro con respecto al Cementerio Argentino de Darwin. Opiniones en el IRI. Febrero de 2017, recuperado de: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/opiniones-en-el-iri-cementerio-darwin-biangardi.pdf>.
- Busso, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. Anuario 2017. Recuperado de: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/09/A2017amnorArtBusso.pdf>
- Busso, A., Actis, E. y Novello, M. R. (2017). “La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China”. En: Busso, A. (Coord.) *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, T2. Rosario, Argentina: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 11-51.
- Cervo, A. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46, (2), pp. 5-25.
- Clarín. (2016). El comunicado conjunto entre Argentina y Reino Unido completo. *Clarín*, 14 de septiembre de 2016. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/comunicado-argentina-reino-unido-completo_0_SygWaNvn.html

- Clarín. (2017). La ONU aprobó la ampliación de la plataforma continental argentina. 23 de marzo de 2017, p. 16.
- Clarín. (2017). Mauricio Macri volvió a cruzar a los K: “Éramos uno de los tres países más aislados del mundo”. 21 de septiembre de 2017, p. 10.
- Clarín. (2018). Mauricio Macri: “El riesgo país sube porque el mundo cree que los argentinos quieren volver atrás”. 25 de abril de 2018, p. 5.
- Clarín. (2018). Entrevista con el canciller argentino Jorge Faurie: “La visión que tiene Jair Bolsonaro resulta coincidente con la de Mauricio Macri”. 7 de diciembre de 2018, p. 18.
- Clarín. (2019). “Temor en Malvinas por el cambio de Premier y el divorcio de la Unión Europea”. 24 de julio de 2019, p. 5.
- Clarín. (2019). “Austria vetó el acuerdo Mercosur-Unión EU, pero el Gobierno minimizó la decisión”. 20 de septiembre de 2019, p. 10
- Comisión Europea. (2016). Comprehensive Free Trade Agreement with Mercosur Potential gains for the EU. Recuperado de: www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/may/tradoc_144559.pdf
- Cué, C. y Centenera, M. (2017). “La cumbre de la OMC termina en fracaso por el efecto Trump”. El País, 15 de diciembre de 2017, p. 6
- Cué, C. y Jiménez, C. (2015). “Macri busca el apoyo de Brasil para cambiar la política latinoamericana. El País, p. 4.
- Di Natale, M. (2016). “Macri busca apoyo externo y de las FF.AA: para combatir el narcotráfico” en La Nación, 8 de Agosto de 2016, rescatado de: <http://www.lanacion.com.ar/1925857-macri-busca-apoyo-externo-y-rde-las-ffaa-para-combatir-el-narcotrafico>.
- Donnan, S. (2017). “Trump cuestiona a la OMC y le provoca una crisis de identidad”. El Cronista, 11 de diciembre de 2017. Recuperado de: <https://www.cronista.com/financiertimes/Trump-cuestiona-a-la-OMC-y-le-provoca-una-crisis-de-identidad-20171211-0014.html>.
- El Cronista. (2017). “Macri prometió que Argentina será el supermercado del mundo”. El Cronista, 17 de mayo de 2017. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Macri-prometio-que-Argentina-sera-el-supermercado-del-mundo-20170517-0057.html>
- El Día (2016). Macri y sus 100 días en la rosada “terminamos con el aislamiento”. El Día, 20 de marzo de 2016. Recuperado de: <http://www.eldia.com/el-pais/macri-y-sus-100-dias-en-la-rosada-terminamos-con-el-aislamiento-123284>.
- Faurie, J. (2018). “La inserción inteligente”. Clarín, 26 de febrero de 2018, p. 25.
- Faurie, J. (2018). “Los isleños pueden venir a atenderse y hacer negocios”. Clarín, 25 de octubre de 2018, p. 12.
- Ferrer, A. (2016). “El regreso del neoliberalismo”. Le Monde Diplomatique, Año XVII, N° 201, Buenos Aires, Capital Intelectual, marzo de 2016, pp. 4-7

- Fukuyama, F. (1990). ¿El fin de la Historia? Babel. Revista de libros. Año II, Nº 14, pp. 22-30.
- G20. (2018). “Leaders’ declaration: Building consensus for fair and sustainable development”, recuperado de: www.g20.org/sites/default/files/declaracion_de_lid-eres_de_buenos_aires.pdf
- García Moritán, R. (2016). “Una nueva oportunidad para Malvinas”. Clarín, 24 de junio de 2016, recuperado de: http://www.clarin.com/mundo/nuevaoportunidadMalvinas_0_1601240034.html.
- García Moritán, R. (2019a). “El Brexit, Gibraltar y una solución que dejó fuera a las Malvinas”. Clarín, 4 de febrero de 2019, p. 12.
- García Moritán, R. (2019b). “El Brexit, Gibraltar y un giro diplomático con final incierto”. Clarín, 7 de abril de 2019, p. 20.
- García Moritán, R. (2019c). “El Brexit, las 14 colonias británicas y Malvinas”. Clarín, 4 de septiembre de 2019, p. 23.
- Ginsberg, L. y Gitter, P. (2019). “Atentado a la AMIA: ¿verdad y justicia... o memoria?” Clarín, 17 de junio de 2019, p. 23.
- Gosman, E. (2018). “Argentina descarta cambios en la relación con el Brasil de Bolsonaro y en el Mercosur”. Clarín, 30 de octubre de 2018, pp. 3-4.
- Grupo Consenso. (2015). Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: Seremos afuera lo que seamos adentro. Primer Documento. Buenos Aires, Consejo Argentino de Relaciones Internacionales. Recuperado de: http://www.cari.org.ar/pdf/documento_grupoconsenso.pdf.
- Grynspar, Rebeca. (2019). “Acuerdo UE-Mercosur: un poderoso mensaje”. Negocios, 7 de julio de 2019, p. 9.
- Honorable Senado de la Nación. (2016). “Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto”, Buenos Aires, Publicación de la Dirección General de Taquígrafos, 5 de octubre de 2016.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2018). Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto: Exposición del Señor Canciller Doctor Jorge Faurie, Buenos Aires, Argentina: Publicación de la Dirección General de Taquígrafos. Recuperado de: <https://www.diputados.gov.ar/comisiones/permanentes/creyculto/reuniones/vt/vtcom.html?id=1779>.
- Fioriti, Santiago. (2019) “El vice de Brasil viajará a la asunción de Fernández, pero la tensión no cede”. Clarín, 6 de noviembre de 2019, 6.
- Idafe, Martín. (2019). “El Presidente español pide que se acelere el acuerdo entre la UE y el Mercosur”. Clarín, 22 de junio de 2019, p. 25.
- Ikemberry, J. (2018). “La crisis del orden liberal mundial. Anuario CIDOB. Barcelona, España: CIDOB”. Rescatado de: <http://anuariocidob.org/avance-la-crisis-del-orden-liberal-mundial/>.
- Indec. (2019). Intercambio Comercial Argentino. Buenos Aires: Indec. Recuperado de

<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>

- Jorquera, M. (2018). "Canciller en problemas". Página/12, 30 de octubre de 2018, 2.
- Joseph, J. (2011). "Governmentality of What? Populations, States and International Organizations". En: Kiersey, N. y D. Stokes. Foucault and International Relations. New Critical Engagements. New York, Routledge, pp. 51-65.
- Kiernan, S. (2019). "Cómo restaurar las relaciones carnales". Página/12, 20 de julio de 2019, pp. 2-3.
- Kollman, R. (2019). "Macri le regla un decreto al amigo americano". Página/12, 18 de julio de 2019, pp. 2-3.
- Lamiral, C. (2018). "Argentina perdió el 60% de sus exportadoras desde 2006". Ámbito. 21 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.ambito.com/argentina-perdio-el-60-sus-exportadoras-2006-n4031216>.
- Lewkowics, J. (2015). "Socios con la potencia económica mundial" en Página/12, 1/ de febrero de 2015, 18-19.
- Lewkowics, J. (2016). "Las represas salen a flote". Página/12, 19 de abril de 2016, pp.18-19.
- Lewkowicz, J. (2019). "El estado va a perder margen de maniobra". Página/12, 25 de julio de 2019, 6.
- Lewkowicz, J. (2019). "Estados Unidos ajusta las riendas". Página/12, 2 de agosto de 2019, 11.
- Lucero, J. C. (2019). "Integración desequilibrada". Página/12, 29 de julio de 2019, 12.
- Macri, M. (2017). Discurso del presidente Mauricio Macri en la apertura del 135° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina. Casa Rosada. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/38791-discurso-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-135-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-argentina>.
- Macri, M. (2019). Mensaje del presidente Mauricio Macri en la 74ª Sesión de la Asamblea General de la ONU. Nueva York, 24 de septiembre de 2019, recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46315-mensaje-del-presidente-mauricio-macri-en-la-74-sesion-de-la-asamblea-general-de-la-onu>.
- Malcorra, S. (2016). Argentinian Foreign Policy under Mauricio Macri. The Future of Argentina. A Conversation with.... Council on Foreign Relations Events, Washington, EE.UU. Recuperado de: <http://www.cfr.org/argentina/argentinian-foreign-policy-under-mauricio-macri/p37519>
- Malamud, A. (2016). "Alianza del Pacífico vs. Mercosur: ¿guerra o marketing?" El Estadista, 29 agosto, 2016, p. 4.
- Mars, A. (2019). "Trump critica la actitud radical de Bolton sobre Venezuela". El País, 12 de septiembre de 2019, p. 4.
- Marreiro, F. y Lafuente, J. (2018). El 'Brasil primero' del ganador abre incertidumbres en la política exterior. El País, 29 de octubre de 2018, p. 4.
- Martirena, F. (2019). "Brasil no bajará arancel externo de forma unilateral". BAE Negocios.

Recuperado de: <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/Brasil-no-bajara-arancel-externo-en-forma-unilateral-20191103-0064.html>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2019). La Argentina se retira de la UNASUR. Información para la Prensa N°: 145/19. Buenos Aires, 12 de abril de 2019, rescatado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (Junio de 2019). Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE. Resumen informativo elaborado por el gobierno argentino. Buenos Aires, rescatado de: https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/resumen_acuerdo_mcs-ue_elaborado_por_gobierno_argentino.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2019). Comunicado conjunto: cierre de las negociaciones Mercosur EFTA. Información para la Prensa N°: 334/19. Buenos Aires, 23 de agosto de 2019, rescatado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-conjunto-cierre-de-las-negociaciones-mercosur-efta>
- Niebiskikwait, N. (2018). “Efecto Brexit en Malvinas: los kelpers temen quedar en una posición de debilidad”. Clarín, 25 de octubre de 2018, p. 13.
- Niebiskikwait, N. (2018). “Confirmado por los kelpers: se podrá viajar a Malvinas desde Córdoba”. Clarín, 28 de noviembre de 2018, p. 17.
- Niebiesklkwiat, N. (2019). “Argentina desiste de ir a la Corte de La Haya a enjuiciar al Reino Unido”. Clarín, 3 de abril de 2019, p. 11.
- Niebiesklkwiat, N. (2019). “Antecedente por Malvinas: la ONU ordenó al Reino Unido que se retire de un archipiélago”. Clarín, 24 de mayo de 2019, p. 19.
- Niebiskikwait, N. (2019). “Mercosur-UE: quieren firmar el acuerdo antes de las elecciones de octubre”. Clarín, 7 de junio de 2019, p. 4.
- Niebieskilkwait, N. (2019). “Tras el pacto con Europa, Macri y Bolsonaro buscan avanzar en un acuerdo comercial con EEUU”. Clarín, 5 de julio de 2019, p. 8.
- Niebieskilkwait, N. (2019). “El Gobierno se pronunció en contra de una intervención en Venezuela”. Clarín, 14 de septiembre de 2019, p. 20.
- Niebieskilkwait, N. (2019). “Piden que el plan para ingresar a la OCDE se mantenga como política de Estado”. Clarín, 21 de septiembre de 2019, p. 14.
- Niebieskilkwait, N. (2019). “Hay que esperar para el acuerdo Mercosur-UE, no es el momento”. Clarín, 24 de septiembre de 2019, p. 14.
- Office of the Press Secretary of The White House. (2016). Hoja Informativa: relación entre Estados Unidos y Argentina. Washington, 23 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/thewhitehouse/2016/03/23/hojainformativare-laci%C3%B3n-entre-estados-unidos-y-argentina>, consultado 8/9/2016.
- Ortelli, Ignacio. (2016) “Represas: serán más chicas y reducen el impacto ambiental” en Clarín, 7 de mayo de 2016, 42.

- Página/12. (2016). "Mercosur en crisis". Página/12, 5 de octubre de 2016, p. 7
- Página/12. (2017). "Malcorra sacó los trapitos al sol". Página/12, 17 de junio de 2017, p. 5.
- Página/12. (2018). "Apenas de centro derecha". Página/12, 30 de septiembre de 2018, p. 16
- Página/12. (2018). "La buena relación entre Macri y Bolsonaro". Página/12, 26 de octubre de 2018, p. 8.
- Página/12. (2018). "La prioridad no es el Mercosur". Página/12, 30 de octubre de 2018, p. 8.
- Página/12. (2018). "Se arrepintió mucho, poquito, nada". Página/12, 31 de octubre de 2018, p. 4.
- Página/12. (2019). "Un ilegal de visita en Olivos. Página/12, 2 de marzo de 2019, p. 12.
- Página/12. (2019). "Con permiso para perforar la soberanía". Página/12, 18 de mayo de 2019, pp. 16-17.
- Página/12. (2019). "Con la impronta de los kelpers". Página/12, 23 de mayo de 2019, p. 12.
- Página/12. (2019). "Derrota británica en un caso similar a Malvinas". Página/12, 24 de mayo de 2019, p. 16.
- Página/12. (2019). "El Grupo de Lima volvió a la carga contra Maduro". Página/12, 24 de julio de 2019, p. 14.
- Página/12. (2019). "Argentina, la más vulnerable del mundo". Página/12, 26 de julio de 2019, pp. 2-3.
- Pagni, C. (2019). "Mercosur y la euforia del comercio libre". El País, 9 de julio de 2019, p. 8.
- Pérez Llana, C. (Agosto de 2016). "Argentina en la OCDE". Le Monde Diplomatique, XVIII, N° 206, Buenos Aires, pp. 8-9.
- Perfil. (2017). "Netanyahu llega a Argentina y será recibido por Macri". Perfil, 11 de septiembre de 2017, p. 8.
- Perfil. (2019). "El Grupo de Lima quiere suma a Cuba a sus debates". Perfil, 4 de mayo de 2019, p. 33.
- Perfil. (2019). "EEUU puso precio al presunto cerebro del ataque". Perfil, 20 de julio de 2019, p. 16.
- Perfil. (2019). "Estados Unidos rechaza el ingreso de Brasil a la OCDE y apoya el de la Argentina". Perfil, 10 de octubre de 2019, recuperado de: www.perfil.com/noticias/politica/estados-unidos-rechaza-ingreso-brasil-ocde.html.
- Porcelli, E. (2019). "La incapacidad de resignificar la integración regional." Diagonales.com, 21 de octubre de 2019, rescatado de: <https://diagonales.com/contenido/la-incapacidad-de-resignificar-la-integracin-regional/14422>
- Puig, J. C. (1983). Malvinas y Régimen Internacional. Buenos Aires, Depalma.
- Rodrik, D. (2011). La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial. Barcelona, Antoni Bosch.

- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2003). "Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina". En: Sombra Saraiva, F. (Ed.). Foreign Policy and polical regime. Brasilia: Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, pp. 169-235.
- Sanahuja, J. A. y Comini, N. (2018). Las nuevas derechas frente a una globalización en crisis. Nueva Sociedad, mayo-junio 2018, recuperado de: <https://nuso.org/articulo/las-nuevas-derechas-latinoamericanas-frente-globalizacion-en-crisis/>
- Simonoff, A. (2009). Retenciones y Política Exterior. Relaciones Internacionales. Año 18, Nº 37, pp. 187-210.
- Simonoff, A. (2012). "Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001". En: Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (Comp.). Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración. Rosario, UNR Editora, pp. 105-131.
- Simonoff, A. (2016). El aislamiento como concepto de la política externa argentina. VIIIº Congreso de Relaciones Internacionales del IRI. La Plata, Argentina: IRI. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/57854/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1
- Simonoff, A. (2017). ¿La necesidad tiene cara de hereje? Signos de pragmatismo en el diseño de inserción argentina de la administración de Mauricio Macri. VIII Encuentro del CERPI y VI Jornada del CENSUD "Argentina y América Latina frente al nuevo escenario internacional". La Plata, IRI-UNLP.
- Simonoff, A. (2019a). Presentación del Trigésimo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (septiembre 2018- marzo 2019): momento de balance y campaña electoral. Revista Relaciones Internacionales. Número 56. Recuperado de: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/07/ri56-PEA-0-presentacion.pdf>
- Simonoff, A. (2019b). "El gobierno tomó una serie de medidas que aumentaron la vulnerabilidad del país". L'Ombelicodel Mondo. Periodismo internacional. Recuperado de: <https://ombelico.com.ar/2019/08/19/el-gobierno-tomo-una-serie-de-medidas-que-aumentaron-la-vulnerabilidad-del-pais/>
- Stagnaro, R. (2019c). "Usan el acuerdo con la UE para impulsar el reclamo de una reforma laboral". Tiempo Argentino, 30 de junio de 2019, p. 16.
- Taiana, J. (2016). "Muchos beneficios para el Reino Unido" en Página/12, Buenos Aires, 17 de septiembre de 2016, p. 12.
- Tarruela, P. y Rivas Molina, F. (2016) "May propone un acercamiento al Gobierno argentino por Malvinas" en El País, Madrid, 11 de agosto de 2016, disponible en: [ttp://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/11/actualidad/1470943281_678660.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/11/actualidad/1470943281_678660.html), consultado el 9/9/16.
- Tokatlián, J. G. (2016). "Hacia una relación más madura". La Nación, 31 de octubre de 2016, recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1951851-hacia-una-relacion-mas-madura>
- Tokatlián, J. G. (2019). "Bye Bye Unasur". Página/12, 22 de marzo de 2019, p. 20

- Tomas, A. (2016). "Mientras gira hacia Occidente, Macri congela los proyectos rusos y chinos". Perfil, 23 de enero de 2016, rescatado de: <http://www.perfil.com/politica/Mientras-gira-hacia-Occidente-Macri-congela-los-proyectos-rusos-y-chinos-20160123-0021.html>.
- Valli, P. (2019). "El financiamiento, talón de Aquiles de la "adaptación" para competir con Europa". Perfil, 7 de julio de 2019, p. 27.
- Vázquez del Faro. (2019). "Acuerdo Mercosur-Unión Europea: la negativa experiencia de otras economías emergentes". Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior. Rescatado de: <https://ocipex.com/acuerdo-mercosur-union-europea-la-negativa-experiencia-de-otras-economias-emergentes/>
- Walt, S. (2018). The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy. Farrar, Straus and Giroux.
- Vázquez, F. (2016). "La nostalgia por un mundo que ya no es". Le Monde Diplomatique, XVIII, N° 206, Buenos Aires, agosto de 2016, 4-5.
- Wainer, A. y Belloni, P. (2019). "El fracaso de la reinserción". Suplemento económico de Página/12 Cash, 16 de junio de 2019, pp. 4-5.

Logros y debilidades de la macridiplomacia

Patricio Mateo Carmody¹

La política exterior del presidente Macri procuró redefinir y recalibrar las relaciones internacionales de la Argentina en forma altamente visible. Así, en comparación a otras áreas de gobierno, la acción exterior proporcionó varios momentos de satisfacción. El esfuerzo realizado y el ritmo al que se trabajó fueron encomiables, aunque los logros obtenidos hayan convivido, a veces, con fallas conceptuales y organizacionales que opacaron el impacto de los éxitos diplomáticos. Es en este contexto que mis reflexiones se expresarán en torno a cuatro temas.

1. La Macridiplomacia: alta visibilidad y momentos de prestigio

La administración del presidente Macri se esforzó desde un principio y con gran energía en reestablecer y/o redefinir las relaciones internacionales de la Argentina. El presidente ya desde el inicio buscó participar en importantes foros globales como el Foro Económico de Davos, la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, y la reunión del G20 en Hangzhou (China), procurando reestablecer un relación “normal” con las potencias establecidas, y cultivar vínculos con líderes de las potencias emergentes. En efecto, un aspecto fundamental de este período fue la diplomacia presidencial --la Macridiplomacia--, es decir la activa interacción del presidente con líderes mundiales, y su gran esfuerzo personal en promover relaciones y acuerdos, dándole así una alta visibilidad a su política exterior.

¹ Es Ingeniero Industrial de la Universidad de Buenos Aires, y Master en Administración de Empresas (MBA) del Tuck School of Business, Dartmouth College, en Estados Unidos. Completó el programa de Doctorado en Relaciones Internacionales y Diplomacia de la Ecole de Hautes Etudes Internationales, en París. Complementó estos estudios con programas en la Kennedy School of Government, en Harvard, enfocados en comercio, desarrollo y negociaciones internacionales.

La Macridiplomacia alcanzó momentos de gran prestigio, entre los cuales se destacaron la presidencia del G20 en Buenos Aires en 2018, y la obtención del acuerdo Mercosur-Unión Europea (UE) en 2019. De este modo la presidencia del G20 en 2018, fue utilizada para reafirmar la voluntad de trabajar con todos los países con interés en cooperar con la Argentina. En esta diplomacia de líderes, creada no para salvar el orden mundial actual, sino que para ir ajustándolo y mejorándolo, se harían sentir las relaciones de poder actuales, por sobre las del pasado.

Macri sería sumamente efectivo en el G20 en su interacción personal con los líderes de potencias establecidas--como Trump, Macron, Merkel y Trudeau--, y de potencias emergentes --como Xi Jinping y Putin--. Pero también prestaría atención al exterior próximo, invitando a Chile al G20 en Buenos Aires, y presentando en el G20 de 2019 en Osaka, a los presidentes Bolsonaro y Macron. Este encuentro presidencial sería decisivo para la conclusión del acuerdo Mercosur-Unión Europea (UE) que se negociaba en Bruselas.

De este modo, un decidido presidente Macri aprovecharía su rol de líder temporario del Mercosur, su pertenencia a la troika del G-20, y el prestigio ganado por haber organizado con éxito el G-20 en Argentina, para arribar al acuerdo Mercosur-UE, en un contexto complejo, y aprovechando una estrecha ventana de oportunidad.

Es importante resaltar que la Macridiplomacia encarnó un cambio positivo en la manera de tratar a dignatarios y funcionarios extranjeros, dejando de lado la “antidiplomacia” de los gobiernos Kirchner, para adoptar un trato y un tono mesurado y educado. Este ejemplo sería seguido por la Cancillería, que tuvo la ardua tarea de recomponer nuestras relaciones bilaterales con numerosas naciones.

2. Horizontes diversos: declamaciones y realidades

En un contexto global donde se verificaba el desplazamiento relativo del poder económico hacia el Asia-Pacífico, era aconsejable para la Argentina adoptar una estrategia de política exterior de “horizontes diversos”, o sea el mantener relaciones positivas y simultáneas con las potencias establecidas, las emergentes, y el exterior próximo.

Al analizar la política exterior del gobierno Macri, observamos que su estrategia de “horizontes diversos” fue por momentos más evidente en lo declarativo que en los hechos. Así, la primer canciller Susana Malcorra declaró que “tenemos que maximizar nuestras alternativas y tener una relación seria y madura con todos aquellos dispuestos a tabajar con nosotros”. Y aunque más tarde, el presidente Macri habló, incluso en el G20 en Buenos Aires, de trabajar con todos los países dispuestos a colaborar, la realidad mostró un gran foco en trabajar con las potencias establecidas, y en particular con EE.UU. Así, se recompusieron estas relaciones, pero sin traducirse lamentablemente en éxitos económico-comerciales en el corto plazo, sino más bien en un substancial endeudamiento con instituciones privadas de ese origen y con el Fondo Monetario Internacional (FMI), generando así una “relación con dependencias”. Más aún, expertos de la Universidad Di Tella, como Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, observaron un alineamiento injustificado con EE.UU., que se reflejó en la forma de votar en la ONU, o en posiciones con respecto al conflicto Palestino-Israelí. En la misma dirección, tras desactivar el riesgoso eje Caracas-La Habana-Buenos Aires, la Argentina se alineó con EE.UU. en cuanto a Venezuela. Se integró así al Grupo de Lima, que

reconoció al presidente interino Juan Guaidó e, irónicamente terminaría activando el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) --que los EE.UU. se negaron a activar en Malvinas--, sin existir una amenaza extracontinental. Ni el Perú, cuya capital dió el nombre al Grupo de Lima, votaría por la activación del TIAR.

Sin embargo, en un contexto de conflicto entre EE.UU. y China, la Argentina eludió las presiones domésticas e internacionales para elegir públicamente entre una y otra potencia. Como ejemplo, durante la reunión el G20 en Buenos Aires, y luego de los esfuerzos iniciales del segundo canciller de Macri, Jorge Faurie, en desmentir lo expresado por el equipo del presidente Trump --con respecto a las conductas depredadoras de China--, el presidente lo respaldó. Este agregó además, que a pesar de la opinión de algunos periodistas, no veía a China como una amenaza, sino como una oportunidad, y que había que trabajar con todos los países dispuestos a colaborar.

En efecto, se recalibraron las relaciones con China y Rusia, bajando el tono político de estos vínculos, pero en consecuencia no logrando demasiado en lo económico y en lo tecnológico, más allá de un aumento de un SWAP con China. A su vez, pero sólo en forma tardía, se buscaron profundizar las relaciones con India y la ASEAN, importantes destinos para nuestras exportaciones.

Con respecto al exterior próximo, se recompusieron las relaciones con Chile, luego de haber dejado a ese país sin gas, durante el gobierno Kirchner, y se intensificó la integración económica y física. A su vez, se reencaminaron los vínculos con Uruguay y Paraguay, y se elevaron los horizontes de la relación con Brasil / Mercosur a través de la firma de los tratados con la Unión Europea (UE) y con la EFTA.

3. Optimismo e inocencia ante la hiperglobalización

La administración Macri enfrentó su “integración inteligente al mundo” sin cuestionar, y a veces no parecer entender, las reglas de juego de un mundo sumido en un proceso de hiperglobalización. En un entorno global donde, como afirma el profesor de la Universidad de Harvard Dani Rodrik, las economías domésticas parecen estar al servicio de la economía global, en vez de la economía global estar al servicio de las domésticas, las relaciones internacionales se condujeron con un abundante grado de optimismo e inocencia en el campo económico.

Una señal de esto fue la importancia dada a la organización de la Conferencia de Ministros (MC11) de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En un momento donde el Secretario General de origen brasileño Roberto Azevêdo no lograba despertar interés para que algún país miembro la realizara --inclusive Brasil--, y donde no parecía haber posibilidades de lograr resultados de importancia, la Argentina se ofreció a organizarla en 2016. La prisa por tener un rol visible en alguno de los “símbolos de participación” en la gobernanza global, primó por sobre un análisis realista de lo que se podía obtener, versus los esfuerzos y recursos a ser utilizados. Los resultados para la Argentina, tanto en lo simbólico como en lo concreto fueron sin duda exiguos, distrayendo la atención de la tarea vital de diseñar una política exterior clara y consistente. Pero también del diseño de una visión de desarrollo, crítica para enfrentar un mundo hiperglobalizado, que para colmo comenzaba a cerrarse, irónicamente, en los aspectos comerciales.

Otra señal fue la manera de encarar los aspectos financieros a nivel internacional, tanto a nivel de inversiones como de endeudamiento. El proceso de atraer inversiones fue conducido con una combinación de inocencia e impericia. Desde el inicio hizo falta explicar una creíble estrategia de desarrollo y como ésta iba a ser implementada. Esto es normalmente un requisito importante para que los inversores sepan en que contexto económico van a operar, cuáles son los sectores productivos en que deben invertir y en base a que estrategia, como puede ser por ejemplo el construir o potenciar una base productiva para exportar regionalmente. El foco para atraer inversiones se concentró en cambio en la infraestructura y energía, limitando las áreas de interés, en adición a no describir un horizonte realista y/o atractivo para los otros sectores productivos, más allá de la industria de la tecnología de la información y el sector agroganadero. En consecuencia, la inversión extranjera directa en la Argentina durante estos años fue sumamente exigua.

Con respecto a lo financiero, dos de las grandes falencias de la administración Macri fue la falta de control de los flujos de capital especulativo de corto plazo, y la forma en que se endeudó a nivel internacional. A nivel global, la transición del sistema de Bretton Woods a uno de hiperglobalización, había llevado a que las potencias establecidas liberaran vastas cantidades de financiamiento de corto plazo, para buscar altos retornos más allá de su frontera. Ante esto, era importante no confundir la inversión extranjera directa con inversión especulativa de corto plazo. Era crítico controlar el flujo de capitales de corto plazo para evitar su impacto negativo, dada la escala reducida del mercado interno versus la de los mercados globales. Pero el gobierno de Macri, bajo el ministro Dujovne, tomó el camino contrario, eliminando el control de los capitales especulativos de corto plazo, lo que facilitó la salida repentina y masiva de capitales en diversos momentos, con consecuencias altamente negativas.

En cuanto al endeudamiento, la administración Macri prefirió endeudarse en moneda extranjera para financiar su déficit fiscal, en vez de reducirlo, o procurar una solución que combinara ambos caminos. Así, y aprovechando las favorables condiciones financieras globales, el gobierno fue endeudando a generaciones venideras para cubrir gastos corrientes, en vez de hacerlo para financiar grandes inversiones en infraestructura, que en algún futuro estas generaciones podrían llegar a utilizar. En este proceso, el presidente pareció tomar el camino más fácil, una elección que parece haber sido incentivada por profesionales de las finanzas, tanto locales como internacionales. En este contexto, es relevante recordar la famosa frase de Séneca: “para el que no sabe a que puerto se encamina, no hay viento favorable”. Agregando que, si sin saber adonde va, el líder pregunta a alguien cuál viento es el favorable, la respuesta seguramente consistirá en un viento que sea favorable a su interlocutor. El nivel de endeudamiento se convertiría “sorpresiva y repentinamente” en insostenible, obligando al gobierno a buscar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Aquí otra vez, la diplomacia presidencial sería protagonista, logrando el apoyo del presidente Trump para que los cuantiosos préstamos del FMI se materializaran. Lamentablemente este logro presidencial no fue sino la admisión de los errores cometidos, y nos colocaría en una relación “con dependencia” con respecto a los EE.UU. A su vez, la Argentina sería exitosa en extender y aumentar un SWAP con China, logrando así, irónicamente, un nivel de diversificación en su endeudamiento que no pudo lograr en forma significativa ni en las inversiones, ni en las exportaciones.

Las palabras de Séneca se tornan relevantes también al considerar como la administración Macri encaró el proceso de admisión a la Organización de Cooperación y Desarrollo

(OCDE). El trabajo realizado para entrar a este llamado “club de los países ricos”, y tener acceso a sus mejores prácticas de gestión económica, fue de un alto nivel profesional, llegando a ser admitidos en los 23 comités de la organización, que debían aprobar los distintos pasos para la admisión definitiva. También se realizó una valiosa tarea pedagógica sobre estos temas en las clases política y empresaria. Pero lo que faltó durante este proceso fue el tener una clara visión de desarrollo, que ayudara a analizar la conveniencia de incorporar y priorizar cada una de las recomendaciones formuladas por la OCDE, determinando cuales de éstas serían verdaderos “vientos favorables”, en el mediano y largo plazo.

Otro signo de alerta fue la falta de profundidad, y a veces de la relevancia de los mensajes del presidente, al hablar en escenarios internacionales. Un ejemplo de esto fue un discurso pronunciado en la Fundación Konrad Adenauer, en su visita a Berlín en 2016. En frente de importantes políticos y académicos, describió a su política exterior como una basada en alcanzar tres objetivos: pobreza cero, lucha contra el narcotráfico, unidad de los argentinos. Si bien estos pudieron haber sido un importante slogan de campaña, definitivamente no eran las bases de una política exterior. En esta, como en otras ocasiones, se podía apreciar una cierta inocencia de parte del presidente, y un apreciable desconocimiento de como razonan los políticos, académicos y empresarios extranjeros --en el ejemplo citado, los alemanes-- por parte de sus asesores en política exterior.

4. Una limitada contribución al desarrollo

La Macridiplomacia tuvo, como vimos, altos niveles de dinamismo, visibilidad y protagonismo, con momentos de gran prestigio. Sin embargo, siendo la Argentina una potencia media en lo económico, y que se encuentra ubicada en una “zona de paz”, es fundamental que la política exterior contribuya a su desarrollo. En este contexto, si bien la política exterior fue muy efectiva en cuanto a lo que podemos denominar las “relaciones públicas internacionales”, los resultados concretos en cuanto a la contribución al desarrollo, no fueron proporcionales a los éxitos diplomáticos alcanzados.

Varias imperfecciones en el diseño de la estructura de la política exterior influyeron para que esto ocurra. La primera fue la organización de un esquema de diplomacia supraministerial, donde el Secretario de Asuntos Estratégicos --Fulvio Pompeo-- que reportaba al Jefe de Gabinete Marcos Peña, controlaba directamente a la Cancillería. Pero a esto se sumaba la particular visión de Pompeo, quien buscaba enfocarse en temas de política exterior y Defensa, siéndole indiferente desde un principio la temática del comercio exterior. De este modo para Pompeo era lo mismo si el comercio exterior dependía de la Cancillería o del Ministerio de Producción, una disputa que se planteó en el tiempo de Susana Malcorra, la primera canciller de la administración Macri.

La estructura de Diplomacia Supraministerial claramente limitó el prestigio y los grados de acción de la Cancillería y su impacto en cuanto a su contribución al desarrollo. En efecto, el canciller se convirtió en el cuarto nivel de mando de la política exterior, después del Presidente, el Jefe de Gabinete, y el Secretario de Asuntos Estratégicos. Esto podía verse simbólicamente en la posición que ocupaban estos funcionarios en las reuniones del plenario del G20.

Irónicamente, ni la Cancillería ni el Ministerio de Producción tuvieron una influencia significativa sobre las decisiones económicas que impactaron el comercio exterior. Medidas

como las implementadas exitosamente por el exministro chileno Hernán Büchi --mantener un tipo de cambio real alto, no exportar impuestos, impulsar la promoción comercial--, no tuvieron defensores de peso dentro del Gabinete. Tampoco existió una firme resistencia a la suba de retenciones a las exportaciones generalizada que implementó el ministro Du-jovne, dando la sensación de que lo financiero, aunque mal manejado, siempre primó sobre lo productivo y sobre las exportaciones, en el equipo gubernamental.

Concluyendo, las relaciones internacionales de la administración Macri proporcionaron varios momentos positivos y memorables. Pero a pesar del ritmo y entusiasmo con el que se trabajó, algunas fallas conceptuales, de organización y de estructura, hicieron que los resultados concretos obtenidos no hayan sido proporcionales a los kilómetros viajados, y a los recursos invertidos.

1919: la puerta de la Entreguerras; una Transición Inter-sistémica.

Patricia Kreibohm¹

La Gran Guerra había terminado. Las potencias de la Triple Alianza habían sido derrotadas y se habían firmado los Acuerdos de París. Los líderes de la época, aspiraban a crear un nuevo mundo sin guerras y para ello, habían creado la Sociedad de las Naciones. Mientras tanto, Europa entraba en una nueva etapa; entraba en ella arruinada, agotada y desmoralizada. Las pérdidas materiales y humanas, la destrucción del sistema comercial y financiero de sus países, el desastre del aparato productivo y de las actividades agrícolas y artesanales, se sumaron a la sensación colectiva de inseguridad y desaliento. De hecho, ese continente que había sido el núcleo de la Civilización Occidental, sólo tenía fuerzas para abocarse a la lenta y penosa tarea de reconstrucción.

Cuatro imperios habían desaparecido. El primero fue el ruso, que cayó en 1917 ante las oleadas revolucionarias de Febrero y de Octubre. Cuando terminó la guerra, les tocó el turno a los otros tres: el alemán, el austríaco y el otomano. Esto generó un cambio sustancial en el mapa político de Europa pues, a partir de estas disoluciones, se crearon nuevos países: Checoslovaquia, Hungría, Yugoslavia, Turquía...

A los efectos de interpretar este período desde una perspectiva integral, que conjugue los hechos históricos con los modelos analíticos de las RRII, examinaremos esta etapa - bautizada Entreguerras, por los historiadores – como una **Transición Inter-sistémica**; es decir como un periodo en el cual el *Modelo de Orden* que regía hasta entonces, ha desaparecido y aún no se ha configurado uno nuevo.

Desde el punto de vista teórico, en una TIS (Transición Inter-sistémica) es habitual que convivan algunos elementos del viejo modelo con otros, totalmente novedosos. Según Dalianegra Pedraza, se trata de un periodo especial y complejo en el que los antiguos hegemones han perdido el poder y/o las capacidades que poseían; un periodo en el que las reglas y las pautas que habían regido hasta entonces, ya no son efectivas y, por lo tanto, los códigos

¹ Magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Tucumán), coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI-UNLP

y las pautas de la vida internacional se encuentran seriamente trastornadas. En otras palabras, los inicios de esta Transición pueden considerarse un tiempo cero, en el que todo está por organizarse.

Si la estructura se ha derrumbado y las leyes que la regulaban han desaparecido, no existen parámetros para orientar las decisiones y las acciones. Esto hace que se trate de un tiempo absolutamente marcado por la coyuntura, en el cual sólo pueden apreciarse tendencias. Normalmente conflictiva, confusa y volátil, esta Transición no tiene una duración determinada.

“Lo cierto es que no hay un orden automático. Desaparecido un modelo de orden, no emerge uno nuevo en forma inmediata. Por el contrario, esto se da a través de un complejo proceso que requiere de bastante tiempo”²

Durante esta etapa, se dieron una serie de cambios significativos; entre ellos, se destacan los siguientes:

1. La Sociedad Internacional se convirtió en una sociedad *euro americana*, pues el predominio de los Estados Unidos en la escena internacional marcó una diferencia significativa con el periodo anterior.
2. Surgió la Sociedad de Masas, que sustituyó al mundo *elitista y burgués* que existía hasta entonces. Ligado a esta transformación, surgió un nuevo concepto: la *justicia social*.
3. A su vez, el protagonismo de los medios de comunicación masivos, fortaleció el peso de la opinión pública y cambió el rol de la mujer, quien se incorporó activamente como figura pública en la sociedad.
4. El *Derecho a la Autodeterminación de los pueblos* y el *Principio de las Nacionalidades* se consolidaron como principios relevantes.
5. Las nuevas ideas de *Cooperación y Seguridad Colectiva*, se configuraron como nuevos valores.
6. Aumentó el número de actores internacionales (nuevos Estados y Organizaciones Internacionales)³.

En general, y desde el punto de vista político, las instituciones democráticas y parlamentarias superaron la guerra sin sufrir daños aparentes, pero con el correr del tiempo, su fragilidad se hizo evidente. De hecho, y a pesar de que las democracias occidentales habían triunfado y de que sus regímenes políticos no se habían deteriorado en su estructura, ya no poseían la fuerza y el prestigio que tenían antes de la guerra. Esto impulsó a algunos gobiernos a llevar a cabo una serie de reformas: el sufragio universal masculino; la representación proporcional y el reconocimiento de derechos sociales y laborales. Sin embargo, en muchos casos (Inglaterra, Francia, Alemania), el Parlamento se vio obligado a disminuir sus atribuciones y a permitir al ejecutivo que legislara. En efecto, en estos tiempos de crisis, era habitual que los presidentes recurrieran a los decretos, lo cual fortaleció su poder.

Sin embargo, en otros países, las democracias habían sucumbido. En los primeros años de la década del 20, ya habían surgido dos modelos políticos autoritarios que, rápidamente,

² Dallanegra. Pedraza, La configuración del Orden Mundial. Ed del Autor. P3

³ Pereira Castañares, Juan Carlos, “Un siglo de cooperación y conflicto. Las relaciones internacionales desde la perspectiva del presente”, Cuadernos e Historia Contemporánea, número 21, 1999, Departamento de Historia Contemporánea (UCM). Pp. 17-62.

se convirtieron en totalitarios: el Comunismo ruso y el Fascismo italiano. En esta época además, los resentimientos y los rencores de los vencidos y de los que no estaban conformes con los resultados obtenidos, se potenciaron durante los primeros años de la posguerra y sus frustraciones fueron capitalizadas por nuevos líderes y grupos. Los casos paradigmáticos son los de Italia, Alemania y Japón. Sin embargo, el nacionalismo no se limitó a estos países; Francia y Estados Unidos, cuyas sociedades eran conservadoras y xenófobas, también lo padecieron. EEUU cerró sus puertas a la inmigración y entre los franceses creció un nacionalismo alimentado por el orgullo de la victoria, el progreso económico y la supuesta superioridad cultural. No obstante, las decepciones provocadas por los magros beneficios de la paz y la demora en el cobro de las indemnizaciones de guerra, generaron conductas intolerantes y alimentaron movimientos en favor del rearme.

Por otra parte, las heridas de la guerra no habían terminado de cicatrizar. Los temores y las desconfianzas de pueblos y líderes, se percibían como una atmósfera pesada que enturbiaba sistemáticamente las relaciones; las relaciones entre los pueblos y sus gobiernos y las relaciones de los Estados entre sí.

Examinemos algunos casos.

Inglaterra y Francia.

Inglaterra salió muy debilitada de la guerra y perdió su posición de primera potencia mundial. Sin embargo, y a pesar de las dificultades internas, su régimen parlamentario permaneció estable. La desocupación, la crisis y las huelgas obreras, configuraron una situación difícil, pero a partir del año 26, el panorama mejoró. Desde entonces, el movimiento obrero y los empresarios lograron mantener relaciones armónicas basadas en el diálogo y el entendimiento; se consolidó la democracia mediante el sufragio universal masculino (1918) y el de las mujeres mayores de 30 años (1921) y se dieron reformas sociales tales como el seguro de desempleo en 1920 y la ley de pensiones en 1925.

La política británica estaba encabezada por hombres moderados, decididos a conservar la democracia, lo cual - unido a una importante cohesión interna sostenida por un sentimiento hacia la unidad - fue la clave del éxito británico para superar la coyuntura.

La situación de Francia era similar aunque más conflictiva. La desocupación, las huelgas y la inmovilidad de la economía acarrearón serias dificultades al país. Desde un punto de vista político, el sistema electivo proporcional impedía la formación de grandes mayorías parlamentarias ocasionando la inestabilidad de los gabinetes, que terminaron convirtiéndose en sistemas de coalición.

Alemania.

En noviembre de 1918, la monarquía fue sustituida por un régimen constitucional democrático que se consagró en la ciudad de Weimar. Este sistema nació débil y, en su corta historia, debió soportar muchas amenazas. El primer gobierno que se instauró fue de tendencia socialista moderada y su oposición más fuerte fueron los socialistas extremos y los comunistas.

En enero de 1919, los *Espartaquistas* (comunistas) organizaron una revolución que fue sofocada. Sus líderes, Liebknecht y Rosa Luxemburgo fueron asesinados. También hubo intentos golpistas de la derecha que también fracasaron; el más importante fue el que llevó a cabo Adolf Hitler en 1923. Sin embargo, el nacionalismo fue creciendo, sobre todo en base

a la penuria económica que padecían los alemanes, motivada sobre todo por: la crisis inflacionaria del 23 - producida por la deuda interna que había generado el Estado - la emisión de moneda y el pago de las reparaciones de guerra.

Como señalan los historiadores, al principio, los grupos de derecha - al igual que los comunistas - no representaron un peligro para la república de Weimar, sin embargo, la inflación exacerbó las divisiones sociales y económicas y provocó la pérdida de apoyo a los partidos liberales, democráticos y de centro. Los grupos nacionalistas alemanes criticaban a la república, fundamentalmente por la incapacidad del gobierno para revertir la situación, para dar salida a las necesidades de la población y para modificar un esquema de funcionamiento al que consideraban corrupto e inoperante. Frente a la debilidad y el desprestigio de los políticos, el ejército y la industria favorecieron el desarrollo de asociaciones nacionalistas que propugnaban ideas anticomunistas, antisemitas y antidemocráticas. Poco tiempo después, los efectos de la crisis de 1929, constituyeron un fuerte impulso para estos sectores. Así, en poco tiempo, se configuró un nacionalismo xenófobo, que acabaría en la gestación del III Reich de Adolfo Hitler.

Italia

El caso italiano es particularmente interesante pues, a pesar de que había estado en el bando ganador, el país tenía severos problemas. Para empezar, no se le concedieron los territorios y los beneficios que se le habían prometido en 1915 (Pacto de Londres) lo cual había generado una gran frustración colectiva. En segundo término, los padecimientos de la guerra aceleraron el empobrecimiento de la clase media y esta situación se complicó con el incremento de la desocupación en las ciudades, las ansias de tierras del campesinado y la desilusión en la democracia.

De hecho, desde la finalización de la guerra, el nivel de violencia callejera fue cada vez mayor y los enfrentamientos entre la izquierda y la derecha debilitaron sistemáticamente a una monarquía agotada y cada vez más impotente.

Para intentar paliar la situación, en 1919 se hicieron reformas electorales: sufragio universal y representación proporcional; dos medidas que restaron votos a los partidos liberales. En esta coyuntura, nacieron los *Fascios di Combattimento*; un conjunto de sectores organizados y liderados por Benito Mussolini, que iniciaron manifestaciones callejeras. Entre 1919 y 1921, los gobiernos liberales trataron de resolver las tensiones, pero fracasaron. Ante esto, las clases medias abandonaron en masa el partido liberal, pues sentían que no respondía a sus demandas: la inflación, la violencia callejera, el miedo a la revolución comunista y el descontento con los tratados de paz.

Paulatinamente, estos sectores medios empezaron a apoyar a Mussolini que, desde fines de 1921, ofrecía un programa con soluciones para todos los sectores. Entre sus puntos más importantes, figuraban: acabar con las huelgas, poner fin a los desórdenes, disciplinar a los trabajadores y crear un nuevo destino de gloria y grandeza para Italia; un orden inspirado en el imperio romano y en el renacimiento.

En 1922, los Fascios, más organizados y con el apoyo del ejército y la complicidad del gobierno, llevaron a Mussolini al poder.

Europa Central y Oriental

La situación de los estados de Europa oriental, tanto los nuevos como los antiguos, era muy diferente. Si bien en 1921 ya se habían celebrado elecciones libres en Finlandia, en las repúblicas bálticas (Letonia, Estonia y Lituania), Polonia, Rumania, Checoslovaquia, Austria, Hungría, Yugoslavia y Bulgaria, las diferencias sociales eran enormes. Dichas diferencias se acentuaban por la enorme diversidad de lenguas, religiones e historias de los nuevos Estados. En general, las constituciones daban un importante papel al poder legislativo; sin embargo, este sistema, en sociedades tan divididas, pobres y carentes de experiencia democrática, causó enormes problemas. Esto motivó que la inestabilidad y la violencia, se convirtieran en los signos distintivos de la política del Este. De hecho, entre el 1918 y 1919 estallaron en Austria y Hungría varias revoluciones comunistas que fueron sofocadas y dieron lugar a la instalación de gobiernos de derecha.

Con respecto a los problemas fundamentales de la Europa Oriental, los más importantes fueron: la convivencia de las distintas nacionalidades; las diferencias sociales y culturales y, a nivel económico, la carencia de capitales, inversión y mano de obra calificada.

Las Relaciones Internacionales entre 1919 y 1929.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, este período se puede dividir en dos etapas: la primera desde 1918 a 1924 - un período de tensión - y la segunda, desde el año 25 al 29, más parecida a una distensión.

El elemento más problemático de la situación fue la cuestión económica, causada por las reparaciones, las deudas y la política indiferente de los EE.UU. para solucionar los problemas internacionales en un marco de solidaridad.

Recordemos que la paz se había firmado sin el convencimiento de muchos y, según algunos autores, esto había motivado el surgimiento de una *especie de máquina diplomática* que iba destruyendo los pactos que se habían rubricado. De hecho, ya en 1919, se realizaron rectificaciones a los tratados debido a dos cuestiones cruciales: la seguridad de Francia y el pago de las reparaciones de guerra de Alemania

El origen de la tensión se originó en la negativa de EEUU a ratificar el Tratado de Versalles y el pacto de la Sociedad de las Naciones; acontecimientos que ocurrieron porque Wilson perdió las elecciones. Al retirarse EEUU, Francia se vio privada de uno de los soportes que le brindaban seguridad frente a Alemania. Por su parte, Inglaterra consideró que su compromiso con Francia no era tan grande; en efecto, los ingleses se sentían seguros en su insularidad y dejaron sin efecto el tratado de ayuda inmediata a Francia en caso de agresión alemana. De hecho, Inglaterra y Francia tenían distintas posturas respecto de la seguridad: para Francia la seguridad pasaba por el estricto cumplimiento del Tratado de Versalles y consideraba que su seguridad dependía del mantenimiento de la fuerza, a fin de controlar a Alemania. Por su parte, Inglaterra tenía una cierta indulgencia con Alemania y estaba dispuesta a revisar el Tratado de Versalles.

En resumen, los desacuerdos entre Francia e Inglaterra eran varios, pero podemos sintetizarlos en 4 puntos fundamentales: el cumplimiento del pago de las reparaciones, el desarme alemán, el problema de la Alta Silesia (frontera oriental de Alemania) y el problema de las fronteras de Alemania (sobre todo la frontera con Polonia, que era rechazada por la opinión pública alemana).

En esta coyuntura, Francia firmó un pacto defensivo con Polonia (1921) y más tarde con Checoslovaquia, Rumania y Yugoslavia. En esta *Pequeña Entente*, Inglaterra no quiso participar.

La cuestión de las reparaciones también era seria pues los alemanes no pagaban como correspondía. La crisis económica, la destrucción de la guerra y las debilidades del gobierno, eran elementos que, de alguna manera, explicaban sus atrasos. Sin embargo, estas razones no contribuían a calmar los ánimos. La postura francesa era muy dura con respecto a esto, mientras que Inglaterra pensaba que era necesario renegociar las condiciones de la deuda, de otro modo.⁷ Alemania no podría recuperarse nunca.⁴ Por otra parte, hay que recordar que Francia e Inglaterra habían sido rivales desde siempre, e Inglaterra tampoco quería que Francia se convirtiera en una potencia hegemónica. Lloyd George (el Primer Ministro inglés) decidió que lo mejor era tratar de volver a la vieja concepción del equilibrio europeo y para ello, necesitaba que Alemania se recuperase. Por otra parte, los ingleses temían al comunismo y a la posibilidad de que los socialistas triunfaran en Alemania. La situación empeoró cuando EEUU - que atravesaba una crisis económica en 1922 - exigió a los aliados el pago de las deudas. No olvidemos que el tesoro norteamericano había prestado enormes cantidades de dinero tanto a Francia como a Inglaterra durante la guerra.

En 1923, ante los incumplimientos de Alemania en el pago de las reparaciones, Francia y Bélgica decidieron ocupar militarmente la cuenca del Rhur, y mandaron ingenieros a controlar las minas de carbón a fin de que los obreros alemanes cumplieran con las cuotas de producción establecidas. Los alemanes respondieron entonces con una resistencia pasiva y paralizaron la producción. La economía alemana se vio muy afectada y entró en un espiral inflacionario, que acabó en una hiper-inflación. Finalmente, la llegada de nuevos créditos de los EEUU (Plan Dawes), el Pacto de Locarno y otras decisiones, hicieron pensar que la voluntad de solucionar las diferencias iba a triunfar sobre los resquemores. De hecho, la renuncia a la guerra, manifestada claramente en el Pacto Briand-Kellog en 1928, significó un hito en las aspiraciones colectivas. Pero, una vez más, la ilusión duraría muy poco tiempo.

En definitiva, nada ni nadie podía confiar en que la tranquilidad y la confianza condujeran las relaciones internacionales. Por el contrario, año a año era evidente que esa *Paz cartaginesa* que se había firmado en Versalles, era incapaz de garantizar la estabilidad del continente.

En la década siguiente (los años 30) los conflictos encendieron nuevamente la tensión. Y en esta oportunidad, ya no hubo vuelta atrás.

En otras palabras, es evidente que esa inestabilidad – propia de la TIS – marcó las relaciones del periodo; un periodo indudablemente inseguro, vacilante y peligroso. De hecho, y a partir de la consolidación de los totalitarismos, se inició lo que los autores identifican como: el **proceso de polarización**; es decir, el inicio de una nueva competencia entre los actores que aspiraban a convertirse en los nuevos hegemones.⁵ Dicho proceso, que puede darse mediante diversas vías, determinó el incremento de los conflictos y desembocó en una Guerra Total. Una guerra que no sólo cerró el periodo de la TIS, sino que dio lugar a la configuración de un nuevo Modelo de Orden: el Sistema Bipolar. Esta vez los líderes no eran europeos: los EEUU y la URSS.

⁴ Francia había sido invadida por los alemanes y sus territorios y población habían sufrido enormemente a consecuencia de ello, el resentimiento y la dureza de Francia era completamente comprensible.

⁵ El proceso de polarización es típico de la TIS. Puede darse de manera violenta o no violenta y, cuando culmina, da origen a un nuevo Modelo de Orden

Claves de la justicia desde América Latina

Colección Perspectivas Iberoamericanas sobre la Justicia. Volumen 6
 Edgar Antonio López, Ángela Niño Castro y Leonardo Tovar Gonzáles
 (Coordinadores)
 Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019
 ISBN: 978-84-1313-724-7

Autores: Alberto Antonio Berón Ospina, Laura Bermúdez Franco, Claudia Patricia Giraldo Agudelo, Delfín Ignacio Grueso Venegas, Diana Hincapié Cetina, Edgar Antonio López, Óscar Mejía Quintana, Ángela Niño Castro, Juan Antonio Olano Azpiroz, Nelson Fernando Roberto Alba, Ricardo Salas Astrain, Leonardo Tovar González.

La filosofía nos obliga a cuestionarnos la realidad y los pensamientos que tiñen nuestra existencia y, desde la base de dicha afirmación es que desde tiempos inmemoriales se han intentado encontrar conceptos que nos permitan comprender la organización humana.

La travesía en la que se han embarcado los autores del volumen que reseñamos, titulado “Claves de la justicia desde América Latina”, han intentado perfilar conceptos aplicables a las historias cíclicas del pueblo latinoamericano a través de la filosofía regional, filosofía que posee matices ya conocidos y algunos innovadores, sin dejar de lado a los eternos clásicos como Aristóteles, Locke, o a los más modernos pensadores europeos como Rawls.

Partiendo de la base de la filosofía, y por qué no desde la sociología, han emprendido la búsqueda de un modelo normativo de la teoría de la justicia y de la democracia equitativa, la distribución de bienes y cómo estas nociones llegan potencialmente a colisionar con la idea que concebimos como modelo de política. A mi entender se ha diseñado en pos de delimitar los factores necesarios para el establecimiento de una democracia latinoamericana justa a través de una teoría de la justicia aplicable al ámbito regional.

Por mencionar algunos de los textos que contiene la obra que se encuentra dividida en tres partes, nos encontramos en un primer momento con el título “De la justicia como virtud a la concepción política de la justicia” de Óscar Mejía Quintana y Diana Hincapié Cetina. Ambos realizan un excelente trabajo al describir, a lo largo de los años, cómo ha sido la evolución de los conceptos y teorías que rodean a la justicia, desde la antigüedad, el iusnaturalismo, los pactos sociales, el iuspositivismo hasta los tiempos modernos de Rawls, en un viaje memorable. En un segundo texto contenido en la primera parte y titulado “Justicia política y constitucional qua democracia radical y pos-fundacional” los mismos autores, ahondan aún más en las distintas teorías de la justicia, que oscilan en definiciones y lineamientos filosóficos y sociológicos, que relacionan al término con la política, el consenso social, la democracia radical y las distintas connotaciones que se le atribuyen a lo político y a la organización social.

En “¿Validez sin facticidad?” Laura V. Bermúdez Franco y Leonardo Tovar Gonzáles, se plantean el interrogatorio de si existe una teoría de la justicia con raigambre latinoamericano y desarrollan el pensar la justicia desde la perspectiva de autores como el argentino

Carlos Santiago Nino, los postulados del normativismo y teorías como las de Frank Hinkelammert relacionándolas estrechamente con la realidad latinoamericana y su historia.

Ricardo Salas Astrain, aporta su texto titulado “Justicia, pluralismo y democracia”, allí aborda temáticas como la corrupción, la nacionalización, la pobreza y la violencia, conjuntamente con la falta de justicia social y con un especial énfasis en los pueblos originarios y plantea pensar la justicia desde el contexto de las luchas de resistencia, y los movimientos sociales e indígenas, concibiendo a la filosofía desde un punto de vista intercultural con matriz en los conflictos que signaron a lo largo de la historia a Latinoamérica.

Juan Olano Azpiroz, en la “Teoría de la Justicia y Reconocimiento” realiza una descripción de la concepción de la teoría de la justicia de un destacado autor de la tercera generación de la Escuela de Frankfurt, Axel Honneth, y suma a ello el abordaje y desarrollo que ha tenido en los autores uruguayos y expone claramente la teoría crítica de la justicia de Gustavo Pereira.

“Reflexiones feministas sobre las teorías de la justicia” es otro de los títulos presentes en este volumen. Su autora, Claudia Patricia Girtaldo, nos brinda un texto muy fluido donde aborda la justicia desde una perspectiva de género y ahonda con una fantástica redacción las críticas feministas a la teoría de la justicia de Jhon Rawls desde diversos enfoques. Un texto sumamente refrescante y empoderador que merece especial atención.

Por una cuestión de extensión es imposible ahondar en todos los títulos del volumen en esta reseña, lo cierto es que para quienes gustan de John Rawls, el contenido de su obra atraviesa a la mayoría de los textos de los autores y autoras de este libro. Puede que a lo largo de la lectura el lector disienta en su totalidad o en alguno de los aspectos de los postulados abordados o con sus autores, dependiendo del pensamiento que tiña la propia filosofía que motiva la concepción propia de la justicia y el modo en el cuál se puede elaborar una teoría al respecto y llevarla a la práctica, pero lo cierto es que, su lectura es un buen ejercicio para el pensamiento.

Mayra A. Scaramutti¹

Power and Principle: The Politics of International Criminal Courts

Christopher Rudolph

Cornell University Press, 2017

El libro de **Christopher Rudolph** nos muestra cómo la interacción entre la política de poder y el derecho internacional humanitario ha moldeado el desarrollo institucional de los tribunales penales internacionales desde Núremberg hasta la Corte Penal Internacional. Identifica los factores que impulsaron la creación de tribunales penales internacionales, explica la política detrás de su diseño institucional e investiga el comportamiento de la Corte Penal Internacional.

A través del desarrollo y la prueba empírica de varios marcos teóricos, esta obra nos lleva a comprender mejor los factores que dieron lugar a la aparición de tribunales penales internacionales y nos ayuda a determinar las implicancias más amplias de su presencia en la sociedad.

¹ Departamento de Derecho Internacional

Se explora la historia y los casos que los tribunales internacionales han realizado a lo largo de los años para mostrar que los Estados están motivados e influenciados por luchas de poder únicas y principios humanitarios que dan forma tanto a los casos como a los tribunales mismos. En una época en la que las violaciones graves de los derechos humanos ocurren a diario en todo el mundo, el libro ofrece una mejor comprensión de la actuación y el papel de los tribunales en la actualidad.

Además de examinar eventos mundiales y tribunales ad hoc a través del tiempo, desde los Juicios de Núremberg de la década de 1940, que juzgaron a miembros del Partido Nazi y alemanes relacionados con crímenes de lesa humanidad durante el Holocausto, hasta la crisis humanitaria en Siria, el trabajo de **Rudolph** también prueba y desarrolla varias teorías sobre tribunales penales internacionales para resaltar aún más cómo están entrelazados los principios y la política en estos tribunales.

Rudolph ofrece una interpretación original de la Corte Penal Internacional en la que argumenta que la creación, el diseño y la implementación de la corte deben entenderse no solo en términos de los principios que encarna sino también en términos de los intereses sistémicos de los Estados.

La Corte Penal Internacional es alabada por muchos como una victoria que defiende los principios de los derechos humanos. Sin embargo, el profesor **Christopher Rudolph** dice que muchos críticos ven a esta Corte como irrelevante o vulnerable al poder y la política de los países participantes en ella. El área gris entre esas creencias rivales es el tema de este libro, que argumenta que ninguno de los dos lados es correcto ni está equivocado; sino que están entrelazados en la funcionalidad y los juicios de los tribunales.

El libro comienza en su primer capítulo, titulado "*Power and Principle from Núremberg to The Hague*", realizando una historiografía del período de 1945 a 1994 con el fin de indagar los factores que afectaron el tiempo y la forma de los tribunales penales internacionales ad hoc, intentado demostrar cómo los diferentes elementos de la realpolitik motivaron su creación. El capítulo examina la creación del Tribunal Militar Internacional (IMT) celebrado en Núremberg, y el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente (IMTFE) celebrado en Tokio, al final de la Segunda Guerra Mundial. Aquí **Rudolph** sostiene que el Tribunal Militar Internacional fue el producto de la intersección entre la realpolitik y la idealpolitik porque implicó legitimar el uso de la fuerza en la guerra. A su vez el capítulo continúa mostrando cómo la realpolitik de la Guerra Fría sirvió para impedir un mayor desarrollo de un régimen internacional de atrocidades durante décadas, pero también cómo los intereses en forma de poder se cruzan con los principios de derechos humanos para moldear su resurgimiento en el panorama internacional a principios de los 90.

Al analizar sistemáticamente las cortes ad hoc de Núremberg a La Haya, el capítulo muestra cómo el poder y los principios se entrelazaron para forjar el creciente régimen de tribunales ad hoc.

El segundo capítulo, "*Nested Interests and the Institutional Design of the International Criminal Court*", examina la creación de la Corte Penal Internacional enfatizando en la política del diseño institucional. Se sostiene que la explicación de la creación de la Corte Penal Internacional basada en gran medida en términos de un creciente apoyo a los principios del derecho internacional humanitario, es una explicación parsimoniosa pero demasiado simplificada de la política que rodea la formación y el diseño de la Corte. De esta manera, este capítulo muestra que para muchos Estados, los intereses relacionados con los derechos humanos no fueron necesariamente su única preocupación durante la Conferencia de Roma.

Para un número de Estados que participaron en las negociaciones, los intereses se definieron al menos parcialmente en términos de poder, y estos definieron fuertemente sus preferencias con respecto al diseño institucional de la Corte Penal Internacional. Luego explica los intereses del Estado con respecto a un subconjunto de participantes de la Conferencia de Roma y por qué el control del Consejo de Seguridad fue tan central en las negociaciones sobre el diseño de la Corte. Esta lucha política se centró en la cuestión de si la Corte estaría anidada dentro de la ONU / UNSC o se diseñaría independientemente de ella.

Combinando métodos cuantitativos y cualitativos de análisis, el capítulo explica el proceso de diseño institucional. Esto incluye las reuniones de PrepCom (1996-1998), la Conferencia de Roma (1998) y la Conferencia de Revisión de Kampala (2010).

En el tercer capítulo, *“Explaining the Outliers: Domestic Politics and National Interests”*, se analiza como el liderazgo político en cada país dio prioridad a los intereses del poder nacional por sobre las preocupaciones del poder relativo a nivel internacional. En base a la disyuntiva entre los intereses nacionales e internacionales, este capítulo muestra cómo las acciones de los valores atípicos estuvieron influenciadas por intereses relacionados con el poder político interno. De esta forma se hace referencia a como la política doméstica británica jugó un papel importante en el cambio de posición en el Estatuto de Roma basado en las alteraciones en sus valores. Y continúa para explicar cómo este cambio británico alteró el conjunto de victorias de Francia con respecto al Estatuto de Roma, siendo este último uno de los partidarios más ardientes de una Corte Penal Internacional más débil con poderes extremadamente limitados para actuar de manera independiente.

También se analiza como la política interna es igualmente importante para explicar el comportamiento de Guatemala con respecto a la Corte Penal Internacional. El capítulo explora la historia de los crímenes cometidos durante el reinado de Efraín Ríos Montt y explica cómo su vulnerabilidad a la persecución internacional empujó a su partido Frente Republicano Guatemalteco y sus aliados políticos a oponerse a la Corte, y cómo una vez que las condiciones políticas internas cambiaron en Guatemala, el gobierno cambió su posición y se unió al tribunal.

El capítulo cuarto, *“Power, Principle, and Pragmatism in Prosecutorial Strategy”*, intenta exponer cómo la intersección del poder y el principio afecta el funcionamiento de la Corte Penal Internacional. El capítulo presenta una teoría de la estrategia fiscal que explica por qué los intereses institucionales egoístas pueden internalizar las preferencias de los actores externos, proporciona una justificación de por qué los intereses estratégicos de tres de los Estados no miembros más poderosos pueden ser internalizados por la Corte Penal Internacional. Utilizando un enfoque de métodos mixtos que se basa en un conjunto de datos originales de variables legales y políticas, se muestra cómo la estrategia fiscal surge de la intersección de principio, poder y pragmatismo.

Rudolph sostiene que mientras los principios jurídicos internacionales presionan a la Fiscalía para poner mayor énfasis en las situaciones que se consideran más graves, el pragmatismo institucional lleva al tribunal a actuar con mucha más cautela en casos que involucran los intereses estratégicos de tres Estados no miembros importantes: Estados Unidos, Rusia y China. Dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Gran Bretaña y Francia, son miembros de la Corte y han ofrecido un apoyo constante a esta. Con su apoyo a favor, es racional que la Fiscalía prosiga un curso institucional dirigido en parte a forjar mejores relaciones con los tres miembros permanentes restantes del Consejo de Seguridad que no son miembros de la corte: Estados Unidos, Rusia y China. Por lo tanto, es en los intereses

egoístas institucionales de la Corte Penal Internacional considerar cuidadosamente los intereses y la reacción potencial de estos tres países, ya que considera que es una estrategia de enjuiciamiento. En otras palabras, el autor explica que es racional esperar que estos intereses puedan internalizarse en el proceso de definición de los intereses institucionales de la Corte Penal Internacional. Esta internalización no dicta que la estrategia de la Fiscalía esté impulsada principalmente por la deferencia a los intereses estadounidenses, rusos o chinos, más bien, este capítulo sugiere que estos intereses internalizados pueden servir como una variable interviniente significativa en el proceso de enjuiciamiento.

Argumenta que aunque los idealistas son reacios a sacrificar los principios frente al poder, la realización de los importantes objetivos a largo plazo de la Corte depende de la integración del poder y los principios a través del pragmatismo.

El capítulo final, "*Conclusion: Between Power and Principle*", proporciona una breve descripción general de los hallazgos claves presentados en el libro, destacando el argumento de que debajo del discurso sobre los derechos y la justicia que rodea a los tribunales penales internacionales se encuentra un complejo sistema de políticas mundiales de poder.

Además de proporcionar un breve resumen de los hallazgos principales del libro y su significado para la investigación sobre tribunales penales internacionales y política internacional en general, el capítulo final regresa a una consigna básica planteada a lo largo del libro, basada en el interrogante de si la creación del Tribunal Penal Internacional señala una transformación de la sociedad internacional.

En esta sección, **Rudolph** esgrime que el libro no sugiere que los tribunales penales internacionales sean simplemente herramientas de Estados poderosos, como han argumentado algunos críticos de la Corte Penal Internacional. Tampoco sugiere que los tribunales penales internacionales no contribuyan a la paz mundial ni a la protección de los derechos humanos. Por el contrario, argumenta que la justicia internacional por sí sola no es suficiente para realizar estos elevados objetivos, sino que requiere del apoyo de Estados poderosos. Por lo tanto, los principios de justicia pueden necesitar prestar atención a las realidades de la política de poder internacional adoptando un enfoque más pragmático.

De esta forma cree que la Corte Penal Internacional puede considerar necesario aceptar cierto grado de excepcionalismo de gran poder a cambio de un gran apoyo de poder tan esencial para una institución legal que funcione. Aunque si bien esto ha generado algunas críticas entre los defensores de los derechos humanos, este curso puede ser el más apropiado si la justicia internacional contribuye a la paz y estabilidad mundial en el largo plazo. De esta manera sostiene que la lucha entre el poder y el principio no necesita decidirse por completo a favor de uno sobre el otro.

En conclusión, el trabajo de **Rudolph** ofrece una nueva perspectiva en la literatura sobre derecho internacional y tribunales internacionales, atesorando la esperanza de que pueda ofrecer nuevos conocimientos sobre políticas y respuestas pragmáticas a los complejos asuntos internacionales actuales y las crisis de derechos humanos. En este sentido, ésta obra tiene gran implicancia para los académicos y los profesionales interesados en cómo la Corte Penal Internacional puede funcionar en un mundo donde constantemente tiene que equilibrar ideales con consideraciones más pragmáticas.

Tomás Willemoës²

² Abogado (UNLP) Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI

The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State

Elizabeth C. Economy

360 paginas

ISBN: 978-0-190-86607-5

Editorial: Oxford University Press, 2018.

Elizabeth Economy centra su investigación en la figura del líder chino Xi Jinping, expone los factores que explican la afirmación de que nos encontramos frente a una “tercera revolución china”, haciendo alusión al recorrido contemporáneo chino, la primera revolución sucedió con Mao Zedong, la segunda con Deng Xiaoping y finalmente la tercera revolución se encontraría en curso con Xi Jinping como máximo exponente.

De acuerdo a la autora, Xi Jinping es el líder político conductor de la “*Third Revolution*”. Esta revolución ha comenzado con la proclamación del sueño chino y del resurgimiento de la gran nación china, sin embargo es importante recordar que estos objetivos fueron compartidos por los líderes predecesores, lo característico de la tercera revolución radica en la estrategia que se ha adoptado: una extraordinaria concentración de la autoridad bajo el liderazgo personal, una intensa penetración del estado en la sociedad, la creación de un muro virtual de regulaciones y restricciones sobre la difusión de ideas, cultura y capitales que se introducen y salen del país y la significativa proyección del poder chino en todo el mundo. Todos estos aspectos conducen a apoyar la tesis de que Xi sería el líder más poderoso después de Mao Zedong.

La idea central del libro radica en aprender a lidiar con China, tal cual es hoy. Gran parte del mundo aún permanece mal preparado y poco dispuesto a entender en profundidad a China y los desafíos que impone a la comunidad internacional.

Debemos repensar su sistema político y su concepción de democracia, la cual tiene características particulares. A diferencia de lo que acontece en la mayoría de los sistemas políticos democráticos occidentales, en China la toma de decisiones se concentra en el núcleo del Partido Comunista Chino, la selección de los líderes políticos que luego tendrán la tarea de conducir al gigante asiático se toman a puertas cerradas. Se trata de un proceso de negociaciones e intercambios donde los viejos líderes desempeñan un rol relevante, otorgando o quitando apoyo a las nuevas cúpulas, teniendo más de 80 millones de afiliados, la esencia de las negociaciones políticas se reduce en aproximadamente doscientas personas, las cuales conforman el poderoso Comité Central del Partido Comunista. La elección de Xi Jinping evidenció el complejo proceso que acontece en la carrera hacia la obtención del poder, el proceso de selección no solo fue turbio sino también caótico.

La primera estrategia de Xi como Secretario General fue definir sus prioridades, se destacó la urgente necesidad de abordar el tema de corrupción endémica que estaba afectando al partido, así como también garantizar que el partido sirva realmente a los intereses del pueblo chino. Concretamente la visión de Xi tiene como eje el “*resurgimiento de la nación china*”, destacando asimismo el papel histórico que China tuvo como “*Reino del Centro*” y sus aportes a la civilización mundial. Xi, enfatiza en la *idea de la nación china como continuidad histórica*, estableciendo lazos desde la China imperial hasta la China conducida por el Partido Comunista.

La visión y propuesta de Xi Jinping enmarcada en el discurso del “sueño chino”, un concepto complejo que admite varias acepciones, pero desde el punto desde su vista se

destacan los aspectos económicos, como por ejemplo doblar el Pib per cápita y los aspectos militares, tales como, contar con un ejército fuerte no solo capaz de pelear sino también de ganar posibles guerras. Según esta concepción el sueño chino involucra a toda la nación así como también de todos los individuos.

Jimping pretende fortalecer el partido por medio de reformas que logren salvarlo en sí mismo, salvar el partido significa salvar el Estado, luego será el partido fortalecido quien conduzca los cambios del Estado con el objetivo de consolidar a China como potencia mundial, es el partido quien debe asumir esta responsabilidad.

El diagnóstico de Xi es que China *“se ha puesto de pie, su economía ha crecido y cada día se hace más fuerte”*. Asimismo se enorgullece de la sabiduría china y su capacidad de resolver problemas. Todo parece indicar que el *“sueño chino”* de Xi se encuentra en ascenso, ha trazado claramente sus prioridades para los próximos años: lucha contra la corrupción, abordar los desafíos que imponen el cambio climático, avanzar hacia una reforma económica que les permita seguir creciendo y por último asegurar que el partido y sus ideales sean ampliamente y profundamente incorporados en la vida política y económica china.

Por su parte, el mayor desafío y a la vez el aspecto menos comprendido de China radica en la intersección de su *dualidad*. Se trata de un *estado antiliberal buscando liderazgo en un orden mundial liberal*. La importancia de la política doméstica y sistema económico chino nunca ha sido más importante que en la actualidad para toda la comunidad internacional.

Con frecuencia China aprovecha las ventajas de apertura política y económica de otros países, mientras que no proporciona las mismas oportunidades de participación/involucramiento dentro de su propio país. Las empresas estatales chinas han invertido en minas, puertos, plantas de petróleo, y en empresas de generación eléctrica alrededor del mundo, teniendo proyecciones continuar con esta dinámica; pero por el contrario prohíbe que multinacionales de otros países hagan lo mismo en su territorio.

Referente al tema político, Economy observa que Xi ha debilitado el principio de liderazgo colectivo y ha logrado acumular el poder político a través del uso de las instituciones políticas tradicionales, sumado al principio del *“líder central”*, además de una serie de campañas políticas e iniciativas diseñadas tanto para fortalecer el partido como para eliminar los adversarios políticos.

El nuevo Comité del Partido, integrado por seis hombres, no incluye a un sucesor obvio, lo que indica que Xi tiene intención de permanecer en el poder hasta 2027 y, posiblemente, más tiempo. Ninguno de los nuevos miembros, de entre 60 y 67 años, es lo suficientemente joven como para sustituir en el poder a Xi tras el final de su segundo mandato, en 2022.

El sistema educativo y legal, así como también los medios de comunicación, se han convertido en herramientas mediante las cuales el partido puede ejercer un mayor control político. En tal contexto, los disidentes deben elegir entre tres opciones poco satisfactorias: constreñir sus expresiones y acciones dentro de los parámetros aceptables; enfrentar una alta probabilidad de encarcelación o abandonar el país para siempre.

Se evidencia un avasallamiento del gobierno sobre el libre acceso a internet, Economy toma el testimonio del famoso activista cibernético *“Anti”*, de acuerdo a su mirada el tema del internet no solo se ha convertido en un campo de batalla entre el gobierno y los ciudadanos chinos sino también entre las corporaciones y el gobierno.

Chinanet hace referencia a que el pueblo chino no tiene libre acceso a internet, lo que se tiene es red china de navegación interna, la cual es estrictamente monitoreada por el

gobierno, el objetivo es prevenir la entrada de las ideas extranjeras que amenacen el nuevo proyecto chino.

De acuerdo a la visión de Xi, no existe una distinción entre el mundo virtual y el mundo político real, ambos deben reflejar los mismos estándares, ideales y valores políticos. No existe lugar para los contenidos y expresiones opositoras. En este sentido el gobierno chino ha direccionado una significativa cantidad de tiempo y recursos en la inversión de moderna tecnología para incrementar la capacidad de monitorear y prevenir los contenidos indeseables que podrían entrar y circular a través de todo el país.

Otro punto central dentro de la nueva estrategia de fortalecimiento del poder chino se sostiene en las empresas estatales *“State-Owned Enterprises”* desempeñan un papel crucial en los planes de Xi, se constituyen como agentes del estado chino y deben servir a objetivos no solo de tipo económicos, deben proveer empleos sostenidamente, así como también cumplir imperativos estratégicos, además de actuar como embajadoras del país.

En sintonía con la estrategia de proyección internacional, el gobierno alienta a que las empresas estatales inviertan activamente incluso en economías de alto riesgo; esto acontece con el telón de fondo de proyectos de mayor presencia internacional como ejemplifica el caso del BRI (Belt and Road Initiative). En este sentido, decisiones que podrían parecer irracionales en el contexto de un sistema político liberal y de economía de mercado, en la racionalidad china se tratarían de estrategias a largo plazo.

Por otra parte, continuando con las estrategias de fortalecer la economía china ha emergido el proyecto *“Made in China 2015”* se trata de otra iniciativa estatal que busca consolidar el rol de China como potencia industrial y tecnológica. La iniciativa consiste en priorizar sectores estratégicos, incluyendo tecnología aeroespacial, robótica, nuevos vehículos eléctricos, artefactos avanzados en el rubro de la salud, etc. Ciertamente China se está esforzando en implementar políticas de innovación que sean consecuentes con su nuevo rol de actor central en sistema internacional, asumiéndose como *“una nación innovadora”*.

Sin embargo, el acelerado crecimiento que ha experimentado la economía China ha contribuido a generar un desastre en términos de contaminación ambiental. Los niveles de contaminación del aire, agua y suelo están entre los más altos del mundo; la abrumadora dependencia del país de los combustibles fósiles es una parte del problema, así como también la abrumadora masa poblacional de más de 1.300 millones de habitantes.

Economy menciona un fragmento de un discurso de Xi Jinping del 2014, en su primera visita a los Estados Unidos: *“Napoleón Bonaparte una vez dijo que China es un león durmiente, y cuando China despierte, el mundo se mecerá. En verdad, el león de China ha despertado, pero lo que el mundo observa hoy es un pacífico, amigable y civilizado león”*.

Esta observación ha generado debate entre los internacionalistas, considerando que la descripción de China como un estado pacífico y amable es discutible, sobre todo si se tiene en cuenta su desafiante política en el Mar del sur de China; pero nadie tiene dudas sobre la afirmación de que China ha despertado. Con la llegada de Xi Jinping, China ha adquirido la categoría plena de *“actor de poder global”*, lo cual quedó de manifiesto cuando el líder chino hizo su primer viaje a los Estados Unidos y proclamó la necesidad de redefinir la vinculación con los Estados Unidos, ya que se trata *“un nuevo tipo de relaciones entre potencias mundiales”*.

Asimismo, diversas estrategias se enmarcan dentro de la revitalizada proyección de poder mundial de China, entre los que se destacan el megaproyecto de infraestructura conocido como la *“la Ruta del Cinturón y la Seda”* (BRI), el mar del sur de China como prioridad central, el ascenso de China como uno de los mayores inversores del mundo en sectores

estratégicos, los cuantiosos préstamos que otorga en América Latina y África a través de sus bancos de financiamiento; así como también la revitalización y expansión de su poder militar, como lo ejemplifica la instalación de bases militares en África.

Finalmente, Economy se enfoca en las recomendaciones hacia la comunidad internacional sobre los posibles modos de cooperar o coordinar con China, así como también como confrontar al gigante asiático a partir de su clara proyección de poder mundial pero que a su vez se encuentra en pleno proceso de transformación interna.

La postura aislacionista y mercantilista adoptada por Donald Trump planteó el debate entre los especialistas internacionales sobre si Trump haría a “China grande de nuevo” debido al vacío de poder dejado por este, por el contrario Economy se encuentra en desacuerdo con esta idea; la autora sostiene que ningún país puede hacer grande a otro solo por disminución de su presencia internacional. La grandeza debe ser ganada; recordando a Churchill *“el precio por la grandeza es la responsabilidad”*. Es en este punto donde China presenta grandes contradicciones e interrogantes sobre si se encuentra preparado y dispuesto a asumir las responsabilidades que conllevan ser la principal potencia global. Por su parte el discurso de Xi Jinping ha procurado establecer empatía con la comunidad internacional, auto-proclamándose defensor de la globalización, lo cual quedo de manifiesto en su discurso ante la reunión del APEC en el 2016 y también por la presencia de Xi en el Foro Económico Mundial en Davos, el máximo emblema de defensa de la globalización.

Mientras China abraza el discurso de defensa de la globalización al mismo tiempo evoca el concepto de “soberanía del internet” y cierra su red cibernética al libre acceso de información e inversiones desde el exterior. Existe una profunda contradicción entre sus reformas económicas internas y su comportamiento como inversor en el exterior.

La “Tercera Revolución” encabezada por Xi Jinping representa un nuevo modelo en el comportamiento chino, el cual difiere en el ámbito interno y exterior. La comunidad internacional debe adaptar las expectativas y políticas hacia China acorde a las contradicciones y desafíos ya mencionados, asimismo existe la oportunidad de desafiar a que China haga coincidir su compromiso retorico con la globalización y el liderazgo internacional con acciones concretas de su parte en terrenos como el cambio climático y la no proliferación nuclear por ejemplo.

Finalmente Economy concluye escépticamente sobre la respuesta si China se encuentra preparada para reemplazar a los Estados Unidos como máxima potencia global. La principal desconfianza hacia el gigante asiático radica en que el liderazgo mundial requiere de responsabilidad y China no se encuentra preparada ni dispuesta para asumir tal responsabilidad. La definición de China como un *“estado antiliberal buscando liderazgo en un orden mundial liberal”*, resume la idea central del libro.

Verónica Florencia Campos³.

Diplomacia Contemporánea. Teoría y práctica para el ejercicio profesional.

Manuel Morales Lama.

³ Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE). Miembro del Grupo Jóvenes Investigadores (IRI)

Duodécima Edición (2018)
Editora Búho, SRL.
Santo Domingo, República Dominicana.
ISBN: 978-9945-16-860-0

La última edición (2018) ampliada y actualizada de este vasto trabajo del Embajador Dr. Manuel Morales Lama presenta un extenso y completo análisis sobre las distintas aristas del ejercicio profesional de la diplomacia. Galardonado con el “Premio Nacional de Didáctica Manuel de Jesús Peña y Reynoso”⁴ resulta un material bibliográfico de referencia tanto para jóvenes estudiantes deseosos de insertarse en el mundo de la Relaciones Internacionales como para diplomáticos y funcionarios internacionales en ejercicio.

La extensa obra se introduce con un breve recorrido histórico a través de evolución de la praxis diplomática y su estrecho e indisoluble vínculo con el Derecho Internacional. Con una metodología histórico-normativa el autor se explaya, sin escatimar en detalles, a través de diez capítulos temáticos ahondando tanto cuestiones conceptuales como principios, normas y procedimientos que guían el ejercicio profesional de la Diplomacia. Teniendo presente el lugar preponderante que ocupa esta disciplina en el desarrollo de la sociedad internacional y en las relaciones interestatales se hace necesaria e imperativa una formulación teórica y una capacidad de análisis como la que ofrece el Dr. Morales Lama.

En el Capítulo I *Conceptos Básicos* el autor define catorce ejes temáticos que forman en núcleo de los capítulos subsiguientes, a saber: 1. La Diplomacia; 2. La Diplomacia y sus modalidades; 3. Relaciones Internacionales; 4. Derecho Internacional; 5. Derecho Diplomático y Consular; 6. El Diplomático; 7. Acción Diplomática y Negociación; 8. La Carrera Diplomática; 9. Política Internacional y Relaciones Exteriores; 10. Política Exterior; 11. Relaciones Diplomáticas; 12 La Igualdad Soberana de los Estados; 13. El Principio de Reciprocidad y 14. El Pasaporte Diplomático. Con un impecable planteo pedagógico nos otorga una plataforma conceptual que simplifica la lectura del resto de la obra. Sin soslayar la diversidad de acepciones con las que se emplea el término, el autor define la diplomacia como *“la técnica y el arte de conducir las relaciones entre los Estados y otros sujetos del Derecho Internacional por medio de las negociaciones en función de sus políticas exteriores”*. A partir de allí describe cada una de sus modalidades y el contexto histórico en que se fue forjando su desarrollo.

El Capítulo II *Orígenes y Evolución de la Diplomacia* profundiza los lineamientos históricos que fueron brevemente presentado a manera de introducción. Desde las relaciones diplomáticas que establecieron los griegos en el siglo V a.C con la codificación del principio de inviolabilidad de los medios hasta nuestros días el autor distingue cinco etapas de desarrollo entre las que destacan la Diplomacia Clásica, la Moderna y la Contemporánea. En la actualidad los nuevos esquemas de integración, la globalización de la economía, la dinámica de cooperación, la protección del medio ambiente, el terrorismo y el narcotráfico se convierten en asuntos centrales de la agenda internacional. La etapa contemporánea también es testigo de una redimensión del rol del Derecho Internacional como factor normativo y regulador de las distintas facetas del acontecer mundial. En este sentido, se esboza el gran impacto que han tenido

⁴ La distinción fue otorgada en 1997 por la entonces Secretaría de Estado de Educación y Cultura de la República Dominicana.

los atentados del 11S en el sistema internacional y la necesidad de adecuar la normativa vigente. Si bien el autor entiende que hay aspectos que no están contemplados en su real magnitud, no deja establecido cuáles deben ser esos cambios.

En el Capítulo III *Ejecutores Centrales de la Política Exterior de los Estados* se hace un detallado e interesante recorrido por las obligaciones y funciones tanto de los Ejecutores Centrales -Jefes de Estado y Cancilleres- como de los Ejecutores Externos -Servicio Exterior activo- de la política exterior. Se presta particular atención a la normativa que regula cada uno de los escalafones, sus privilegios e inmunidades como así también a los Centros de Formación Académica de los Ministerios de Relaciones Exteriores y el desarrollo de la Carrera Diplomática. El capítulo fluye en un grato entramado entre praxis y derecho que facilita la comprensión de cada uno de los ítems propuestos.

El Capítulo IV *El Servicio Exterior* y el Capítulo V *La Misión Diplomática Permanente* están íntimamente vinculados por abordar la misma unidad temática. El Capítulo IV examina la actividad del órgano permanente de representación del Estado diferenciando entre sus agentes diplomáticos y los funcionarios del Servicio Consular. De manera detallada y minuciosa explicita las características de las Delegaciones Permanentes acreditadas ante una Organización Internacional y de las Misiones Especiales para luego centrar su atención en las Misiones Diplomáticas Permanentes. Así, sobre la base de lo establecido en la normativa internacional⁵ el autor explica las funciones y objetivos de la Misión Diplomática y del Servicio Consular. El Capítulo V, por su parte, es una continuación y profundización lógica del capítulo precedente en donde el autor se permite abordar brevemente el Derecho de Legación, entendido como “*la facultad inherente de los Estados soberanos de enviar o recibir misiones diplomáticas*” (Morales Lama: 2018).

En el Capítulo VI *La Función Diplomática* encontramos una cronología de la praxis inherente a la actividad diplomática. Partiendo de la formalidad protocolar de la solicitud del beneplácito, *placet o agrément* hasta el fin de la misión, el autor da cuenta y describe cuidadosamente cada una de las acciones que realiza el Embajador en ejercicio de sus funciones. Se especifican derechos, obligaciones, documentación necesaria y normativa correspondiente. Resulta tan profundo el abordaje de la temática que el lector encuentra en este capítulo una descripción detallada de la ceremonia de presentación de Cartas Credenciales en la cual se incluyen distintas costumbres generalizadas como el traslado del Embajador en el automóvil oficial acompañado por el personal diplomático de la Embajada, los honores que se le rinden a llegar al Palacio de Gobierno, el encuentro con el Jefe de Estado, la invitación que realiza el Embajador a su comitiva para un brindis, las ofrendas florales, discursos e indumentaria para la ocasión.

El Capítulo VII *La Concertación de Tratados* está íntegramente dedicado al desarrollo y explicitación de las normas contenidas en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados como elemento fundamental de la relación entre los miembros de la comunidad internacional. De manera clara y precisa el autor analiza las fases de celebración de un tratado, su estructura, reglas de interpretación y entrada en vigor. Finaliza el acápite con una clasificación de los tratados y una enumeración de las distintas modalidades de compromisos internacionales.

⁵ Véase Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas; Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares y Convención de Nueva York de 1969 sobre Misiones Especiales .

Los Capítulos VIII y IX conforman una sección del libro dedicada al tratamiento pormenorizado de cuestiones de estilo, ceremonial y protocolo tan propias y características de la actividad diplomática. El Capítulo VIII *Estilística Diplomática* el autor define el estilo diplomático como “*el conjunto de normas, formas y términos que se usan en la correspondencia y, en general, en las exposiciones orales y escritas de carácter diplomático*”. A partir de allí especifica detalles de la lengua diplomática y se concentra en la clasificación de la correspondencia y sus características según sea ésta fruto de un intercambio entre Jefes de Estado o entre la Cancillería y sus Misiones en el exterior. El Capítulo IX *Ceremonial y Protocolo* se adentra en las funciones específicas de las Direcciones de Ceremonial y Protocolo de la Cancillerías y en las normas convenciones y consuetudinarias que reglamentan las formalidades que deben observarse en el quehacer diplomático. La precedencia, los tratamientos, el uso de los emblemas nacionales, el ceremonial de audiencia y de visitas oficiales, las tarjetas de visitas y las invitaciones, las conmemoraciones nacionales, los banquetes y comidas, las visitas a buques de guerra, las ceremonias religiosas, entierro duelos y pésames y el tratamiento de las condecoraciones dan contenido a este capítulo.

Finalmente el Capítulo X *La Nueva Realidad Internacional* destaca las características y necesidades de un personal diplomático capacitado para desarrollarse en un contexto internacional globalizado en el cual la Economía y el Comercio Internacional ocupan un rol central. En este orden de ideas el autor expone los principios y características de la Diplomacia Económica y Comercial como imperativo para los Estados contemporáneos; describe las mutaciones en las relaciones diplomáticas actuales definidas por la dinámica de la interdependencia y se explaya sobre un tema de gran actualidad como los medios electrónicos de comunicación y el fenómeno de la Diplomacia Digital.

Completan y dan cierre al material: *Glosario de locuciones y términos*; Apéndice I *Normas protocolares y de etiqueta social*; Apéndice II *Relación de las condecoraciones en los diversos países del mundo*; Apéndice III *Aspectos prácticos de la correspondencia diplomática*; Apéndice IV *Planos sobre el uso de la Bandera*; Apéndice V *Planos en la aplicación de la presencia*; Apéndice VI *La Protección Diplomática: Su validez y alcance en el escenario internacional contemporáneo*; Anexo 1 *Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas*; Anexo 2 *Convención de Viena sobre relaciones consulares*; Anexo 3 *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*; Anexo 4 *Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior de la República Dominicana* y Anexo 5 *Ley sobre funciones públicas de los cónsules dominicanos*.

A modo de conclusión, tal como quedó expuesto en la sinopsis de cada uno de los capítulos, la obra exhibe un importante conjunto de principios, normas y procedimientos que ilustran de manera prístina el ejercicio profesional de la diplomacia. Su lectura facilita la comprensión y análisis de tan importante temática y es de sumo interés para docentes, estudiantes y funcionarios.

Lucía Hipatía Parodi⁶

⁶ Abogada (UNC). Profesora de Derecho Internacional Público (UNC). Doctorando en Derecho (UNC). Maestrando en Relaciones Internacionales (CEA-UNC). Becaria Interna Doctoral del CONICET (CIJS-UNC)

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.

Ética y buenas prácticas

La Revista Relaciones Internacionales suscribe a estándares de ética y buenas prácticas de publicaciones académicas. En función de ello, garantiza el anonimato y la confidencialidad durante el proceso de evaluación por pares (para ambas partes) y la imparcialidad en el tratamiento de los trabajos enviados, valorando únicamente el contenido según criterios de calidad e interés para la comunidad científica, con independencia de otro tipo de intereses y sin discriminación de ningún tipo.

La Revista garantiza la revisión de los trabajos por parte de dos especialistas del tipo "doble ciego", en caso de discrepancia solicitará una tercera revisión. El Comité Editorial aceptará, solicitará cambios o rechazará un escrito según las consideraciones de los revisores. El mismo se reserva el derecho de rechazar un escrito cuando éste no se adecúe a la temática de la Revista o cuando se comprueben plagios, reiteración excesiva de contenidos

o duplicación de publicaciones. Asimismo, podrá rechazar envíos por incumplimiento de las normas de publicación.

Es responsabilidad de los autores proponer para su evaluación trabajos inéditos, originales, de autoría propia, que no hayan sido parcial o totalmente publicados en ningún soporte, y adecuados a las normas de ética de publicaciones académicas. Además, el autor se compromete a no someter paralelamente el trabajo a evaluación en otras publicaciones. Los autores deberán, asimismo, explicitar en su manuscrito la fuente de financiamiento, si existiere, que haya sido utilizada para la elaboración de la investigación.

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: n^o; página/as: p./pp. Cuando se refiere a información de periódicos que no tenga autor, se debe realizar de la siguiente manera: *Nom-*

bre 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 autor/es, editor/es y evaluador/es 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