



**Esteban Actis**  
**Julieta Zelicovich**  
**Tomás Listrani Blanco**  
**Carolina Zaccato**  
**Marcelo Troncoso**  
**María Lis Rolandi**  
**Javier Alejandro Orso**  
**Dalila Emilse Capeletti**  
**Ignacio Odriozola**  
**Jorge Federico Jaef**  
**Joshua Hurtado**  
**María Belén Serra**

**Erika Beckmann**  
**Miguel Paradela López**  
**Ornella Uberti**  
**Virginia Zamboni**  
**Eduardo Ueda**  
**Gabriel Aver**  
**Macarena Mercado Mott**  
**Mayco Alejandro Macias**  
**Eduardo Diez**  
**Micaela Finkielsztoyn**  
**Atilio Boron**

No. 2

Julio | Diciembre 2016

**Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**

Editor responsable

Ezequiel Fabricio Barolin

3 de Febrero 731

Tel. 03777 15336451

2000 - Rosario - Argentina

www.perspectivasrcs.com

revistaperspectivas@outlook.com

ISSN 2525-1112

## EQUIPO

### Directores

Ezequiel Fabricio Barolin

Luis Maximiliano Barreto

### Diseñado de tapa y contratapa

Facundo Ruiz

### Comité Editorial

Dalila Emilse Capeletti

Sofía Carelli

Paola Cianci

Esteban Covelli

Natalia Díaz

Florencia Díaz Rojo

María Elvira Grioni

Vanesa Mangini

Victoria Mariani

Natalin Posadas

María Luz Silva

Agustina Villegas

### Comité Asesor Externo y Evaluadores *Ad hoc*

Anabella Busso - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*

Carlos da Silva - Universidad Nacional de Rosario - Universidad Católica Argentina, *Argentina*

Francesco Bruni - Università di Bologna, *Italia*

Francisco Iturraspe - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*

Gilberto Aranda Bustamente - Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile - *Chile*

Javier Orso - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Juan Recce - Fundación Argentina ASE, *Argentina*

Marcelino Teixeira Lisboa - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, *Brasil*

María Belén Serra - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Olga Saavedra - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Paula Rosés - Universidad Nacional de Rosario - Universidad Nacional de Entre Ríos - CONICET, *Argentina*

Salvador Mercado - Universidad Autónoma de Querétaro, *México*

Silvina Caleri - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

*Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la Revista.*

## EDITORIAL

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales contabiliza su segundo número. Se edita de modo semestral y bajo el impulso de un grupo de voluntarios, estudiantes y graduados comprometidos con la difusión del saber. Ha sido un año especial, no sólo porque se ha materializado un proyecto que sigue cobrando impulso, sino también porque se han alcanzado ciertas metas que consideramos dignas de destacar. Entre ellas, la Declaración de Interés Académica e Institucional por parte de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Universidad pública de la cual estamos orgullosos de pertenecer. En segundo lugar, la obtención del ISSN, como paso fundamental para la institucionalización de la revista. Y finalmente, la incorporación de la misma en el Repositorio Hipermedial de la UNR, que posibilita la asociación de los trabajos publicados con motores de búsqueda especializados. Logros importantes en el compromiso que como grupo hemos adquirido: la difusión del saber; y la creación de un espacio de convergencia donde, estudiantes, graduados e investigadores de trayectoria puedan compartir los avances y resultados del proceso de investigación que llevan a cabo. La convocatoria que permitió conformar este segundo número cumplió cabalmente con su objetivo: no sólo es relevante la cantidad de colaboraciones que hemos recibido, sino también su variedad temática. En este volumen podrán encontrarse con aportes de estudiantes, recientes graduados y docentes/investigadores de distintas latitudes (tanto de Universidades argentinas como extranjeras); asimismo festejamos la diversidad de temas que este ejemplar contiene: textos de carácter histórico, comparten lugar con

textos de carácter preeminentemente teóricos y de análisis de actualidad.

Algunos artículos reflexionan temáticas de alcance general, al respecto, podemos mencionar los aportes de Esteban Actis y Julieta Zelicovich sobre la “reconfiguración del sur global” poniendo en debate tal caracterización, invitándonos a repensar y cuestionar las categorías con las que nos acercamos a observar al mundo globalizado actual. Así también, son de tipo general los análisis planteados por Miguel Paradela López, reflexionando sobre los desafíos del cambio climático en la teoría de la guerra justa.

Otros artículos, trabajan tópicos específicos: Tomás Listrani Blanco y Carolina Zaccato, por ejemplo, luego de analizar la política exterior estadounidense bajo la administración Obama, delinean los aspectos generales que, preliminarmente, caracterizarían al nuevo gobierno surgido de las elecciones de noviembre pasado. Ignacio Odriozola, también analizando un caso concreto, realiza un análisis crítico del acuerdo Unión Europea-Turquía bajo la perspectiva del derecho internacional.

Otros textos, centran su atención en la región. Macarena Mercado Mott y Mayco Alejandro Macías concentran su estudio en Bolivia y Ecuador, específicamente a partir de sus reformas constitucionales. Jorge Jaef, por su parte, estudia la transformación del concepto de seguridad en el plano regional, específicamente en el marco de la OEA y su aplicación puntual en Brasil y Venezuela. En el mismo plano, pero con una mirada histórica, Eduardo Diez, analiza la evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil a nivel nuclear y espacial, haciendo uso de los aportes de la teoría de la interdependencia compleja y el constructivismo.

La historia tiene un lugar destacado, específicamente con los textos de Javier Orso y Dalila Capeletti sobre el caso del

Beagle a la luz de la teoría de los conflictos; y el texto de Marcelo Troncoso y María Lis Rolandi, que tras un recorrido histórico de las relaciones argentino-británicas en torno a las “cuestión Malvinas”, piensan críticamente el contexto actual. Otros aportes, se destacan por su contenido teórico, tales como los de Micaela Finkielsztoyn, Joshua Hurtado, María Belén Serra y especialmente el de Erika Beckmann, que sin dejar de lado la realidad social que buscan analizar, realizan interesantes articulaciones teóricas para reflexionar sobre lo que denominamos “teoría”, por lo cual la riqueza de contenidos y acercamientos a los casos de estudios es loable. Por último, también podremos leer artículos destinados a analizar problemáticas de carácter sociales, como los aportados por Ornella Uberti y Virginia Zamboni que trabajan sobre la violencia de género y el diseño de políticas públicas para su tratamiento; y el artículo de Eduardo Ueda y Gabriel Aver que tiene por objetivo analizar la construcción identitaria de los “sin tierras” en estrecha relación con el papel de la educación. Finalmente, no podemos abstraernos del nuevo contexto latinoamericano caracterizado -como puede leerse en diferentes medios- por el “ascenso de la derecha”. En tal sentido, nos parece sumamente interesante reflexionar al respecto, y por ello compartimos la entrevista realizada a Atilio Borón, donde se plantean ciertas ideas fuerzas para pensar el contexto presente.

Invitamos a todos a difundir, debatir y reflexionar en conjunto, confiados en que el conocimiento debe ser producido y compartido sin restricciones.

### 7

**NO TODO LO QUE BRILLA ES ORO. CONTINUIDADES EN EL ORDEN INTERNACIONAL Y LÍMITES A LA RECONFIGURACIÓN DEL SUR GLOBAL**

ESTEBAN ACTIS  
JULIETA ZELICOVICH

### 26

**EL FUTURO DE LA POLITICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE: ESCENARIOS POSIBLES EN LA ERA POST-OBAMA**

TOMÁS LISTRANI BLANCO  
CAROLINA ZACCATO

### 36

**A 50 AÑOS DEL ALEGATO RUDA. LA “CUESTION MALVINAS” Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANA EN EL MARCO DE LA DEFENSA DE LA SOBERANIA FRENTE A LA OCUPACIÓN ILEGÍTIMA DEL COLONIALISMO BRITÁNICO**

MARCELO TRONCOSO  
MARÍA LIS ROLANDI

### 76

**LA TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS EN LAS RELACIONES BILATERALES CHILENO-ARGENTINAS. EL CASO DEL BEAGLE**

JAVIER ALEJANDRO ORSO  
DALILA EMILSE CAPELETTI

### 96

**EL LADO OCULTO DEL ACUERDO UE-TURQUÍA. UNA MIRADA CRÍTICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REGUFIADOS.**

IGNACIO ODRIOZOLA

### 112

**DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD DE LA OEA A LAS POLÍTICAS: LOS CASOS DE BRASIL Y VENEZUELA (2001-2013)**

JORGE FEDERICO JAEF

### 132

**UNASUR Y EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO: UNA VISIÓN DESDE LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

MICAELA FINKIELSZTOYN

# 157

COOPERACIÓN NUCLEAR Y ESPACIAL. EL CASO ARGENTINO-BRASILEÑO: DE LA  
COMPETENCIA A LA COLABORACIÓN  
EDUARDO DIEZ

# 176

MOURNING: ETHICAL PRACTICE AND CONCEPTUAL TOOL FOR SOCIAL AND POLITICAL  
RELATIONS  
JOSHUA HURTADO

# 192

EL COMPLEJO REGIONAL POST-SOVIÉTICO Y EL CONFLICTO EN UCRANIA COMO DILEMA DE  
SEGURIDAD  
MARÍA BELÉN SERRA

# 207

PARA PENSAR OTRA EPISTEMOLOGÍA: CRÍTICAS Y REVISIONES AL PARADIGMA  
EPISTEMOLÓGICO DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN INMANUEL WALLERSTEIN Y BOAVENTURA  
DE SOUSA SANTOS  
ERIKA BECKMANN

# 222

LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA TEORÍA DE LA GUERRA JUSTA  
MIGUEL PARADELA LÓPEZ

# 241

NUEVOS DESAFÍOS PARA ABORDAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO: ¿CÓMO PENSAR LA/S  
MASCULINIDAD/ES EN CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA?  
ORNELLA UBERTI  
VIRGINIA ZAMBONI

# 255

A IDENTIDADE “SEM TERRA” E A EDUCAÇÃO CAMPESINA NO ASSENTAMENTO ANTÔNIO  
COMPANHEIRO TAVARES  
EDUARDO G. UEDA  
GABRIEL P. AVER

# 270

¿BUEN DESARROLLO Y MAL VIVIR? ANÁLISIS DE ASPECTOS ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y DE  
INTEGRACIÓN DE BOLIVIA Y ECUADOR LUEGO DE SUS REFORMAS CONSTITUCIONALES  
MACARENA MERCADO MOTT  
MAYCO ALEJANDRO MACIAS

# 292

ENTREVISTA A ATILIO BORON  
VICTORIA BONNA

# No todo lo que brilla es oro. Continuidades en el Orden Internacional y límites a la reconfiguración del Sur Global<sup>1 2</sup>

Not all that glitters is gold. Continuities in International Order and limits to the reconfiguration of the Global South

ESTEBAN ACTIS\*

JULIETA ZELICOVICH\*\*

\*Doctor en Relaciones Internacionales. Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesor de la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: e.actis@conicet.gov.ar

\*\*Doctora en Relaciones Internacionales. Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales. Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesora de la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: Julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

7

## Resumen

La literatura predominante en las Relaciones Internacionales señala, desde hace algunos años, que el poder internacional se encuentra en un proceso de transformaciones y que se está en presencia de una “reconfiguración del sur global”. En nuestra opinión, sin embargo, estas afirmaciones sobredimensionan la profundidad y el carácter de las

## Abstract

Current literature on International Relations has noted, for quite some time, that international power is undergoing a transformative process and that we are facing a “reconfiguration of the global South.” However, our opinion is that these statements exaggerate the depth and nature of the transformations. In this paper

---

<sup>1</sup>Este artículo fue publicado en su versión en inglés en la Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia, Vol 11, N° 2, 2016 pp. 25-47.

<sup>2</sup>Este artículo fue elaborado con el financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina, en la Universidad Nacional de Rosario. El trabajo es en co-autoría y el orden en el que se mencionan los autores es estrictamente alfabético.

transformaciones. En este trabajo pondremos en debate los conceptos tan extensamente utilizados de “reconfiguración del orden internacional” y de “democratización de las relaciones internacionales” y buscaremos testear sus alcances y límites. Nuestra hipótesis es que si bien desde comienzos del siglo XXI se ha producido una re-distribución de los recursos principalmente económicos a nivel global, las reglas principios, instituciones y normas que han venido estructurando el sistema internacional desde la segunda mitad del siglo XX no han presentado cambios. Las potencias emergentes enuncian un discurso de reforma del sistema pero en sus acciones intentan convergir con los poderes tradicionales, transitando por el sendero del orden liberal. Para el resto del “sur” este accionar no genera nuevas posibilidades de participación e influencia en el sistema internacional sino que replica las asimetrías y dependencias del orden prevaleciente.

we will put forth for discussion the widely used concepts of “reconfiguration of the international order” and “democratization of international relations” and seek to test their scope and limits. Our hypothesis is that, even though since the beginning of the twenty-first century a redistribution of mainly economic resources has taken place globally, the rules, principles, institutions and policies that have structured the international system since the second half of the twentieth century have not changed. The discourse maintained by emerging powers is one of system reform, but in their actions they attempt to converge with traditional powers, following the path of liberal order. For the rest of the “South” this situation does not raise new possibilities for influencing and participating in the international system, but replicates the asymmetries and dependencies of the prevailing order.

### Palabras Claves

BRICS — Orden Económico Internacional — Relaciones Internacionales — Relaciones Sur-Sur

### Keywords

BRICS — International Economic Order — International Relations — SouthSouth Relations

### Introducción

El ascenso de los BRICS motivó extensos debates en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII). El inusitado crecimiento de estas economías en una década de elevada permisividad internacional condujo a sugerir una transformación profunda del orden internacional y la llamada “reconfiguración del sur global<sup>3</sup>”. Habiendo transcurrido algo más de una

<sup>3</sup>En distintas publicaciones y jornadas académicas de la disciplina de las RRII puede identificarse un uso recurrente del término. Solo a modo de ejemplos puede mencionarse el Congreso de la International Studies Association -ISA- (Buenos Aires, 2014) y la convocatoria especial del *Barcelona Centre for International Affairs* -CIDOB- (Barcelona, 2016). En

década del siglo XXI cabe preguntarse si, analizando el comportamiento de este grupo de estados, es posible sostener las hipótesis que refieren a un nuevo orden internacional. En todo caso conviene precisar cuál ha sido el alcance de dichas transformaciones a nivel del sistema, y cuál ha sido su efecto en la política exterior de los países emergentes, tanto respecto de sus vínculos con las potencias del centro y las instituciones prevaletientes, como respecto al conjunto de países en desarrollo. ¿Se ha reconfigurado el orden internacional? ¿El ascenso de los BRICS condujo a transformaciones de las estructuras de poder y sus instituciones? ¿Estamos en presencia de un orden más democrático? ¿Se han generado más posibilidades para el resto del sur global?

A partir de estos interrogantes iniciales, en este artículo buscaremos demostrar tres argumentos. En primer lugar, que si bien desde comienzos del siglo XXI se ha producido una re-distribución de los recursos principalmente económicos a nivel global, las reglas, principios, instituciones y normas que han venido estructurando el sistema internacional desde la segunda mitad del siglo XX no han presentado cambios sustanciales. Como consecuencia de ello, nuestro segundo argumento es que las potencias emergentes enuncian un discurso de reforma del sistema pero en sus políticas exteriores intentan convergir con los poderes tradicionales, transitando por el sendero del orden liberal. Como tercer punto, indicamos que para el resto del “sur” este accionar de las potencias emergentes no genera una transformación sustantiva en sus posibilidades de participación e influencia en el sistema internacional sino que replica las asimetrías y dependencias del orden prevaletiente.

Dicho esto, la estructura del trabajo sigue el siguiente orden. El primer apartado se titula “La prevalencia del orden liberal y los límites de la redemocratización/multilateralización global”. En este se realiza una revisión conceptual en la literatura predominante, centrándonos en el debate entre realismo y liberalismo en torno al ascenso de los poderes emergentes y su impacto en la configuración del orden internacional. Para considerar cuál ha sido el impacto de los fenómenos mencionados en la reconfiguración del orden internacional recurriremos a un conjunto de referencias empíricas referidas a casos en los cuales los países de los BRICS han mantenido conductas que no se alejan de los patrones del orden liberal actual. A saber: la creación del Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones (AIIB) impulsado por China; así como la conducta de este país en las negociaciones de OMC; la postura de los mencionados países ante las reformas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) y el impulso de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) por parte de Brasil. La segunda parte introduce el debate respecto de “El otro sur: vinculaciones entre países en desarrollo y potencias emergentes”. Allí consideraremos algunas de las consecuencias que implica reconocer los límites de las transformaciones del orden internacional. Para ello analizaremos la compleja relación entre Brasil y la Argentina, como representantes de un vínculo entre país emergente y país en desarrollo, tanto en la dimensión comercial como financiera de su vínculo. Finalmente se exponen las conclusiones del trabajo y su impacto para la investigación en las RRII. Precisar los conceptos en torno a las

transformaciones acaecidas y ampliar la evidencia empírica resulta crucial para clarificar ciertos cliché propios de nuestro campo disciplinar. El prisma con el cual en la literatura predominante ha estudiado el fenómeno que convoca a este trabajo ha sido eminentemente optimista, y ello no se condice con nuestros hallazgos realizados hasta el momento.

## **Desarrollo de la temática**

### **1. La prevalencia del orden liberal y los límites de la redemocratización/multilateralización global**

El concepto de Orden Internacional es clave en la configuración del debate que enmarca a este trabajo. No obstante, no siempre ha sido explícitamente definido. Desde el realismo y el neorrealismo el énfasis en el concepto del orden internacional ha estado puesto en la distribución de poder, dentro de una única estructura (Waltz, 1988). El comportamiento de los estados dependerá de la distribución de las capacidades relativas dentro de la estructura internacional. Mayores concentraciones de poder en pocos actores conducirá a órdenes verticales, mientras una difusión del poder en muchos agentes traerá como resultados estructuras de equilibrio de poder.

Por su parte, los neoliberales asumiendo la fungibilidad del poder, han considerado la existencia de múltiples estructuras y han identificado el orden con la posibilidad de generar instancias de cooperación a través de principios, instituciones, pautas de conductas y normas, que orientan la conducta de los estados. La discusión en torno a los regímenes internacionales se ha solapado con la de orden internacional. A diferencia de los realistas, no desconocen la importancia de las relaciones de poder en la determinación del orden, pero sostienen que los regímenes internacionales que pueden mediar en los vínculos entre los estados cuando las relaciones de poder varían (Keohane, 1988).

Por último, las teorías críticas (Cox, 1983; Wallerstein, 1979) han centrado su análisis en las desigualdades intrínsecas a la estructura económica capitalista y los condicionamientos que esto conlleva para el desarrollo de los países periféricos. Esta situación ha provocado la cristalización de las relaciones de poder en el sistema internacional y por consiguiente ha dado como resultado la conformación de un orden cuya principal característica es la división Norte-Sur.

A pesar de las diferencias teóricas, ha existido un consenso en la literatura en torno a los efectos del ascenso de los emergentes (principalmente los BRICS) en el orden internacional actual. Autores tanto del realismo, y del liberalismo como desde los enfoques críticos coinciden en torno al supuesto de que el fin de la primera década del siglo XXI pone en evidencia que la distribución del poder en el sistema internacional (a nivel interestatal) ha sufrido importantes mutaciones (Zakaria, 2011; Nye, 2011; Keohane, 2009). Como bien señala Ikenberry (2011:17), *“here is no longer any question: wealth and power are moving from the North and the West to the East and the South”*.

Sin embargo, las líneas de quiebre emergen a la hora de calificar cuál es el rasgo de las transformaciones observadas y su impacto en el orden internacional. Los más optimistas, vienen argumentando el avance de una “democratización” a partir de la dispersión del poder y la fractura de la división Norte-Sur producto de la multipolarización de los recursos de poder.

En esta línea se inscribe los aportes de la izquierda latinoamericana (Bernal Meza, 2013; Ferrer, 2012, Bresser Pereyra, 2010). Por su parte otras interpretaciones más moderadas señalan rupturas pero también continuidades en el orden internacional actual como Fareed Zakaria en su famosa tesis sobre *rise of the rest* y Joseph Nye en sus teorización sobre el *smart power*. Este último autor adscribe a la idea de multipolarismo siempre y cuando se identifique el tablero en el cual se mueven las fichas de la política internacional: mientras que en el tablero militar no se observan grandes cambios, en el tablero económico se detecta una multipolaridad creciente. Hass también reconoce la fragmentación en el orden internacional, plasmado en el concepto de *nonpolarity* (Hass, 2008) En tanto, académicos como Buzan y Lawson (2014) sugieren la emergencia de un “globalismo descentralizado” que mantiene su carácter liberal. En ello ningún Estado podrá reemplazar a los EEUU como superponer, en tanto y en cuanto ningún Estado podrá adquirir suficiente poder relativo para dominar el sistema en su conjunto. En este punto también Ikenberry (2011) puede considerarse con una literatura extensa sobre los límites que tienen las potencias emergentes para modificar el orden internacional liberal. Por último, existen autores que descreen de la idea de multipolaridad dado la endeblez del poder de los emergentes, cuestionando así la mera entidad explicativa del concepto de multipolaridad (Brun, 2015). Cuán profunda en la distribución del poder, cuán sustentable resulta, y cuán receptiva resulta la gobernanza del orden internacional de fines del siglo XX constituyen las líneas de quiebre entre una y otra postura.

Ahora bien, al interior de este debate sobre las múltiples interpretaciones en torno a la idea de la “multipolaridad” del orden vigente, en este apartado específico nos interesa detenernos en dos puntos centrales. El primero, destacar que existe importante evidencia empírica a la hora de señalar que la distribución relativa de poder económico ha mutado en comparación con las últimas década del siglo XX (Laffaye *et. al.*, 2013). Esta mutación se ha concentrado en el segmento más alto, considerando la distribución del PBI mundial. En otras palabras, promediando la segunda década del siglo XXI, la concentración del poder económico entre las naciones del Norte con respecto a los BRICS, en rubros como recursos, capital e inversiones, comercio, acervo tecnológico, acceso a mercados, etc., es menor a la existente a principios del año 2000. La distribución de dichos factores entre países desarrollados, agregados los BRICS, y el resto del mundo, no obstante, mantiene altos niveles de asimetría. Por ejemplo si se considera la participación en el comercio mundial durante la primera década del siglo XXI no se observan cambios estructurales de la concentración comercial, aunque sí una modificación en la composición de los actores centrales, cobrando protagonismo especialmente China<sup>4</sup> (Zelicovich, 2013).

El segundo aspecto está relacionado al comportamiento de las potencias emergentes en relación al actual orden liberal. Éste, expresión del desarrollo occidental del siglo XIX y XX, se apoya en principios tales como la promoción de la democracia como forma de gobierno, y del libre-mercado como modelo

---

<sup>4</sup>Según datos estadísticos de la OMC cinco países abarcan la mitad del comercio mundial (excluido el comercio al interior de la Unión Europea). Únicamente en los años 2008, 2010 y 2011 es necesario sumar un sexto país para explicar el 50% del comercio mundial. En esos casos son Corea y Rusia quienes se suman al listado.

económico, así como la existencia de una jerarquía de facto de estados, que son soberanos y auto-determinados (Ikenberry, 2011). La gran pregunta reside en saber si transcurrida una década los actores de los BRICS, en un marcado ascenso en la jerarquía internacional, están dispuestos a cambiar las reglas de juego y construir un nuevo orden internacional “no-liberal” (más contestatario y revisionista, fragmentado en bloques, proteccionista y con rivalidades regionales) o de lo contrario, su estrategia radica en aceptar y caminar por el orden internacional liberal diseñado por el “club” de los poderosos (principalmente por los EEUU). En otras palabras, el interrogante que se plantea en un contexto de ascenso internacional es el siguiente ¿Qué estrategia conviene más para seguir “escalando” en la sistema internacional? La dicotomía versa en unirse al club y jugar con las reglas establecidas o cuestionar al club y algunas de sus normas e intentar reemplazarlas.

Desde las lecturas realistas (Brzezinski & Mearsheimer, 2006; Kaplan, 2010) advierten que el aumento relativo de poder de un conjunto de estados conlleva inexorablemente tensiones, impugnaciones y conflictos a nivel internacional dadas las limitaciones del orden vigente para responder a las necesidades para el ascenso internacional. Así, desde estas lecturas las estrategias contestatarias y revisionistas son indispensables (e inevitables) si se pretende evitar el congelamiento de las relaciones de fuerzas en el sistema internacional.

A contramano de las proclamas del enfoque realista, hasta el momento los componentes del orden liberal (basado en derechos, instituciones, distribución de poder asimétrica, principios) no han sido afectados por el ascenso económico de los BRICS, ni han sido cuestionados por sus acciones. Los cinco países BRICS tienen ambiciones globales, y han sostenido la necesidad de reformar el actual sistema de gobernanza global (Smith, 2015). Sin embargo este reclamo por una mayor cuota de poder en los organismos internacionales, no ha conducido a revertir los fundamentos estructurales de los mismos. Una de las razones de esta continuidad radica en la naturaleza de tal ascenso. En términos concretos, en la economía global, las cadenas globales de producción y las finanzas transnacionales se vinculan con una serie de actores e intereses dentro de las fronteras de los Estados “en ascenso”, lo que genera incentivos para mantener la estructura vigente que permitió tal movilidad. Coincidimos con los enfoque liberales (Ikenberry, 2011; Buzan, 2010; Hurrell, 2006) en que para los poderes emergentes los incentivos de operar dentro del orden internacional liberal son mucho mayores dado que, una vez conseguidos ciertos atributos de poder, usufructuar de las reglas, prácticas e instituciones es más conveniente que intentar una transformación sistémica. Como sugieren Buzan y Lawson (2014) el universo de las diferencias (especialmente ideológicas) que pudieran generarse entre los distintos países desarrollados y en ascenso es estrecho, y las pautas comunes compartidas por las élites respecto de qué esperan de la globalización reducen la conflictividad. Lecturas más optimistas encuentran que esta limitada capacidad de reforma del sistema se debe a la juventud del grupo; y a una convergencia de intereses en las instituciones prevalecientes, consideradas como foros para construir coaliciones en contra de Estados más poderosos y para proponer sus intereses (Smith, 2015). De manera indistinta, lo correcto es afirmar que “Aun habiendo establecido las crecientes capacidades del bloque [BRICS], no encontramos evidencia de una

combinación de ellas con aspiraciones antisistémicas” (Turzi 2011:109). Por ejemplo, en lo que va de la década China (y otros poderes emergentes) no están contraponiéndose a los principios subyacentes al orden (capitalista liberal) actual. En Hongsong Liu (2014) puede encontrarse evidencia empírica sobre la participación de China en procesos de negociación recientes: tanto en la Ronda Doha de la OMC como en los debates del G20 China no ha cuestionado los principios y reglas actuales del sistema, sino más bien la manera en cómo se distribuye el poder en las instituciones internacionales, reclamando su reforma. Lo que ha promovido con su participación propositiva en dichos espacios es más bien la ampliación de los principios pro-desarrollo, sin impugnar componentes sistémicos. Así China y otros países emergentes han buscado a través de las instituciones multilaterales mayor espacio para reclamar derechos y revisar algunas reglas, pero no la eliminación de las instituciones vigentes. “Mientras que la posición de los EEUU en el sistema global está cambiando, el orden internacional liberal se mantiene” (Ikenberry 2011).

De tal forma, esta prevalencia del orden liberal no significa que no haya habido mutaciones. Hay una nueva distribución relativa del poder, aunque no ha afectado el núcleo de pautas de conducta, principios, e instituciones del orden prevaleciente. La multilateralización parece ser limitada, y más que redemocratización observamos una rejerarquización en la estructura de poder relativo. La reconfiguración del orden internacional resulta limitada, y cuanto más solo un ejercicio retórico de ciertos líderes políticos utilizado para legitimar acciones no tan democráticas de sus estados.

En este punto consideramos pertinente ahondar en los conceptos utilizados: ¿El hecho de que existan más polos de poder, implica una redemocratización? Al transpolar el concepto de democracia como régimen político nacional a la esfera internacional debería considerarse la existencia de ciertos aspectos fundamentales propios de tal concepto como la igualdad de posibilidad de participación por parte de todos los actores del sistema, en semejanza a la posibilidad de igualdad de votos de la ciudadanía; la prevalencia de pautas o normas que justifican y ordenan la existencia de una estructura de poder, a semejanza de una carta constitucional, y el mantenimiento de determinadas libertades. Sin embargo como veremos dichos aspectos no resultan evidentes en la realidad actual, ni parecen esperables conforme a la conducta de los BRICS. Hay que señalar que de hecho, históricamente, no hay evidencia empírica de un orden internacional verdaderamente democrático.

Después de más de medio siglo de concentración de poder mundial en pocas manos (el orden bipolar de guerra fría y el unipolar de la inmediata posguerra fría) nuevamente el orden internacional comenzó, en los albores del nuevo siglo, a dar muestras de una multipolaridad creciente (varios polos de poder). Sin embargo, la existencia de una mayor difusión del poder -entendido como atributo y como influencia- en múltiples actores ha colisionado con un orden internacional diseñado y estructurado en un mundo que hoy ya no existe. En otras palabras, según la retórica de los principales líderes de las potencias emergentes, la nueva configuración del mapa mundial debe venir acompañado con importantes reformas en las instituciones y normas de la gobernanza global que dé cuenta de las mutaciones acaecidas. Así, las nociones de “democratizar las relaciones internacionales” o “democratizar la globalización” comenzaron a formar parte de *lexis* diplomática de esos

actores en los distintos foros internacionales. Según este reclamo, están dadas las condiciones para que muchos actores puedan tener voz y voto en los asuntos internacionales y que las mismas facultades no queden reducidas a solo a un puñado de países.

Sin embargo, y a pesar de dicha proclama discursiva, las acciones que viene adoptando muchos de esos países no se condicen con una idea de democracia global. En realidad, los poderes emergentes intentan legitimar una rejerarquización de la estructura de poder mundial, objetivo al que realmente aspiran. Coincidimos con Smith (2015:26) quien señala que este Grupo (BRICS) no busca socavar el sistema multilateral global pero si busca obtener una mayor representación en las instituciones existentes. Aunque como señala la autora, surgen problemas cuando se hacen intentos por traducir estos amplios compromisos a la práctica.

Como sostiene Ikenberry (2014), países como China y Rusia, no son potencias revisionistas, sino más bien *spoilers* de tiempo parcial. En la evidencia empírica considerada a continuación veremos que los países de los BRICS no solo no han sido revisionistas sino que incluso han contribuido a fortalecer y extender el orden liberal. En ese trayecto se han mostrado proclives al mantenimiento de una estructura jerárquica, y en el mejor de los casos las “democratizaciones”, si es que se produjeron, se han extendido sólo a ellos mismos, y no a otros países en desarrollo. Dentro de las instituciones del orden de Bretton Woods, el accionar de los países BRICS no muestra transformaciones estructurales. En cuanto a las negociaciones OMC, ya hemos señalado el papel de China como uno de los estados emergentes con mayor poder de mercado, pero que no ha traducido tal poder en una posición reformista del sistema, sino que se ha limitado a la promoción de ciertos principios. Brasil e India, por su parte, han impulsado reformas en materia de Propiedad Intelectual y Salud Pública, así como en Agricultura, pero no han expresado ningún tipo de solidaridad con el resto de los países en desarrollo a la hora de perpetuar la modalidad de negociaciones en espacios reducidos, como en la llamada Green-Room<sup>5</sup>. Es decir, las negociaciones continúan resolviéndose entre pocos países. A la vez, en el Órgano de Solución de diferencias de la OMC lo que se observa es una participación intensiva de los BRICS dentro de las controversias, apelando al mecanismo como medio para enfrentar a los países desarrollados (Delich, 2015). Ambos accionares terminan fortaleciendo y legitimando el orden liberal preexistente en materia comercial.

Por su parte, dentro del FMI, en el marco de los debates producidos en el seno del G20 durante los meses posteriores a la crisis del 2008, los países BRICS han orientado su accionar al fortalecimiento del organismo recibiendo a cambio un incremento en sus cuotas de poder (Haibin, 2012). Conforme la reforma

---

<sup>5</sup>Se trata de una modalidad de negociación a través de la cual se busca alcanzar consensos entre un pequeño número de negociadores, para luego ser extendidos al resto de los miembros. Durante las negociaciones del GATT las reuniones tipo Green Room fueron habituales. Las mismas eran convocadas por el Director General, y en su círculo más pequeño incluían a los países más importantes como EEUU, la Unión Europea (en ese entonces CEE), Canadá, Japón, así como a otros actores de interés según el tema a negociar. Durante la Ronda Doha esta práctica adoptó la modalidad de negociaciones mini-ministeriales y reuniones de 5, 6 o 7 países. La exclusividad y los problemas de transparencia de sus encuentros han sido objeto de crítica de quienes han quedado fuera de los mismos.

iniciada en 2008, y luego ampliada en 2010<sup>6</sup>, hay un traspaso “de más del 6% de las cuotas relativas a los países de mercados emergentes y en desarrollo dinámicos y de más del 6% de los países sobrerrepresentados a los subrepresentados, protegiendo al mismo tiempo las cuotas relativas y el poder de votos de los países más pobres” (FMI, 2010). Como resultado “los 10 mayores países miembros del FMI serán Estados Unidos, Japón, el grupo “BRIC” (Brasil, China, la Federación de Rusia e India) y los cuatro mayores países europeos (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido)” (FMI, 2010). Contemporáneamente a esta reforma, en el Banco Mundial se amplió el capital y la cuota de votación: se produjo “un aumento de 3,13 puntos porcentuales de los derechos de voto de los países en desarrollo y en transición (PDT) en el BIRF, llevándolos al 47,19%, lo que representa un traslado total de 4,59 puntos porcentuales de los derechos de voto a los PDT desde 2008” (BM, 2010). Precisamente China, India y Brasil fueron de los Estados más beneficiados en esta reforma. Los países en desarrollo que vieron levemente fortalecido su poder, lo perdieron rápidamente bajo los efectos recesivos de los años posteriores. Conforme revelan los estudios de Vestergaard y Wade (2014), tan solo cuatro años después de los cambios de 2010 el poder de voto de los países en desarrollo se había reducido un 3%. En este sentido la reforma de la gobernanza económica internacional ha sido más bien limitada en la cantidad de países beneficiados y moderada en cuanto al grado de transformación alcanzado.

De manera más reciente, China ha impulsado la creación del Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura. En su sitio oficial éste se describe como una “institución multilateral del siglo XXI” en una clara alusión a mostrarse como una novedad dentro de un nuevo orden internacional alejada de los organismos de crédito del “siglo XX” como el BM y el FMI. El AIIB surgió como una iniciativa de la República Popular de China en 2013 tras una gira del Presidente Xi Jinping por el sudeste asiático. Luego de casi dos años de negociaciones, el 29 de junio de 2015 cincuenta Estados firmaron el acta constitutiva convirtiéndose todos ellos en Miembros Fundadores. El dato sobresaliente es que entre ellos se encontraron países de todas las regiones del mundo, muchos de ellos aliados tradicionales de los EEUU<sup>7</sup>.

El nuevo banco refleja una nueva realidad geopolítica enmarcada en el ascenso de China como potencia global (Renard ,2015). Desde la segunda década del siglo XXI, China parece estar decidido a jugar su rol de acreedor internacional (el gigante asiático tiene más de 3.000 billones de dólares en Reservas Internacionales) con el objetivo de ganar influencia política y económica en el sistema internacional. El AIIB junto con el Nuevo Banco de Desarrollo (Banco de los BRICS) son las dos instituciones, erigidas bajo el liderazgo de Beijín, cuyo principal fin radica en ofrecer bienes públicos y así

<sup>6</sup>No obstante, esta última requiere de la ratificación de EEUU para entrar en vigencia.

<sup>7</sup>Son Miembros Fundadores: Australia, Austria, Azerbaijan, Bangladesh, Brazil, Brunei Darussalam, Cambodia, China, Egypt, Finland, France, Georgia, Germany, Iceland, India, Indonesia, Iran, Israel, Italy, Jordan, Kazakhstan, Republic of Korea, Kyrgyz Republic, Lao PDR, Luxembourg, Maldives, Malta, Mongolia, Myanmar, Nepal, Netherlands, New Zealand, Norway, Oman, Pakistan, Portugal, Qatar, Russia, Saudi Arabia, Singapore, Spain, Sri Lanka, Sweden, Switzerland, Tajikistan, Turkey, the United Arab Emirates, the United Kingdom, Uzbekistan and Vietnam.

co-constituirse, junto a Washington, como “estabilizadores hegemónicos”, de acuerdo a la famosa noción acuñada por Charles Kindleberger.

Como bien argumentan Elgin-Cossart & Hart (2015), los líderes chinos están inyectando capitales en estas nuevas instituciones porque están frustrados del rechazo de Washington a apoyar reformas en el BM y en el FMI para darle a China y a otros emergentes mayor poder como consecuencia de su mayor poderío relativo a nivel mundial. En ese sentido, parece existir un consenso en torno a que el AIIB representa un claro ejemplo de la nueva distribución del poder en el siglo XXI que parece moverse de Occidente a Oriente.

Sin embargo, el funcionamiento de dicha institución se asemeja bastante al de los “viejos” organismos. El funcionamiento del AIIB tiene mucha similitud a cómo los EEUU se han asegurado tener el control de las instituciones de *Bretton Woods* creadas bajo su órbita de influencia. China consiguió tener el 26% de los votos a nivel del directorio dado que es por lejos el mayor aportante (30,34% del total de los fondos). De esta manera Beijing tiene el poder de veto sobre decisiones claves del Banco dado que las mismas deben contar con el 75% de los votos. Motivo por el cual, a pesar de la retórica china de ayudar a construir “*a more equitable, just and effective architecture of global governance*”<sup>8</sup>, el recientemente creado AIIB lejos está de ajustarse a esos deseables principios. El nuevo banco es un claro ejemplo de que la disputa en torno al orden internacional es cuantitativa (distribución material del poder) y no cualitativa (normas, reglas y funcionamiento de la gobernanza).

Otro caso donde puede apreciarse la tendencia al mantenimiento del orden liberal, aún en el ascenso de los BRICS, es en el viraje de la política exterior brasilera hacia la firma de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI). La postura de Brasil frente a dicho instrumento fue variando en los últimos veinte años, transitando por distintas posturas que pueden conceptualizarse como del rechazo a la aceptación (Actis, 2015). La mutación de Brasil en torno a estos tratados bilaterales debe comprenderse a la luz de las transformaciones económicas que experimentó Brasil. En los años noventa, el país sudamericano era, casi de manera exclusiva, un mero receptor de flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) proveniente de las economías desarrolladas. El contexto de liberalización económica no logró quebrar las posturas defensivas en torno a la economía internacional que para las elites brasileñas seguía representando una amenaza a los intereses del entramado productivo. Así, los 14 TBI firmados -y propuestos por naciones desarrolladas- entre 1995 y 1999 no pasaron la ratificación parlamentaria por considerar que lesionaban la soberanía nacional dado las prerrogativas y beneficios que brindaba a los intereses de las foráneas empresas multinacionales.

La situación descrita comenzó a mutar a mediados de la primera década del siglo XXI. Para entonces, Brasil no solo siguió siendo un importante receptor de IED sino que se convirtió en un actor emisor de flujos de inversión producto de la consolidación de muchas de sus grandes empresas (Odebrecht, Camargo Correa, JBS, Votorantim, Magnesita, Gerda, Marfrig, Marcopolo, Brazil Food, Weg, Embraer, Vale, Petrobras, Banco do Brasil, Vale, entre otras) como

<sup>8</sup>Palabras del Presidente de China Xi Jinping en una entrevista realizada por el “*The Wall Street Journal*”. Disponible en <http://www.wsj.com/articles/full-transcript-interview-with-chinese-president-xi-jinping-1442894700>

verdaderas multinacionales. Tales actores comenzaron a demandar políticas ofensivas dado que la globalización además de producir amenazas también ofrecía “oportunidades”. Asimismo, durante los gobiernos de “Lula” Da Silva (2013-2010) se produjeron una serie de acontecimientos -tensiones de Petrobras en Bolivia y de Odebrecht en Ecuador- que afectaron a inversiones brasileñas en el exterior, aspecto que generó un aumento de las presiones de los empresarios para obtener alguna protección de sus negocios. Sin embargo, en el marco de una política exterior con un fuerte contenido político, el gobierno del ex líder sindical no incorporó el tema a su agenda debido a las connotaciones Norte-Sur que tienen los TBI.

Al comenzar su gobierno, Rousseff ensayó una política exterior de menor perfil y menos “politizada”. En ese marco, se pudo avanzar proactivamente en la promoción y protección de las inversiones brasileñas con un convenio que se intenta diferenciarse de ciertas “cláusulas leoninas” que tienen los tradicionales TBI. *Los Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)*<sup>9</sup>, que puede ser denominados como “TBI light” a su vez que cumplen su rol de dar seguridad jurídica a las inversiones brasileñas intentan no lesionar las competencias soberanas de los estados receptores. Como conclusión, los ACFI representan un importante ajuste en materia de política exterior de Brasil producto de una mutación de las necesidades internas en relación a los nuevos intereses del gran empresariado brasileño. La actual paradoja es que algunas de las normas y herramientas del orden internacional liberal (como los TBI) que supieron ser criticadas y rechazadas -incluso por el actual partido de gobierno- se transforman en funcionales para el ascenso de Brasil en la estructura internacional y para el desarrollo -internacionalizado-brasileño.

### **El otro sur: vinculaciones entre países en desarrollo y potencias emergentes**

Si se asume que la democratización es solo limitada, difícilmente pueda hablarse de una “reconfiguración del Sur”, o al menos de una reconfiguración positiva y homogénea del Sur. La rejerarquización de los BRICS, como casos centrales de las potencias emergentes, es para los países en desarrollo, los que conforman el “otro Sur”, una complejización de sus vínculos externos. Las relaciones de asimetría y de dependencia no se limitan en el siglo XXI a las relaciones norte sur, sino que también dentro de las relaciones sur-sur aquellas relaciones entre potencias emergentes y países en desarrollo replican las asimetrías. De tal forma la categoría “sur” deja de explicar un único conjunto de vinculaciones entre los estados, para dar lugar a tres

---

<sup>9</sup>El Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Embajador Mauro Viera, firmó en Abril del 2015 dos ACFI con Angola y Mozambique. Después de dos años de diseño y negociación, la diplomacia Brasileña logró la firma de un acuerdo internacional con países africanos. Los ACFI, que deben ser ratificados por el Congreso, formar parte del universo -más allá de denominación y características- conocido como Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI), los cuales intentan ser una herramienta política y jurídica para promover y proteger las inversiones. Para fines de 2015, este tipo de acuerdos ya fueron firmados con Mozambique, Angola, México, Malawi, Chile y Colombia, estando en negociación con Sudáfrica, Argelia, Marruecos, Perú y Tunes.

modalidades: una entre los propios países en desarrollo, otra entre éstos y las potencias emergentes, y una tercera que vincula a los emergentes entre sí.

Mientras que para la primera sigue siendo válida la literatura predominante de las RRII, y para la tercera encontramos una vasta literatura referida a los BRICS y sus alcances y límites (Da Silva, 2014, Oropeza García, 2011, Shaw 2015, entre otros), la vinculación entre potencias emergentes y países en desarrollo ha sido menos estudiada. Uno de los casos que puede mencionarse es el de Muhr (2014) y también Schoeman (2011). Para contribuir al desarrollo de tal línea de investigación, concluimos este trabajo con el análisis de dos casos recientes de una relación entre potencia emergente (Brasil) y país en desarrollo (Argentina). En efecto, tanto en sus vinculaciones comerciales como financieras pueden verse algunas de las particularidades y dilemas que este tipo de vínculo trae aparejado.

a) Las tensiones de negociar junto a un *global player*: Argentina y Brasil en la Ronda de Doha

Las negociaciones de la Ronda Doha fueron uno de los temas que Argentina y Brasil compartieron en su agenda de relaciones económicas externas en el siglo XXI, al amparo del MERCOSUR. Sin embargo la creciente asimetría entre estos dos países terminó minando y complejizando la potencial cooperación entre uno y otro, y expresando las complejidades del vínculo entre una potencia emergente y un país en desarrollo.

Para el año 2008, en el contexto de comienzos de la crisis financiera internacional, las negociaciones se encontraban en un entorno de apremio para arribar a un acuerdo, habiéndose convocado una reunión mini-ministerial en Ginebra con el objeto de abordar un posible paquete de medidas a acordar. Si bien ya había habido varias instancias de disonancia entre Brasil y Argentina dentro de la Ronda Doha, ejemplos de una relación de “cooperación por liderazgo”<sup>10</sup> fue en esta semana de 2008 cuando se sintió con mayor vigor el impacto de pasar de ser dos países en desarrollo a un país en desarrollo y una potencia emergente. A partir del hecho de que Brasil buscara asumir un rol más político dentro del esquema multilateral, se produjo una diferenciación en la conducta de los socios del MERCOSUR.

Para la Miniministerial de mediados de 2008 el MERCOSUR había preparado su posición negociadora conjunta, durante la Cumbre de San Miguel de Tucumán (julio de 2008). En la misma los países del bloque habían acordado en “la necesidad de nuevos avances en los temas de Agricultura y Bienes Industriales (AMNA) que permitan alcanzar acuerdos equilibrados y ambiciosos que respondan al mandato de promover la liberalización del comercio y favorecer el desarrollo, particularmente de los países en desarrollo.” Para ello, instaban a los países desarrollados a que “respondan a la reciprocidad menos que plena y al tratamiento especial y más favorable para los países en desarrollo”.

Sin embargo, cuando al quinto día de negociación en Ginebra se realizó un cambio en la metodología de abordaje y de los 35 Estados convocados, el 21 de julio se pasó a una “mesa chica” (G7), integrada por Australia, Brasil, China, Estados Unidos, India, Japón y la Unión Europea. En ese nuevo escenario, ni el MERCOSUR ni el G20 lograron mantener cohesionada su

<sup>10</sup>Se trata de un “tipo de cooperación asimétrica en el que el país líder el propone a los liderados lo que a estos les convendría o les interesaría realizar” (Jaguaribe, 2004, en Miranda, 2004).

posición negociadora conjunta. Ante la nueva situación negociadora los representantes brasileños se desligaron del mandato del bloque y se dispusieron a aceptar “como un todo” las propuestas realizadas por el Director General de la OMC, Pascal Lamy<sup>11</sup>, la cual no era apoyada por el resto de los países en desarrollo.

Esta situación disparó una serie de tensiones diplomáticas. Ni Argentina, ni los demás socios del MERCOSUR, como tampoco el G20, se sintieron representados por el accionar brasileño (Corradini, 2008). Frente a ello, las respuestas de Brasil fueron taxativas: Celso Amorim afirmó que Brasil no podía “quedar rehén” de la Argentina, a lo que agregó que “Yo sabía que había diferencias, pero pensé que lo que era bueno para Brasil lo sería para la Argentina” (Corradini 2008). Por su parte, desde Argentina se señaló que había sido Brasil quien se había apartado de la posición negociadora conjunta. En sus declaraciones a la prensa, los funcionarios argentinos indicaron que “nuestro país trabajó con más rigor que Brasil o con menos flexibilidad porque exigimos el cumplimiento estricto de los parámetros de la Ronda de Doha: no pagar en forma desmedida con apertura industrial lo que recibiríamos en liberalización agrícola y que los países en desarrollo hicieran reducciones arancelarias [a la importación] menores que los países desarrollados, y todo esto no se cumplió” (Rebossio, 2008).

En el contexto de crisis, las negociaciones quedaron trabadas por el tema de agricultura y la distancia entre la posición de la India y EEUU<sup>12</sup>, y no por las negociaciones de acceso a mercado no agrícola y Argentina, y las diferencias de ésta con Brasil y el Paquete Lamy. Para el MERCOSUR sin embargo, y especialmente para la relación de Argentina y Brasil, esta negociación en Ginebra fue uno de los hechos que evidenciaron la debilidad de las instituciones del bloque regional y limitaciones de la negociación conjunta en contextos en los cuales entran en tensión los intereses del “desarrollo” con los del “*global player*”. No sólo no se logró progresar en aquello que se había definido como una posición acordada, sino que además, esta situación puso de manifiesto cómo, ante la creciente asimetría y en ausencia de instituciones fuertes, los problemas de distribución de los impactos de las negociaciones se acentúan, al verse condicionados los Estados “menores” a subsumir sus propios intereses nacionales a los del líder. Por su parte, los entredichos que se fueron sucediendo pusieron en jaque la percepción externa del bloque, como así también la cohesión de la coalición del G20 comercial<sup>13</sup>.

<sup>11</sup>Al respecto, Stancanelli (2008) remarcó que el coeficiente de 8 para los países industrializados haría posible la reducción de aranceles de EE.UU. y la Unión Europea (UE) en un 42 por ciento. Sin embargo, para Argentina, un coeficiente de 20 (el coeficiente más bajo para los países en desarrollo), implicaría una reducción media de 60 por ciento de sus actuales aranceles industriales consolidado.

<sup>12</sup>El detalle de los debates acerca de la MSE y una comparación entre los distintos proyectos en consideración puede consultarse en OMC (2008) guía no oficial sobre las salvaguardias para la agricultura. Texto corregido el 5 de agosto de 2008, disponible en [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/guide\\_agric\\_safeg\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/guide_agric_safeg_s.htm) (Consultado 24 de junio de 2013).

<sup>13</sup>Anteriormente, en 2005, se habían sucedido algunos roces menores en la misma línea, cuando Brasil realizó una oferta mayor en AMNA a la acordada al interior del MERCOSUR. El diferendo fue breve, dado que Argentina ahí sí aceptó rápidamente la oferta brasileña, dado que el recorte no afectaría los productos sensibles nacionales (La Nación, 2005)

b) Argentina-Brasil ante nuevas formas de asimetría: Asimetría funcional en el sistema global de IED

Los países en desarrollo en general, y América Latina en particular, fueron -promediando la segunda mitad del siglo XX- integrándose a la competencia económica por parte de las empresas multinacionales de los países desarrollados en la búsqueda de nuevos mercados y recursos. Para las economías sudamericanas con grandes mercados y estructuras productivas industriales tanto en la etapa del modelo sustitutivo de importaciones como, esencialmente, durante el período de auge del modelo aperturista, la recepción de IED cumplió un rol central en la consideración de los hacedores de políticas. En este contexto, Argentina y Brasil se transformaron durante la década de los noventa en importantes actores receptores -o países anfitriones- de flujos de IED.

La condición de países receptores de IED generó en las elites gubernamentales de ambos países percepciones comunes en torno a los beneficios<sup>14</sup> de recibir inversión extranjera. La transferencia de tecnología y conocimiento técnico, la creación de empleo, el acceso a fuentes de financiación, el fomento de la competencia con los productores locales y el ingreso de divisas y su impacto positivo en la balanza de pagos fueron todos aspectos ponderados por las administraciones de Mello-Franco-Cardoso en Brasil y por los gobiernos de Carlos Menem en la Argentina.

En el último cuarto del siglo XX, Brasil y Argentina comenzaron un proceso de internacionalización incipiente de sus estructuras productivas (CEPAL, 2005). Ambas economías insertaron en el exterior (principalmente en la región) una pequeña cantidad de empresas exitosas del modelo sustitutivo. Así, Brasil y Argentina compartieron hasta finales del siglo XX una simetría funcional en el sistema global de IED al ser importantes países en desarrollo receptores de IED y con incipientes procesos de internacionalización de grupos económicos nacionales.

La situación descrita sufrió importantes mutaciones con la llegada del siglo XXI. Para el comienzo de la segunda década del presente siglo se evidencia el pasaje de una situación de simetría a otra marcada por la bifurcación de los caminos entre Brasil y Argentina en lo que respecta al sistema global de IED. Mientras Brasil se transformó en un importante actor receptor-emisor de IED producto de la consolidación de la internacionalización de sus empresas, la Argentina continuó siendo, primordialmente, un actor receptor dada su marginalización en el marco de la tercera ola de internacionalización y del proceso de las multilatinas (Santiso, 2008). A este fenómeno lo conceptualizamos como asimetría funcional en el sistema global de IED entre Brasil y Argentina. La naturaleza del mismo reside en que mientras la economía argentina -y su entramado productivo- no pudo quebrar la desnacionalización y extranjerización con el modelo de “pos convertibilidad<sup>15</sup>” (Aspiazu et. al. 2011), aspecto que acentuó su condición

<sup>14</sup>Los efectos negativos de recibir IED no estuvieron en el centro de las preocupaciones a nivel gubernamental, sin embargo, generaron importantes debates al interior de ambas sociedades. Como señala Stiglitz (2002) el desplazamiento de los competidores locales, la condición monopólica de las empresas y la falta de cumplimiento con las legislaciones locales, entre otros, son algunos de los problemas que deben afrontar los países receptores de IED.

<sup>15</sup>La noción de “pos convertibilidad” hace alusión al funcionamiento de la economía argentina tras la finalización de una política cambiaria y monetaria estructurada en un tipo de cambio

periférica; la economía brasileña -y parte importante de su estructura productiva- se internacionalizó e insertó en la núcleo del capitalismo global. En el siglo XXI ambos procesos no sólo transcurrieron de forma paralela, sino que se retroalimentaron mutuamente, provocando, el paso de una situación de simetría a otra de asimetría<sup>16</sup>.

Esta asimetría impactó por ejemplo en el vínculo entre ambos países en el año 2012. Años antes, en 2009, la compañía brasilera Vale había comenzado a ejecutar una gran inversión en la provincia de Mendoza, que incluía la explotación de potasio, y la construcción de un ferrocarril para la extracción de este producto a través del puerto de Bahía Blanca, también ampliado por Vale. En 2012, frente a la baja de los precios de los *commodities* y cambios en la economía argentina, la compañía decidió abandonar el proyecto. Esta situación creó disonancias en el vínculo bilateral: mientras que Argentina le reclamó al gobierno brasileño que intervenga ante la empresa de su nacionalidad, a fin de preservar la inversión y los puestos de trabajo, el gobierno brasileño respondió como históricamente los países desarrollados emisores de IED. Brasil privilegió los intereses privados de tal empresa, no sometiendo su decisión a las cuestiones diplomáticas bilaterales. Vale retiró su inversión, y dejó un impacto socio-económico negativo para el país anfitrión. El hecho de que el gobierno de Brasil -como cualquier país emisor de IED- viese condicionadas sus relaciones bilaterales producto de controversias con sus firmas y, al mismo tiempo, que el gobierno argentino -en tanto país receptor- tuviese discrepancias puntuales con importantes empresas multinacionales -en este caso brasileñas- fue una de las novedades más llamativas en el desarrollo del vínculo bilateral en el transcurso del siglo XXI, suceso propio de la naturaleza de la asimetría funcional en el sistema global de IED. Queda de manifiesto entonces cómo Brasil al contar con grandes empresas que invierten en el exterior comienza a tener dilemas típicos de los países desarrollados emisores de IED y ello impacta en la relación bilateral dificultando los espacios de cooperación dentro del “otro Sur”

### Conclusión

Tradicionalmente los análisis de las Relaciones Internacionales en el siglo XX distinguían dos tipos de vínculos centrales: El primero entre los países desarrollados entre sí, y el segundo entre países desarrollados y países en desarrollo. En menor medida, podía identificarse el estudio de un tercer (y marginal) tipo de vínculo referido a las relaciones entre los países en desarrollo. La configuración del orden internacional, entendida como una rejerarquización, producto del ascenso de un grupo de países, obliga a la

---

fijo (denominado convertibilidad) que perduró durante toda la década de los años noventa hasta la devaluación de enero de 2002.

<sup>16</sup>El estudio y análisis del incremento de las asimetrías económicas a favor de Brasil ha sido abordado por Bouzas y Kosacoff (2010). Los autores señalan que junto a la asimetría estructural ya existente (tamaño) desde el año 2000, se consolidaron otras tres asimetrías: participación en el mercado, especialización productiva y regulatoria. Cabe destacar que estas asimetrías, al igual que la estudiada en este trabajo deben comprenderse en el marco del mayor crecimiento relativo (en términos de PBI neto) de Brasil con respecto a la Argentina. Según los datos del Banco Mundial, mientras que el PBI de Brasil fue (en promedio) el doble que el de Argentina durante los años noventa, hacia la segunda década del siglo XXI la economía brasileña fue cuatro veces más grande que la Argentina.

utilización de nuevas categorías conceptuales incorporando a las anteriores dos vinculaciones claves: países desarrollados y países emergentes, y países emergentes con países en desarrollo.

Respecto del primero de estos nuevos vínculos, la evidencia analizada en el presente trabajo no es concluyente para afirmar que los BRICS estén jugando un rol transformador en el sistema internacional, si no que el alcance de las reformas impulsados por éstos es más bien limitado. La (re)democratización del sistema internacional no ha sido tan profunda, y en sí los aspectos estructurales del orden liberal siguen intactos. De forma simultánea a la reducción de las asimetrías relativa en los recursos de poder (principalmente económicos) observamos una creciente convergencia de intereses entre los países desarrollados y los BRICS, lo que ha facilitado vínculos cooperativos que se encauzaron dentro de las instituciones vigentes. Si bien las tensiones no están ausentes, los modos de afrontarlas por parte de los BRICS replican los del orden liberal. Incluso, en el caso que puede encuadrarse como de cierta impugnación del orden vigente y rivalidad de poder, como es la conformación del AIB, se observa que su funcionamiento reproduce las mismas prácticas de acumulación de poder propias del cuestionado “viejo orden”.

A diferencia de lo anterior, en la vinculación entre países emergentes y países en desarrollo, los intereses comienzan a divergir en el marco de la profundización de ciertas asimetrías de poder. Las heterogeneidades propias del denominado “Sur” se han agudizado con el transcurrir del siglo XXI. Para los países en desarrollo la emergencia de los BRICS no ha significado una democratización del orden internacional a la vez que ha complejizado los vínculos externos y los espacios de cooperación. No ya solo en el eje Norte-Sur, sino dentro del mismo Sur, los BRICS han replicado el mismo tipo de conducta que otrora los países desarrollados

Para la disciplina de las RRII resulta imperioso la incorporación de estos matices en los análisis y el desplazamiento de ciertos *cliches* de uso creciente en cuanto a la conformación del Sur y su papel en el actual orden internacional. La naturaleza del *mainstream* disciplinar ha provocado un sesgo en las investigaciones abundando las teorizaciones y análisis empíricos centrados en los vínculos entre los países desarrollados en los que el Sur es asumido como un conjunto homogéneo que puede ser traccionado por los BRICS. Los análisis que reconocen las asimetrías y las lógicas de poder que constriñen las relaciones al interior del llamado “Sur” no abundan y resultan necesarios para dar cuenta de los procesos de reconfiguración del orden. De lo contrario, estaremos haciendo análisis orientados por la lógica del deseo (*wishfull thinking*) y no por la lógica de los hechos.

### **Bibliografía**

Actis, E (2015), Brasil frente al orden internacional liberal (2011-2013). Los límites de la posición reformista a la luz del régimen internacional de inversiones” Mural Internacional, V. 6, N°1, 2015, pp. 22-34.

Actis, E. (2014), Brasil y la promoción de Tratados Bilaterales de Inversión: El fin de la disyuntiva”, Latin American Journal of International Affairs, Escuela de Asuntos Internacionales, Santiago de Chile, Vol. 6, N° 1, Mayo 2014, pp. 18-33

- Aspiazu, D., Manazanelli, P. Y Schorr, M. (2011), Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008), cuadernos del CENDES, año 28. N° 76, Pp. 97-119
- Bernal-Meza, R. (2013), El estructuralismo latinoamericano y la interpretación del mundo, Horizontes Latinoamericanos - Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educacional. /Fundação Joaquim Nabuco - v. 1, n. 1.
- Bouzas, R. & Kosacoff, B. (2010), Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil, Documento de Trabajo N° 8, Departamento de Ciencia Sociales, CEPAL-ARGENTINA, Abril, Bs. As
- Bresser-Pereira, Luiz C. (2010). Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo. Buenos Aires, Siglo XXI Editora.
- Brun, E. (2015), Un mundo sin definición, Foreign Affairs Latinoamérica, ITAM, agosto. Disponible en <http://revistafal.com/un-mundo-sin-definicion/>
- Brzezinski, Z. & Mearsheimer, J. J. (2005) Clash of the Titans, *Foreign Policy*, 146 (47), 400.
- Buzan, B. (2010). China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible? *The Chinese Journal of International Politics*, 3(1), 5-36
- Buzan, B. And Lawson, G., (2014) "Capitalism and the emergent world order", *International Affairs* 90 (1)
- CEPAL (2005) La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie anual, Santiago de Chile. Disponible en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
- Corradini, Luisa (2008), "No creo necesaria una explicación a la Argentina", *Diario La Nación*, Edición Impresa, Viernes 01 de agosto de 2008
- Cox, R. W. (1983). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. *Millennium-Journal of International Studies*, 12(2), 162-175.
- Da Silva, C. A. (2015). La emergencia de los BRICS: Brasil y Sudáfrica en las relaciones Sur-Sur. *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1, 71.
- Ferrer, A. (2012). *Vivir con lo nuestro*. Fondo de Cultura económica.
- Hass, R. N. (2008). "The age of nonpolarity". *Foreign Affairs-New York*, 87(3), 44.
- Hongsong Liu (2014), "China's proposing behavior in global governance" *Rev. Bras. Polít. Int.* 57 (special edition)
- Hurrell, A. (2006). "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?" *International Affairs*, 82(1), 1-19.
- Ikenberry, J. (2011) *The Future of the Liberal World Order*, *Foreign Affairs*, Volume 90, Number 3, May-June.
- Ikenberry, G. J. (2014). *The Illusion of Geopolitics*. *Foreign Affairs Magazine*, 93(3), 2014.
- Kaplan, R. D. (2010). *The geography of Chinese power*. *Foreign Affairs*, 89(3), 22-41.
- Keohane, R. (2009), "The old IPE and the new", *Review of International Political Economy*, Vol. 16, N° 1, pp. 34-46
- Laffaye, S, Lavopa, F & Pérez Llana, C. (2013), "Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar?", *Revista Argentina de Economía Internacional*, CEI, Vol 1, N°1, pp. 10-29.
- Miranda, R. (2004), "Hegemón y Pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina" en *Politikós*, Santa Fé, n° 3.

- Muhr, T (2014), Beyond 'BRICS': 10 Theses on South-South Cooperation in the 21st Century, Conference Paper, Conference: Beyond Global Governance: Furthering South-South Cooperation and the Role of the BRICS (Council for Social Development/Southgovnet), New Delhi Date: 14 Feb.
- Nye, J. (2011), *The future of power*, New York, Public Affairs
- Oropeza García, A. (2011) *BRICS. El difícil camino entre el escepticismo y el asombro*. México: Consejo Editorial de la Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rebossio, A. (2008), "Tensión en el Mercosur por la Ronda de Doha", Diario La Nación, Edición Impresa, Sábado 02 de agosto de 2008.
- Santiso, J. (2008), "La emergencia de las multilaterales", Revista CEPAL, N° 95, Santiago de Chile.
- Shaw, T. M. (2015). From post-BRICS' decade to post-2015: insights from global governance and comparative regionalisms. *Palgrave Communications*, 1.
- Schoeman, M. (2011). Of BRICs and mortar: the growing relations between Africa and the global south. *The International Spectator*, 46(1), 33-51.
- Stancanelli, N. (2008), "La Ronda de Doha: ¿Acuerdo o nueva postergación?" En *Revista del CEI*, Buenos Aires, N° 11.
- Stiglitz, Joseph (2002), El malestar de la globalización, Buenos Aires, Taurus
- Turzi, M. (2011) ¿Qué importancia tiene el BRIC?. *Estudios Internacionales (Chile)* 168, pp. 87-111.
- Wallerstein, I. (1979). *The capitalist world-economy* (Vol. 2). Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth.(1988), *Teoría de la política internacional*, Primera Edición, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano
- Zakaria, F. (2011), *The Post-American World: release 2.0*, New York, W.W Norton & Company.
- Zelicovich, J. (2012), "Cui Bono en la Estructura del Conocimiento de las Negociaciones Multilaterales de Comercio", *Latin American Journal of International Affairs*, Vol. 4 N° 1 Art. 03.
- Zelicovich, J. (2013), "Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 - 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador", Tesis presentada para la obtención del título de Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Mimeo.
- Renard, Thomas (2015), The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB): China's new multilateralism and the erosion of the West, Security Policy Brief, Royal Institute for International Relations N° 63, April.
- Elgin-Cossart, Molly & Hart, Melanie (2015), China's New International Financing Institutions, Center for American Progress, <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/09/21140703/RaceToTheTop-brief.pdf>
- Smith, K (2015) "La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global" en Pelfini, A y Fulquet, G. (coord.) Los brics en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?" Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Delich, V. (2015), "Gobernanza global y BRICS: reformando la OMC a fuego lento" en Pelfini, A y Fulquet, G. (coord.) oLos brics en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?" Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Haibin, N. (2012). Los brics en la gobernanza global:¿ una fuerza progresista?. *Friedrich Ebert Stiftung*, - Nueva York, Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09592.pdf>

# El futuro de la política exterior estadounidense: escenarios posibles en la era post-Obama

The future of the american foreign policy: possible scenarios in a United States post-Obama

TOMÁS LISTRANI BLANCO\*

CAROLINA ZACCATO\*\*

\*Licenciado en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella. Correo electrónico:

tlistrani@gmail.com

\*\*Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Correo electrónico: czaccato@gmail.com

## Resumen

En noviembre de 2016 Estados Unidos elige a su presidente número cuarenta y cinco. Con la nueva administración, se espera que la política exterior de Washington adquiera una nueva impronta. En este artículo, revisaremos el legado de la presidencia de Barack Obama, haciendo especial hincapié en su política externa. Luego, señalaremos qué rumbo tomaría en los asuntos internacionales un Estados Unidos gobernado por Hillary Clinton o por Donald Trump. Más aún, buscaremos analizar qué implicaciones tendría la elección de uno u otro candidato con respecto a las relaciones del hegemon hemisférico con América Latina.

## Abstract

In November 2016, the United States chooses its 45th President. With the new administration, we shall expect a new seal in the foreign policy of the world hegemon. In this article, we aim to revise President Obama's legacy, putting a special emphasis on his foreign policy approach. After that, we will analyze what kind of a foreign policy we should expect in a United States ruled by Hillary Clinton, and how would be this same scenario if Donald Trump were to win the elections. Moreover, we will also focus on the implications that the election of either candidate would have with respect to the relationship between Washington and Latin America.

## Palabras clave

Estados Unidos — Política Exterior —  
Barack Obama — Hillary Clinton —  
Donald Trump

## Keywords

United States — Foreign Policy —  
Barack Obama — Hillary Clinton —  
Donald Trump

## Introducción

En 2016, Estados Unidos elige a su presidente cuarenta y cinco. En la mayoría de los casos, los análisis especializados y notas periodísticas se han enfocado en los fenómenos locales y cómo ellos operaron en el transcurso de la carrera electoral. Del mismo modo, los artículos al respecto mayormente se han preocupado por las consecuencias que la victoria de uno u otro candidato tendrían en la política interna estadounidense. En consecuencia, luego de ocho años del gobierno del demócrata Barack Obama, es oportuno revisar los principales hitos de su presidencia, particularmente en materia de política exterior, para así poder delinear cuál ha sido el legado de su administración y, a partir de ello, cómo quedaría dibujado el panorama posterior a la elección presidencial de este año.

Con dicho objetivo en mente, este artículo se estructura de la siguiente manera:

En el primer apartado, se repasa la trayectoria de las primarias, para así llegar a la nominación de los dos principales contendientes para llegar al Salón Oval de la Casa Blanca: Hillary R. Clinton, por el Partido Demócrata, y Donald J. Trump, por el Partido Republicano.

Luego, el segundo apartado se encarga de revisar los ocho años de la gestión Obama, discutiendo sus principales éxitos y fracasos en política externa.

El tercer apartado propone analizar el panorama de un Estados Unidos gobernado por Hillary Clinton, analizando las facetas continuistas de la candidata demócrata con su antecesor, pero también los escenarios en que el liderazgo de Hillary diferiría del actual gobierno de Obama.

El cuarto apartado realiza este mismo ejercicio, pero en el caso de que Donald Trump resultase electo. Allí, se analizan las propuestas de política exterior que el candidato republicano ha prometido llevar a cabo en caso de llegar a la Casa Blanca y sus potenciales consecuencias respecto a los principales aliados de Estados Unidos en Europa Occidental y Asia Pacífico.

El quinto apartado se encarga de examinar el panorama futuro para nuestra región —América Latina— con la nueva administración estadounidense, tanto para el caso de Clinton como el de Trump. En este espacio, se analizan potenciales puntos de encuentro y de discordia en ambos escenarios, y qué debiera esperar la región de parte del hegemon.

Por último, el sexto apartado ofrece las principales conclusiones del artículo y realiza un balance de las ideas aquí expuestas.

## El camino hacia la nominación de Hillary Clinton y Donald Trump

Luego de muchos meses de campaña y de que todos los estados hayan elegido a sus precandidatos a la presidencia, tenemos un panorama en el que se enfrentan un Partido Demócrata representado por Hillary Clinton y Donald

Trump portando el estandarte del candidato del Partido Republicano. En el camino han quedado importantes candidatos republicanos como Marco Rubio, Ted Cruz y “Jeb” Bush (este último, hermano e hijo de ex-presidentes). Además, es importante resaltar la *performance* electoral de un candidato demócrata que ha ganado las primarias en 22 estados y ha captado la mayor parte de los votos en los estratos más jóvenes de votantes: Bernie Sanders.

La emergencia y el gran poder de convocatoria de candidatos como Trump y Sanders nos invita a repensar consensos dentro de los dos principales partidos políticos estadounidenses. Por un lado, Sanders planteó una serie de demandas insatisfechas del electorado demócrata (como una cobertura de salud pública o la gratuidad de la universidades y *colleges* públicos), y sentó, además, una fuerte base electoral de centro-izquierda (especialmente entre los votantes menores de 45 años) que continuarán planteando esta agenda de carácter progresista al Partido Demócrata (Reich, 2016). Por el otro lado, Donald Trump canalizó fuertes demandas acerca de la protección del empleo nacional por sobre un Estados Unidos que está siendo percibido como “demasiado” abierto al comercio y en el que la industria nacional pierde espacios frente a la competencia de productos importados de menor coste (particularmente, desde China). Además, Trump supo expresar un descontento no poco común entre ciertos sectores estadounidenses respecto al problema de los más de once millones de indocumentados que habitan los Estados Unidos y acerca de la necesidad de controlar la inmigración ilegal en el país.

Entonces, hemos podido observar, a lo largo de toda la contienda electoral, el surgimiento de candidatos *outsiders* a los tradicionales partidos estadounidenses: por un lado, un empresario como Trump que nunca había tenido cargos políticos, y, por el otro lado, un senador independiente como Sanders que decide competir dentro del Partido Demócrata pero realizando fuertes críticas hacia el interior del partido.

Aunque por regla general —siguiendo a las principales teorías de Opinión Pública— hubiésemos esperado, que el discurso de los dos principales contendientes (Clinton y Trump) se moderase en las primarias de julio pasado (para así captar lo que en la Ciencia Política se denomina el “votante mediano”) Hillary ha tenido que adoptar una postura más progresista para así poder captar al electorado de Sanders que, de otro modo, no iría a votar dado que el voto en Estados Unidos es voluntario. Por su parte, Donald Trump también tuvo más incentivos para correrse hacia el eje conservador, como una forma de mostrarse como un verdadero candidato Republicano y asegurarse así el apoyo del *establishment* del partido que desconfiaba bastante de él y no lo consideraba lo suficientemente conservador.

Cabe resaltar que la base electoral de Estados Unidos ha estado modificándose de manera dramática en los últimos lustros: recientes estudios arrojan que el actual electorado estadounidense es el más diverso de la historia del país (Pew Research Center, 2016). En este asunto, es importante preguntarse cuán fielmente los dos principales partidos reflejan esta base demográfica. Aquí podemos señalar que el Partido Republicano apunta a una base más estrecha de electores, mientras que el Partido Demócrata apela a un electorado más diverso (incluyendo demandas de las minorías hispanas, afroamericanas y de las mujeres). Esta tendencia hacia una mayor diversidad en términos de composición del electorado se irá intensificando durante las

próximas décadas, y es una deuda que los Republicanos tendrán que repensar en los años venideros para no perder intención de voto de manera sistemática a futuro.

### **El legado de Obama en política exterior**

Al final del segundo mandato de George W. Bush, el caos financiero producto de la crisis de los *subprimes* en Estados Unidos, que derivó en una gran recesión a nivel internacional (cuyos coletazos siguen sintiéndose aún hoy), detuvo la locomotora estadounidense. Por lo tanto, uno de los principales elementos de los debates en la campaña presidencial de 2008 fue la revitalización económica. A ello hay que sumarle que el *overstretching* imperial le había costado muy caro a un Estados Unidos cuyas cuentas y credibilidad distaban mucho de la situación a principios del siglo XXI, antes del 11-S (Weisberg, 2008).

La política exterior de Barack Obama tuvo que ser muy pragmática; y si bien retomó muchas máximas de sus predecesores, desde sus inicios apostó por un conjunto de innovaciones a largo plazo (Corigliano, 2008). Frente a la coyuntura heredada, al principio de la era Obama se pudo percibir una fibra Jeffersoniana que recuerda al moralismo de Jimmy Carter (Mead, 2010). Para ambos, la expansión en demasía de los Estados Unidos en el plano exterior tenía un impacto negativo en la calidad democrática doméstica. Por esta razón, Estados Unidos debería influir en el resto del mundo no desplegando su poder, sino liderando con el ejemplo (esto es, que la prioridad sea “tener la casa ordenada” antes de dirigirse hacia afuera). En este sentido, Obama comprendía que estaba liderando un Estados Unidos en un contexto post-hegemónico y de transición (Ezcurra, 2013).

En consecuencia, a pesar de cierta faceta Wilsoniana que llevó a Obama a dar una especial importancia a la promoción de la democracia y los Derechos Humanos durante sus dos mandatos; se expresa una convicción de que, en ciertas ocasiones y con los incentivos adecuados, incluso los regímenes autoritarios pueden ser actores disciplinados en el sistema internacional (Mead, 2010). Pues, para Obama, el tiempo de la primacía estadounidense había llegado a su fin y era hora de construir consensos tanto a nivel interno como internacional (Corigliano, 2014). Como dejó en claro en su discurso en West Point, el hecho de que Estados Unidos recurra al plano multilateral no es señal de debilidad e inocencia, sino liderazgo y prudencia (Obama, 2014). La búsqueda de diálogo permanente con China, las negociaciones por el programa nuclear iraní, la salida mancomunada de la gran recesión a través del G20 y el deshielo con Cuba fueron ejemplos clave en este sentido.

Por otra parte, en aquellos escenarios donde la intervención de Estados Unidos fue menos eludible Obama prefirió optar por operaciones especiales, de índole breve, reducida y quirúrgica. Los “drones” fueron para Obama lo que las armas nucleares para Eisenhower siete décadas atrás: una notable forma de mantener la capacidad de respuesta de Estados Unidos en el extranjero, minimizando los costos económicos y humanos. En el plano militar, Obama privilegió una estrategia de *leading from behind*, como, por ejemplo, durante la intervención en Libia (Giorgis, 2014) —donde la articulación fue estadounidense pero el liderazgo oficial recayó en los europeos—, o sus grandes promesas iniciales de retirarse de Iraq y Afganistán (con plazos precisos y ambiciosos, por cierto) que guardan semejanza con la

“retirada honorable” que buscó la vietnamización de Nixon. En última instancia, hubo ciertas excepciones, como la operación de asesinato a Osama Bin Laden en mayo de 2011 o el despliegue aéreo sobre Siria para combatir a los cabecillas del Estado Islámico.

Concluyendo, el balance de la gestión exterior de la administración Obama al intrincado panorama mundial ha sido recurrir a la intervención multilateral cuando fuera posible, y a la acción unilateral cuando fuera necesario (Stacey, 2016). Así, los Estados Unidos actuaron en política exterior como un *offshore balancer* que interviene en los asuntos internacionales siguiendo una lógica de “globalismo selectivo” en los ámbitos regionales sólo cuando el orden internacional, delegado parcialmente en los actores zonales, se vea en serios aprietos y comprometan la estabilidad general y los intereses norteamericanos (Ezcurra, 2013).

### La opción continuista: Hillary Clinton

Las tendencias de las encuestas vienen indicando que Hillary Clinton es la candidata favorita en las elecciones del 8 de noviembre, siguiendo las tendencias de la mayoría de las encuestas realizadas desde la nominación de ambos candidatos<sup>17</sup>. Por su formación (Wellesley College y Yale) y trayectoria (habiendo sido Senadora por Nueva York y Secretaria de Estado durante el primer mandato de Obama, es hasta la fecha la única primera dama que ha ostentado un cargo público) supo mostrarse como una candidata sólida y astuta durante las primarias. A la vez, su currículum la ha convertido en blanco fácil para un discurso republicano centrado en el recambio.

A pesar de que en cierto modo Clinton proviene de la administración Obama, su llegada a la Casa Blanca marcaría algunos cambios en la política exterior de los Estados Unidos. Si en los últimos ocho años el gobierno estuvo conformado por una nueva generación de jóvenes funcionarios con ideas novedosas y poca inercia burocrática, con el deliberado propósito de renovar y flexibilizar la política pública (los denominados *Obamians*), el equipo de Clinton se parecería mucho más al que su esposo Bill puso a cargo durante la década de los noventa. Así, en cierto sentido, una nueva administración demócrata tendría un talante un tanto más conservador —de hecho, el tándem Obama-Clinton ha llegado a ser caracterizado como un “equipo de rivales” (Mann, 2012).

¿Qué cambios concretos se esperarían de la administración Clinton? Es posible caracterizar, *grosso modo*, a la candidata demócrata como una Hamiltoniana (Mead, 2014). Como tal, su política exterior respondería a compromisos limitados con el frente externo, principalmente a través de alianzas circunstanciales. Dotada de un visible pragmatismo, fue la primera Secretaria de Estado que explícitamente orientó su gestión en torno al *smart power* —esto es, una combinación estratégica de la fuerza y la diplomacia, con atención a la persuasión y legitimidad (Calabresi, 2011).

Consecuentemente, la política exterior bajo un gobierno de Hillary Clinton reconocería que los crecientes desafíos y conflictos mundiales requieren un

---

<sup>17</sup>En efecto, el sitio FiveThirtyEight, que nuclea las principales encuestas realizadas en el país y, a partir de esos datos, calcula la probabilidad de ganar de cada uno de los candidatos, ha venido sugiriendo sostenidamente a Clinton como la favorita desde finales de julio, al cerrar las primarias. Para más información, consultar el sitio: <http://fivethirtyeight.com/>

mayor liderazgo estadounidense y no una postura aislacionista. En las áreas donde la excesiva prudencia de Obama no ha sabido brindar una respuesta adecuada, Hillary Clinton podría tener una postura más activista. Por ejemplo, esta nueva administración demócrata probablemente confrontaría el creciente avance ruso con un fortalecimiento de la Unión Europea, colocando un mayor número de tropas aliadas en la frontera de Europa del Este. En cuanto al conflicto sirio, Hillary favorece la creación de una zona de exclusión (*no-fly zone*) y un espacio seguro para refugiados. En este proyecto, Clinton realizaría una “distribución de tareas” en la que la OTAN se encargaría de controlar el espacio aéreo de la región, Turquía de enviar tropas, la Unión Europea de vigilar los campos de refugiados, y la ONU de monitorear los canales diplomáticos del conflicto sirio (Stacey, 2016).

Bajo esta lupa, el plano económico-comercial sería privilegiado por Clinton. Una de sus líneas de política exterior más fuertes ha sido la de las relaciones bilaterales con China: se ha apostado a la construcción de un balance de poder en Asia-Pacífico, bajo la premisa realista de que ambas potencias están interesadas tanto en estrechar los lazos económicos como en evitar una confrontación a gran escala (Mead, 2014).

Finalmente, otra propuesta característica de la plataforma de la candidata demócrata es la importancia que le otorga a la sociedad civil y actores no-estatales en el terreno de las relaciones exteriores. El fortalecimiento de la mujer y de los movimientos sociales es una interesante reedición de la *transformational diplomacy* de la Secretaria Rice (Vaisse, 2007). Si bien Libia fue un caso fallido para Clinton, esta propuesta fue exitosa en el caso de Myanmar.

### **La opción rupturista: Donald Trump**

A pesar de su encendida retórica y sus propuestas impetuosas, el candidato que había comenzado en la carrera republicana como un *outsider* y que era tomado en los medios de comunicación como una broma pudo sostener una alternativa atractiva para gran parte del electorado norteamericano. Ello se debe a que, en el fondo, la figura de Trump refleja en muy buena medida —si bien de manera exótica— el descontento e impotencia que muchos estadounidenses sienten. El millonario tildó al *establishment* político de distante y poco genuino para con el ciudadano promedio. Como contrapartida, a la vez que ofrecía soluciones simples a grandes problemas, supo posicionarse como un referente exitoso del “sueño americano”, al cual muchos votantes ven como una promesa incumplida por parte del gobierno.

Las formulaciones de política exterior que expresa Trump son, por momentos, contradictorias. Por un lado, promete reducir la injerencia estadounidense en conflictos internacionales pero, por el otro lado, quiere mantener el rol de Estados Unidos como garante del orden internacional (Stacey, 2016). En virtud de ello, Trump ha prometido restaurar la paz mundial, eliminar al Estado Islámico, y contener al Islam radicalizado. Es difícil conciliar estos objetivos con la búsqueda de una política menos intervencionista, como la que ha abogado en su discurso *America First* sobre política exterior, asegurando que bajo su gobierno Estados Unidos dejaría de someter a su pueblo a las falsas promesas del globalismo (The Dialogue, 2016).

Es interesante notar que a lo largo de su campaña Trump ha criticado abiertamente a los aliados de Washington (países de Europa, Japón y Corea

del Sur), demandándoles una mayor contribución (en dinero y en tropas) al esfuerzo militar que hace Estados Unidos como parte de la alianza. Es más, ha llegado incluso a amenazar con salirse de la OTAN si el resto de los países miembros no “pagan su parte” (su *fair share*) del gasto y esfuerzo militares. En cambio, Trump pareciera ser menos exigente con los poderes contrincantes (como Rusia y China), según reflejan sus discursos despreocupados respecto del régimen de no proliferación o del avance de Putin en Europa del Este y Oriente Próximo.

Este diagnóstico toma mejor forma si consideramos a Trump en el terreno de la política exterior como un Jacksoniano. Su desconfianza en un gobierno federal demasiado grande y elucubrado, combinada con su máxima de que el orgullo norteamericano ha sido mancillado, invitan a creer que si ocupara la Casa Blanca no estaría muy cómodo con las tensiones y complejidades propias del sistema internacional. Por el contrario, su diplomacia sería más bien de un tipo expeditivo y lineal cuyo principal instrumento sería la recurrencia al poder militar cuando fuere estrictamente necesario. Después de todo, a pesar de que esta línea de política exterior ha sido la más criticada en el extranjero, en un mundo con tanta incertidumbre como el actual muchos norteamericanos acuden nuevamente a plataformas más tradicionales que prometen “devolverles” el Estados Unidos que les fue “robado” (Mead, 2000).

### **Reflexiones para América Latina**

La gestión de Obama ha intentado reactivar los vínculos de Estados Unidos con América Latina y revertir la deteriorada imagen estadounidense en la región luego de un período de relativo distanciamiento geopolítico de su tradicional esfera de influencia (o “patio trasero”) y de un conjunto de países que, gracias al pasado incremento del precio internacional de la soja, petróleo y otros *commodities* pudo jugar un poco con otros grandes poderes, como China y Rusia (Corigliano, 2015). Esta estrategia de reacercamiento se vio plasmada en los comienzos del camino hacia la normalización del vínculo con Cuba, que es un guiño a una tradicional demanda latinoamericana hacia el gobierno norteamericano, y en la reciente abstención de la delegación estadounidense respecto a la votación sobre el embargo a Cuba en la Asamblea General de la ONU (luego de haber votado en contra de manera sistemática durante todos estos años).

La retórica de Trump amenaza con tirar por la borda estos avances en las relaciones hemisféricas. Para empezar, tenemos la promesa del candidato republicano de acabar con la inmigración ilegal de hispanos hacia los Estados Unidos y, con este propósito, de construir un muro en la frontera con México. Trump también ha prometido terminar con el derecho a ciudadanía por nacimiento, señalando esta política como la vía efectiva para acabar con los “bebés anclas” que, según su postura, terminan legitimando a familias de inmigrantes indocumentados. Esta política, de concretarse, daría un giro copernicano a los esfuerzos realizados durante la administración de Obama por regularizar la situación de los millones de inmigrantes indocumentados en el país (como por ejemplo la *DREAM Act*, ley mediante la cual los inmigrantes que hubieren llegado a los Estados Unidos siendo menores de edad podrían obtener la ciudadanía americana y regularizar su situación).

Además, este discurso confrontativo daría marcha atrás a todo el empeño de la era Obama de expandir y profundizar los vínculos con América Latina a

través de medidas de *soft power*, especialmente a través de la promoción de importantes proyectos de intercambios estudiantiles y científicos (como la iniciativa *One Hundred Thousand Strong for the Americas*). Al hablar de muros y recurrir a un sentimiento anti-inmigración y algo xenófobo, Trump echa por tierra todo avance hecho en términos de diplomacia pública por acercar al resto del continente hacia los Estados Unidos.

Asimismo, Trump prometió rever el acuerdo del NAFTA, argumentando que es un instrumento de México para generar superávit comercial a costa de la pérdida de empleo estadounidense. En esta línea, ha criticado duramente a las empresas estadounidenses que han trasladado sus operaciones a México, sosteniendo que impondría sobre ellas fuertes tarifas. Donald Trump también se ha mostrado muy crítico del Acuerdo Transpacífico<sup>18</sup> (TPP): si el multimillonario avanzase con su promesa de modificar los términos de estos acuerdos, estaría poniendo en jaque uno de los pilares centrales sobre los que se asienta la relación de Estados Unidos con el resto del hemisferio: el libre comercio y la cooperación económica.

En el extremo opuesto, Clinton aboga por una reforma comprehensiva del sistema inmigratorio, intentando normalizar la situación de aquellos que habitan en los Estados Unidos de manera irregular mediante una vía hacia la obtención de la ciudadanía. Más aún, Hillary ha defendido el rol de la comunidad hispana en los Estados Unidos, llegando a señalarla como uno de los *backbones* de la sociedad estadounidense (en este punto, incluso sus piezas de propaganda suelen difundirse también en idioma español). En esta línea, es esperable que Hillary Clinton, de ser electa, continúe con las políticas de la era Obama destinadas a mejorar las relaciones hemisféricas, y que realice mayores esfuerzos por reformar el sistema migratorio estadounidense y apunte a mejorar la situación de los “sin papeles”.

En cuanto al NAFTA, Clinton solía tener una postura favorable al acuerdo, pero luego de competir con Sanders en las primarias (un fuerte detractor de este tratado), ha hecho lugar a algunas críticas y aceptado que la convergencia económica de América del Norte ha beneficiado a algunos sectores estadounidenses pero dañado significativamente a otros.

Sobre el TPP, la historia es similar. Si bien la ex-Secretaria de Estado apoyó el acuerdo en su momento, ahora reconoce ciertas problemáticas y plantea la necesidad de rever algunos puntos del acuerdo para realizar ciertas modificaciones centrales (como el establecimiento de estándares más duros respecto de las reglas del “origen de procedencia”) que han perjudicado a cierto sector de la economía estadounidense, especialmente en la industria de producción de automóviles (Phillip, 2016).

### Conclusiones

En síntesis, el resultado de la actual contienda electoral en los Estados Unidos conllevará importantes cambios en la agenda de política exterior estadounidense y, especialmente, en las relaciones de este país con América Latina.

---

<sup>18</sup>Tratado de Libre Comercio que apunta a liberalizar el comercio entre países de la Cuenca del Pacífico (Estados Unidos, Canadá, Japón, Vietnam, Brunei, Singapur, Malasia, Australia, Nueva Zelanda, México, Colombia, Perú y Chile).

Acerca del rol de Estados Unidos en el sistema internacional en su conjunto, hemos señalado que Clinton propone un mayor liderazgo norteamericano (contra cierta medida expresada en la gestión Obama) y una mayor concertación de acciones multilaterales. En cambio, Trump se inclina hacia un mayor aislacionismo estadounidense respecto de los principales conflictos y una demanda de mayor compromiso por parte de los principales aliados del país.

En el plano regional, mientras que la elección de Hillary Clinton implicaría una continuidad en el esfuerzo por mejorar las relaciones con los estados latinoamericanos, una presidencia de Donald Trump probablemente conlleve un alto nivel no tanto de abierta confrontación sino de falta de relevancia de la región en la agenda exterior norteamericana.

Tendremos que estar atentos al rumbo que deparará la nueva administración de Estados Unidos, y dedicar una especial atención a los primeros 100 días de la nueva presidencia, ya que este es el período de “luna de miel” en el que los primeros mandatarios pasan las legislaciones clave y toman las decisiones que serán el sello de su gobierno. De este modo, podremos dibujar un panorama más acabado acerca del próximo escenario mundial y, en particular, del futuro próximo de las relaciones hemisféricas con un nuevo residente en la Casa Blanca.

### Bibliografía

CALABRESI, Massimo (2011). “Hillary Clinton and the Rise of Smart Power”, en *TIME*, 07 de noviembre de 2011, pp. 26-31. Disponible en: <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2097973,00.html> (último acceso el 5 de junio de 2016).

CORIGLIANO, Francisco (2008). “Estados Unidos y sus opciones de política exterior”, en *Criterio*, N° 2344, Buenos Aires, Diciembre, pp. 720-725.

— (2014). “Obama y el sello realista en política exterior”, en *Bastión Digital*, 02 de junio de 2014. Disponible en: <http://ar.bastiondigital.com/notas/obama-y-el-sello-realista-en-pol%C3%ADtica-exterior> (último acceso el 19 de octubre de 2016).

— (2015), “El nuevo diálogo con Cuba: realismo político y regreso “al patio trasero””. Disponible en: [http://udesa.vps31.syncromind.com/revista/detalle/10\\_3451\\_Francisco-Corigliano-El-nuevo-dialogo-con-Cuba-realismo-politico-y-regreso-al-patio-trasero](http://udesa.vps31.syncromind.com/revista/detalle/10_3451_Francisco-Corigliano-El-nuevo-dialogo-con-Cuba-realismo-politico-y-regreso-al-patio-trasero) (último acceso 29 de septiembre de 2016).

EZCURRA, Ana María (2013). *La era Obama. Estrategia de seguridad y política exterior*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

GIORGIS, Emiliano (2014). “Liderar desde atrás”, en *Revista Periscopio*, edición virtual 2014. Disponible en: <http://www.actualizarmiweb.com/sites/revistaperiscopio-com-ar/index.php?IDM=11&IDN=103> (último acceso el 19 de octubre de 2016).

MANN, James (2012). *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*. New York: Penguin Group.

MEAD, Walter Russell (2000). “The Jacksonian Tradition”, en *National Interest*, N° 58, Winter 1999/2000, pp. 5-29.

— (2010). “The Carter Syndrome”, en *Foreign Policy*, January/February, pp. 58-64.

- (2014). “Was Hillary Clinton a good Secretary of State?”, en *The Washington Post*, 30 de mayo de 2014. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/opinions/was-hillary-clinton-a-good-secretary-of-state/2014/05/30/16daf9c0-e5d4-11e3-a86b-362fd5443d19\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/was-hillary-clinton-a-good-secretary-of-state/2014/05/30/16daf9c0-e5d4-11e3-a86b-362fd5443d19_story.html) (último acceso el 12 de octubre de 2016).
- OBAMA, Barack (2014). *Transcript of President Obama’s Commencement Address at West Point*. *New York Times*, publicado el 28 de mayo de 2014. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2014/05/29/us/politics/transcript-of-president-obamas-commencement-address-at-west-point.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/05/29/us/politics/transcript-of-president-obamas-commencement-address-at-west-point.html?_r=0) (último acceso el 15 de octubre de 2016).
- PEW RESEARCH CENTER (2016). *2016 electorate will be the most diverse in U.S. history*, 3 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/02/03/2016-electorate-will-be-the-most-diverse-in-u-s-history/> (último acceso el 12 de octubre de 2016).
- PHILLIP, Abby (2016). “In Ohio, Hillary Clinton strengthens opposition to Trans-Pacific Partnership”, en *The Washington Post*, 12 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/03/12/in-ohio-hillary-clinton-will-voice-support-for-tougher-trade-rules/> (último acceso 25 de septiembre de 2016).
- REICH, Robert (2016). “Bernie Sanders proved politicians can make it this far without selling their souls”, en *The Guardian*, 9 de junio de 2016. Disponible en: [http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/09/bernie-sanders-progressive-agenda-us-politics-primary-campaign?CMP=share\\_btn\\_link](http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/09/bernie-sanders-progressive-agenda-us-politics-primary-campaign?CMP=share_btn_link) (último acceso el 9 de octubre de 2016).
- STACEY, Jeffrey (2016). “The Hillary Clinton Doctrine”, en *Foreign Affairs*, 17 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-05-17/hillary-clinton-doctrine> (último acceso el 5 de octubre de 2016).
- THE DIALOGUE (2016). “What Would a Trump Presidency Mean for Latin America?”, 18 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/resources/what-would-a-trump-presidency-mean-for-latin-america/> (último acceso el 23 de septiembre de 2016).
- VAISSE, Justin (2007). “Remarks on Transformational Diplomacy”, en *Transformational diplomacy*, Institute for Security Studies, pp. 47-59.
- WEISBERG, Jacob (2008). *The Bush Tragedy*. New York: Random House.

# A 50 años del Alegato Ruda. La “cuestión Malvinas” y la integración latinoamericana en el marco de la defensa de la soberanía frente a la ocupación ilegítima del colonialismo británico

50 years away from the Ruda Statement. The latin american integration within the framework of the defense of argentine sovereignty and the british illegal colonial occupation

MARCELO TRONCOSO\*

MARÍA LIS ROLANDI\*\*

\*Profesor en Geografía. ISFD y T. N°10. Tandil. Miembro del Grupo de Investigación Red Federal de Estudios sobre Malvinas 2065 (REFEM 2065). Correo electrónico: tandilgeo@gmail.com.

\*\*Profesora en Geografía - Magister en Relaciones Internacionales. UNCPBA. Grupo de Investigación. CEIPIL. Correo electrónico: lisro@live.com.ar

36

## Resumen

En el siguiente ensayo se propone analizar la situación de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los Espacios Marítimos Circundantes (en adelante “Cuestión Malvinas”), con el objetivo de realizar una reflexión acerca de los procesos de descolonización, a través de la Resolución 2065 de la Asamblea General de las Naciones Unidas,

## Abstract

The following essay proposes to analyze the situation of Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur and the surrounding maritime spaces (Malvinas Issue) with the aim of making a reflection on the processes of decolonization through the Resolution Number 2065 of the General Assembly of the United Nations, exposed by the

expuesta por el Embajador argentino José Ruda, donde se fundamenta el legítimo derecho de la Argentina sobre las islas, basado en razones históricas, jurídicas y geográficas, conjuntamente se indaga sobre la importancia de las islas Malvinas en el espacio latinoamericano y organismos multilaterales.

La “Cuestión Malvinas” es para la Argentina una política de Estado, además a lo largo de estos años de legítimo reclamo ha recibido el apoyo de los países latinoamericanos, así como de la comunidad internacional en general y de importantes organismos internacionales que bregan por la resolución pacífica del diferendo.

En la presente investigación se analizará la “Cuestión Malvinas” desde la complejidad, basada en la intervencionalidad de un conjunto de disciplinas y temáticas, intentando realizar un abordaje integral donde se visualicen los ejes político, recursos naturales, aspectos geopolíticos, marco jurídico, económico e integración y apoyo regional.

### **Palabras clave**

Resolución 2065 — Cuestión Malvinas — Soberanía — Integración latinoamericana — Colonialismo

### **Introducción**

En el siguiente ensayo se propone analizar la situación de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los Espacios Marítimos Circundantes (en adelante “Cuestión Malvinas”), con el objetivo de realizar una reflexión

Argentine Ambassador José Ruda where the legitimate right of Argentina on the Islas Malvinas is based on historical, juridical and geographical reasons jointly inquired on the importance of Islas Malvinas in the Latin American place and multilateral organisms.

Malvinas Issue is for Argentina a state’s policy, besides through these years the legitimate claim has received the support of Latin American countries as well as the international community in general and of important international organizations that fight for the pacific resolution of the dispute.

### **Keywords**

Resolution 2065 — Malvinas Issue — Sovereignty — Latin American Integration — Colonialism

acerca de la iniciativa del proceso de descolonización, a través de la Resolución 2065 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, expuesta por el Embajador argentino José Ruda, donde se fundamenta el legítimo derecho de Argentina sobre las islas, basado en razones históricas, jurídicas y geográficas. Conjuntamente se indaga sobre la importancia de las islas Malvinas para el espacio latinoamericano y diversos organismos multilaterales. En el presente estudio se analizará la “Cuestión Malvinas” desde la perspectiva de la complejidad, basada en la intervencionalidad de un conjunto de disciplinas y temáticas, realizando un abordaje sistémico donde se enlazan la esfera política, el marco jurídico y económico, los aspectos geopolíticos, la apropiación de los recursos naturales y la integración y apoyo latinoamericano.

Efectivamente, la “Cuestión Malvinas, es emblemática ya que en ella se enmarca la disputa por la soberanía de una importante región territorial de la República Argentina, que ha sido usurpada por medio de una situación colonialista por parte del gobierno británico, y que continúa en el presente bajo las condiciones neocolonialistas y de acumulación mediante desposesión. En el ensayo se identifican los objetivos del país europeo, entre los que se visualiza la apropiación de importantes recursos geoestratégicos, como los hidrocarburos y las reservas de agua dulce, recursos naturales en general y una crucial vía marítima sobre el Atlántico sur.

Es por ello que el gobierno de Gran Bretaña no acata la Resolución emanada de la Organización de las Naciones Unidas, quien intima a ambos Estados a dar solución por la vía pacífica a esta controversia. Al contrario, el gobierno de Gran Bretaña utiliza la militarización para intimidar al gobierno y al pueblo argentino.

Por otro lado, se analizará el cambio de postura del gobierno argentino a partir del año 2003, el cual se basa en el legítimo reclamo de soberanía por medio de la negociación pacífica y de la diplomacia, ya que la “Cuestión Malvinas” se convirtió para Argentina en una política de Estado. Además ha recibido el apoyo de los países latinoamericanos (en el marco de la unidad latinoamericana), así como de la comunidad internacional en general y de importantes organismos internacionales que bregan por la resolución pacífica del diferendo, logrando un relevante respaldo diplomático para la Argentina.

### **Resolución 2065**

El año en vigencia resulta de especial relevancia, puesto que el 16 de diciembre del año 2015 se cumplirán cincuenta años de la aprobación de la Resolución 2065<sup>19</sup>, uno de los mayores éxitos diplomáticos de la historia argentina, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, la que invita a los Estados:

“...a proseguir sin demora las negociaciones recomendadas por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y

<sup>19</sup>Es menester recordar que la Resolución 2065 posee como antecedente la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales expresada en la Resolución 1514, en la que se estableció como objetivo “la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones”. La misma sentó las bases de la libre determinación de los pueblos y de la integridad territorial de los Estados.

pueblos coloniales a fin de encontrar una solución pacífica al problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, así como los intereses de la población de las Islas Malvinas.”

En ese histórico día, la Asamblea General de las Naciones Unidas se pronunció por primera vez sobre el problema de soberanía entre la Argentina y Gran Bretaña por las islas Malvinas. Esta Resolución del año 1965 significó una gran victoria diplomática para la Argentina, “dado que representaba la obtención de un instrumento jurídico valioso para torcer la negativa británica a negociar la soberanía sobre las islas”<sup>20</sup>. En el año 1966 se iniciaron formalmente las negociaciones entre ambos Estados, las cuales se llevaron a cabo con algunas interrupciones durante dieciséis años, hasta el año 1982. Sin embargo, por diferentes componentes, el diferendo no pudo solucionarse de un modo favorable para la Argentina y luego de la guerra de Malvinas (1982), el gobierno británico (ya sea conservador o laborista) mantiene una férrea posición evadiendo reiteradamente este instrumento para participar en la mesa de negociaciones con Argentina. Situación que entorpece y obstaculiza un acuerdo entre ambas partes por la disputa de la soberanía de las islas. Por tanto, desde el año 1982, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se rehúsan constantemente a retomar el diálogo diplomático con la República Argentina<sup>21</sup>. Es así que:

“...esa resolución, al tiempo que reconoció formal y expresamente la existencia de la disputa de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur que, en adelante, denominó “Cuestión de las islas Malvinas”, instó a sus únicas dos partes, la Argentina y el Reino Unido, a encontrarle una solución pacífica, a la mayor brevedad, a través de negociaciones bilaterales. Piedra angular en esta proeza diplomática argentina fue la articulada defensa de los argumentos argentinos realizada por el Delegado argentino, el Embajador José María Ruda, en el Comité Especial de Descolonización, ante cuyo Subcomité III pronunciara el célebre alegato que hoy se conoce con su nombre.” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2014: 9).

A partir del año 1965, el Comité de Descolonización<sup>22</sup> reitera incansablemente su invitación a ambos Estados a sentarse al diálogo para la resolución de la

---

<sup>20</sup>García, Gustavo 2015 “Derecho a la autodeterminación de los pueblos e Integridad Territorial: precisiones urgentes para limitar el tribalismo postmoderno a 50 de la aprobación de la Resolución AG 2065 (XX)”, Ponencia presentada en IV Jornada de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas (REFEM), 7 y 8 de mayo.

<sup>21</sup>Diálogo que impulsa el Estado Argentino desde la diplomacia de la descolonización, defensa de la soberanía y la paz (contraria a la violencia estructural o “directa” del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

<sup>22</sup>La misión del Comité es la de examinar la situación de los territorios autónomos bajo su supervisión y garantizar la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales y de las resoluciones y acciones internacionales llevadas adelante en el Primero y Segundo Decenio Internacional para la Eliminación del Colonialismo (1990-2010). Desde 2004 y en virtud de un proceso de revitalización de la Asamblea General, la Cuestión de las islas Malvinas figura en la agenda permanente y en el Documento de la Mesa de la Asamblea General. Entre otras consideraciones, solicita a ambos gobiernos afianzar el actual proceso de diálogo y

“*Cuestión Malvinas*”<sup>23</sup>, en los aspectos relacionados con el territorio en el marco de las disposiciones de la Asamblea General. En la declaración expuesta ante las Naciones Unidas el embajador Ruda dejaba explícito:

“Señor Presidente, no hemos cesado durante 131 años de reivindicar frente a los oídos sordos de Gran Bretaña la devolución de estas islas que nos pertenecen. Hoy se abre una nueva esperanza a la República Argentina de encontrar la comprensión y el apoyo de las Naciones Unidas uno de cuyos objetivos más nobles es terminar con la era colonial, en todas partes del mundo. La política colonialista de la época tiene uno de sus ejemplos más típicos en el caso de las islas Malvinas.” (“Alegato Ruda”, 1965).

Se cumplen por tanto cincuenta años del hecho histórico que marcaba doblegar la negativa británica a negociar la soberanía sobre las islas. Sin embargo, se conllevan ciento ochenta y un años de ocupación ilegítima a la fuerza y de anacronismo colonial por parte de Gran Bretaña, que tanto Argentina, América Latina y los diversos Estados, foros y convenciones durante décadas no están dispuestos en el actual sistema mundo a aceptar.

En forma concisa, sin entrar en detalles ya que no es el objetivo del siguiente trabajo se analizará la evolución histórica, presentando en un cuadro los hitos más importantes en las relaciones de ambos Estados que da cuenta de las acciones en el período 1833-1965, fecha en que comienza a tener mayor importancia el reclamo en los foros internacionales. Debe aclararse que en el cuadro no se incluyen todos los actos, sino los más significativos<sup>24</sup> anteriores a la Resolución 2065.

#### Cuadro N° 1:

Principales acciones unilaterales de Argentina y Gran Bretaña respecto a las Islas Malvinas y sus Dependencias (1833 - 1965).

Año	Acción/es
1833	Protesta contra la agresión ante el encargado de negocios británicos en Buenos Aires. Reclamación ante el <i>Foreign Office</i> . Respuesta negativa del <i>Foreign Office</i> . Contrarréplica a la respuesta del ministerio inglés.
1884	Rechazo del gobierno argentino contra una protesta británica por el mapa argentino que incluye las Malvinas.

cooperación mediante la reanudación de las negociaciones, a fin de encontrar, a la mayor brevedad posible, una solución pacífica a la controversia de soberanía.

<sup>23</sup>Cuando se menciona en el ensayo la “*Cuestión Malvinas*” o se habla simplemente de “Malvinas” no sólo se hace referencia a las dos islas mayores del archipiélago (Gran Malvinas e Isla Soledad,) sino a la totalidad de las islas en disputa de soberanía incluyendo las islas Georgias del Sur, Sándwich del Sur, etc. Es decir, lo que se engloba generalmente bajo el concepto de “Islas del Atlántico Sur”. Esto se corresponde tanto con la posición oficial argentina como con la forma que trata la Organización de Naciones Unidas a la disputa de soberanía.

<sup>24</sup>Para ver una cronología más detallada remitirse a Beck, Peter 1988. “*The Falkland Islands as an International Problem*”. (New York: Ruthledge).

	Propuesta argentina de someter la disputa a un arbitraje: rechazo inglés de la misma.
1927	Argentina inicia reclamos sobre las Islas Georgias del Sur.
1945	El embajador británico en Argentina presenta una nota al gobierno en la cual declara que el gobierno británico estaba dispuesto a tomar todas las medidas necesarias para defender los derechos soberanos británicos sobre las colonias y sus dependencias. La nota detallaba actividades secretas realizadas por la Argentina en las Dependencias durante 1943. El gobierno argentino respondió que esperaba solucionar el diferendo más adelante, directamente con Gran Bretaña.
1955	El gobierno británico inicia ante la Corte Internacional de Justicia un reclamo contra la Argentina relativo a los derechos de soberanía sobre las dependencias de las Islas Malvinas. La presentación se tituló “Solicitud del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativa a las incursiones del Gobierno argentino en territorio antártico británico”, y constaba de un pedido para que la Corte obligara a la Argentina a respetar la soberanía sobre todos los territorios de las Dependencias. La Argentina no acepta la jurisdicción de la Corte, ni de ninguna otra corte internacional, panel de mediación o arbitraje, pasando así a contar sólo con las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Movimiento de Países No Alineados para la presentación de sus reclamos.
1959-1961	Con la firma y entrada en vigencia del Tratado Antártico, Gran Bretaña modifica los límites de los territorios en disputa.
1965	La Cancillería argentina envía una nota al gobierno británico invitándolo a iniciar negociaciones bilaterales con el fin de resolver las diferencias entre ambos. La nota fue respondida afirmativamente en noviembre de este año, haciendo la salvedad que para que tales relaciones tuvieran lugar, se tendría que dejar de lado el tema de las Malvinas.

Fuente: Elaboración propia en base a Cisneros, Andrés, Escudé, Carlos 1999 *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

Los actos de repudio de Argentina que ocurrieron luego de la ocupación británica de las islas se sucedieron a lo largo de los siglos XIX y XX. Cabe destacar que a mediados del siglo XX esta diplomacia unilateral y bilateral se complementaría con la multilateral por parte del Estado argentino. En efecto, se comienza a recurrir mayormente a los distintos organismos internacionales, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), en busca de difusión del conflicto y un eventual apoyo en la negociación de la soberanía. Estos ámbitos se volverían claves para la cuestión, ya que se lograrían importantes avances para dar paso (presión de la ONU mediante), a una negociación bilateral. Sin embargo, la posición de Gran Bretaña en cuanto a la política exterior se encuentra:

“...enfocada en medidas unilaterales sustentadas en la fuerza y en los «hechos consumados», independiente de la relación con los gobiernos

argentinos de turno, negándose inexorablemente a negociar la soberanía argentina sobre las islas al considerar que la misma ha sido resuelta a su favor con la victoria militar, y sosteniendo de modo forzado el derecho a la autodeterminación de los isleños, apoyándose en el deseo de aquellos de «permanecer británicos». Desde este lugar, Inglaterra intentará hacer prevalecer este principio por el preeminente de descolonización, desoyendo las Resoluciones de Naciones Unidas, y por supuesto, desconsiderando todos los derechos históricos, geográficos y de derecho internacional que legítimamente Argentina ostenta respecto de las islas del Atlántico Sur y sus espacios marítimos circundantes (Liendo, 2012: 23).

Frente a la posición de unilateralismo expuesta por los británicos, el multilateralismo ha sido desde el año 2003 la vía primordial recorrida por Argentina, para elevar internacionalmente su reclamo. Esta estrategia le ha permitido a la Argentina situar nuevamente la “*Cuestión Malvinas*” en la sociedad internacional y demostrar el accionar ilegítimo, colonialista y unilateral británico.

Para finalizar este apartado, siendo que se cumplen cincuenta años de la Resolución 2065, Gran Bretaña no se ha dispuesto a dialogar por la soberanía de las islas; ha extraído recursos naturales de gran importancia; ha involucrado a la población a través de referéndums, por lo que:

“...al igual que en todas las resoluciones subsiguientes, la Asamblea General insta a la República Argentina y a Gran Bretaña a buscar una solución pacífica de esta disputa de soberanía. Es decir que sólo la República Argentina y Gran Bretaña son los llamados a negociar esa solución y no los habitantes de las islas. Los representantes de los habitantes de las islas quedan excluidos de las negociaciones para lograr una solución pacífica de esta disputa de soberanía. Esto está conectado con la falta de calidad de pueblo de los habitantes de las islas y la consiguiente falta de titularidad de un derecho a libre determinación. (Pintore, 2013:143).

42

### **Marco Legal Argentino. Espacios Marítimos**

La Reforma Constitucional realizada en Argentina el año 1994 insertó en el inciso “Disposiciones Transitorias” lo siguiente:

La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

Esta disposición resultó de un especial interés en normativas jurídicas, puesto que por vez primera se incorporó en la Carta Magna la “*Cuestión Malvinas*”. Por otro lado, el artículo 2340 del Código Civil en su inciso 1°, establece que quedan comprendidos entre los bienes públicos, los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial, independiente del poder jurisdiccional sobre la zona contigua. La legislación concedida por la Ley N°

23968<sup>25</sup> se refiere a: “el mar territorial argentino se extiende hasta una distancia de doce millas marinas a partir de las líneas de base” (Art. 3 Ley 23968). Las líneas de base son las líneas de base normales y de base rectas definidas en un listado que forma parte como Anexo I de la Ley 23968 y su trazado figura en cartas que forman un Anexo II de la misma Ley. Quedan incluidas en las líneas de base, las líneas que unen los cabos que forman las bocas de los golfos San Matías, Nuevo y San Jorge, tal cual lo establece el artículo 1° de la Ley 17094 y la línea que marca el límite exterior del Río de la Plata, según los artículos 1° y 70 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, del 19 de noviembre de 1973. (Art.1 Ley 23968)”.

Por su parte, la Ley N° 17094<sup>26</sup>, implanta la soberanía de la Nación Argentina extendiéndose a su territorio al mar adyacente hasta una distancia de doscientas millas marinas. Desde la sanción de la Ley 23968<sup>27</sup>, se puntualiza en un principio general donde el contenido, los poderes y lo que involucra a la soberanía nacional sobre las doscientas millas han quedado ahora establecidas con detalle por ésta Ley, enteramente análoga con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>28</sup>. La Nación argentina posee y ejerce soberanía plena sobre el mar territorial, así como sobre el espacio aéreo, el lecho y el subsuelo de dicho mar. Allí se reconoce a los buques de terceros Estados el “derecho de paso inocente”<sup>29</sup>, siempre que el mismo se practique de conformidad con las normas del Derecho Internacional y a las leyes y reglamentos que la República Argentina dicte en su condición de Estado ribereño (Art. 3 Ley 23968).

La zona contigua argentina se extiende más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de veinticuatro millas marinas medidas a partir de las líneas de base (Art. 4 Ley 23968). En esta zona la Nación Argentina ejerce todos sus poderes fiscales y jurisdiccionales, preventivos y represivos, en materia impositiva, aduanera, sanitaria, cambiaria e inmigratoria, sin perjuicio de las exenciones parciales o totales que legalmente se determinen (Decreto 2623/91 Art. 1 y 2). La República Argentina, en su condición de Estado ribereño, podrá adoptar medidas de conservación en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y en el área adyacente a ella sobre los recursos transzonales y altamente migratorios, o que pertenezcan a una misma

<sup>25</sup>Publicada en el Boletín Oficial el 5 de diciembre de 1991.

<sup>26</sup>Publicada en el Boletín Oficial el 10 de enero de 1967.

<sup>27</sup>Publicada en Boletín Oficial el 05 de diciembre de 1991.

<sup>28</sup>Adoptada por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en la ciudad de Nueva York el 30 de abril de 1982, firmada por la República Argentina el 5 de octubre de 1984, y el Acuerdo Relativo a la Aplicación de la Parte Decimoprimer de las Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que se incorporó al Anexo de la Resolución 48/263 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que fue adoptado en la ciudad de Nueva York el 28 de julio de 1994, y que fuera aprobado por el Congreso Argentino por Ley 24543/95. No menos importante resulta esta Ley, puesto que adhiere a la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar donde se reconoce que “los Estados mantendrán bajo vigilancia los efectos de cualquier actividad que se realice, a fin de determinar si pueden contaminar el medio marino y se comprometen a proteger y preservar el mar.”

<sup>29</sup>El “derecho de paso inocente” es aquél que tienen los buques, incluidos los de guerra, de todos los Estados, aún de aquellos que no poseen litoral marítimo, consistente en el paso rápido e ininterrumpido (aunque se admite el fondeo y la detención justificados) y que no es perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño.

población o a poblaciones de especies asociadas a las de la ZEE argentina. Éste último se extiende, más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de doscientas millas marinas a partir de las líneas de base (Art. 5 Ley 23968). Asimismo ejerce derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos. Las normas nacionales sobre conservación de los recursos se aplicarán más allá de las doscientas millas marinas, sobre las especies de carácter migratorio o sobre aquellas que intervienen en la cadena trófica de las especies de la zona económica exclusiva argentina. (Art. 5 Ley 23968).

La plataforma continental sobre la cual ejerce soberanía la Nación Argentina, comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de doscientas millas marinas medidas a partir de las líneas de base, en los casos en que el borde exterior no llegue a esa distancia (Art. 6 Ley 23968).

La Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en su prolongado trámite de casi diez años, también consideró el tema de la plataforma continental para lo cual tomó como base el texto de la Convención de Ginebra de 1958, antes referida. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, elaborada y aprobada en la Tercera Conferencia, introdujo profundos cambios a los antecedentes de la Convención de 1958, referidos a la plataforma continental, donde se habían sostenido los criterios de “profundidad” y “explotabilidad”. Lo hizo en su Parte VI, artículos 76 a 85, inclusive. Efectivamente, en sus diez incisos, el Art. 76 define a la plataforma como: “prolongación natural del territorio del Estado ribereño”, extendiéndolo “más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental” o, para los Estados con borde exterior pequeño en su margen continental: “hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.”

A éste apartado, se le adiciona que el límite exterior establecido más allá de las 200 millas marinas:

“deberá estar situado a una distancia que no exceda de 350 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial o de 100 millas marinas contadas desde la isobata de 2500 metros, que es una línea que une profundidades de 2500 metros.”

A tal efecto, por la Ley 24815<sup>30</sup> del año 1997 se creó la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental, con el fin de elaborar una

<sup>30</sup>Sancionada el 23 de abril de 1997.

propuesta definitiva para establecer el límite exterior de la Plataforma Continental Argentina.

En los espacios marítimos, la República Argentina conserva el derecho de construir, autorizar y reglamentar la construcción, el funcionamiento y la utilización de todo tipo de instalaciones y estructuras, ejerciendo sobre las mismas su jurisdicción exclusiva, inclusive en materia de leyes y reglamentos en materia fiscal, aduanera, sanitaria y de inmigración (Art. 9 Ley 23968)<sup>31</sup>.

### Marco Legal Británico

Uno de los fundamentos en los que radica Gran Bretaña su “legalidad” en la posición de las islas es de variable histórica: alega que en 1766 (cuando ocupó las islas, fundando Port Egmont), ésta era tierra de nadie (*res nullius*). Sin embargo, hacia el año 1833, a pesar de que las islas efectivamente estaban gobernadas por Vernet (gobernador de las islas por las Provincias Unidas del Río de la Plata), los británicos usurpan las islas, y aducen una vez más ser *res nullius*.

Otro fundamento, al ser refutado el primero de ellos, es la conquista del territorio ocupado por los españoles originariamente y luego por Argentina, es decir que cuando en el año 1833 los británicos toman nuevamente posesión de la isla estarían sometiendo y conquistando a la población y territorio malvinense (población argentina). El acto de fuerza no pudo ser legitimado porque faltaba el reconocimiento necesario por parte de los afectados por el mismo. Si bien Gran Bretaña ocupa el territorio desde el año indicado, no se puede considerar que lo haga en forma pacífica, pues se evidencia claramente en los hechos que los británicos expulsan el gobierno legítimo argentino de las islas Malvinas. Actualmente, Gran Bretaña basa su mejor titularidad en que las islas tienen la capacidad suficiente para dirigirse y auto determinarse por sí sola; de esta manera debería independizarse del sometimiento como colonia inglesa o de la nación argentina y configurarse en un nuevo Estado.

Aunque estos supuestos se refutan por dos cuestiones:

-Gran Bretaña incluyó en el año 1946 a las islas Malvinas dentro de los territorios no autónomos a los efectos de transmitir a título informativo, datos sobre las condiciones económicas, sociales y educativas en el territorio.

-Este derecho de autodeterminarse, no puede ser invocado por quienes serían los representantes del poder colonial (Gran Bretaña), sino que debe serlo por los habitantes de la isla.

Gran Bretaña en ningún momento adquirió el territorio por alguno de los modos que el Derecho Internacional manifiesta como procedentes, por ende no posee título sobre la isla.

El formato para incluir las islas Malvinas como proceso de descolonización por parte de los británicos, se basó en la Resolución 1514 (XV) aprobada en 1960, ésta hace referencia a la diversidad de aplicación del principio de libre determinación de los pueblos, tales como: el nacimiento de un Estado independiente y soberano; libre asociación con un Estado independiente; o integración con un Estado independiente.

---

<sup>31</sup>Este apartado es conflictivo puesto que las construcciones de *off-shore* del gobierno de ocupación de las Malvinas dentro de su zona económica exclusiva interfieren dentro de esta normativa. Pero, hay que tener en cuenta, que en el gobierno de Menem se realizaron acuerdos bilaterales entre Gran Bretaña y Argentina con respecto a la explotación y exploración de hidrocarburos que beneficiaban en mayor porcentaje al gobierno británico.

Gran Bretaña, apostó a tal Resolución para solucionar el conflicto, a la libre expresión del deseo de la población afectada. Por tal iniciativa británica, fundada en el proceso de descolonización, Argentina produce en el año 1964 ante el Comité de Descolonización, un documento (denominado Alegato Ruda, al cual se hizo referencia anteriormente) estipulando una problemática de soberanía que desafecta la aplicación del principio rector, es decir, la autodeterminación de los pueblos<sup>32</sup>, teniendo en cuenta el respeto al principio de soberanía e integridad territorial de los Estados contenido en la Resolución 1514 (XV).

Sin embargo, aprobada la Resolución 2065 por la ONU, el derecho de los pobladores de las islas a la autodeterminación quedó descartado. El Reino Unido no tenía ni derecho ni obligación de consultar los deseos de esa población, por lo que el principio de la “integridad territorial” triunfaba sobre el derecho a la “autodeterminación”. Merced a esta Resolución, el gobierno de Londres concordó por primera vez a negociar con el gobierno argentino. Si bien existieron avances, el último gobierno de facto (1976-1983) en Argentina declinó toda la labor en relaciones exteriores iniciada tres décadas atrás, luego del conflicto bélico entre ambas naciones en el año 1982.

Algunas estrategias empleadas por el Estado británico, es que en la actualidad, las islas Malvinas, Georgias y las Sándwich del Sur forman parte de los denominados “Territorios Británicos en el Extranjero”, y se rigen por la Ley homónima sancionada en el Parlamento Británico en el año 2002, las que comprenden catorce territorios entre islas, archipiélagos y suelo continental (Antártida). De estos territorios, al menos seis están en disputa por cuestiones de soberanía. Además, la incorporación en un anexo de la Constitución Europea<sup>33</sup> a las islas Malvinas como “Territorio de Ultramar” de la Unión Europea (UE), así como a los archipiélagos de las islas Sándwich de Sur y Georgias del Sur, y el denominado “Territorio Antártico Británico”. Cualquier persona que sea ciudadano de un territorio de ultramar británico, se adjudica la ciudadanía. Por lo que por el solo hecho de haber nacido en las islas, se es ciudadano británico. Ante esto, y la autodeterminación de los pueblos, el Primer Ministro David Cameron manifestó en el año 2013: “los malvinenses no podrían haber sido más claros. Quieren seguir siendo británicos y ese punto de vista debería ser respetado por todo el mundo, incluida la Argentina” (La Gaceta, 2013).

### **Malvinas, una visión geográfica: el concepto de acumulación por desposesión**

Para el análisis del presente ensayo y la inminente actualidad, se hace referencia a un concepto de especial trascendencia en la geopolítica mundial actual. Más allá de las diversas concepciones epistemológicas provenientes del

---

<sup>32</sup>En marzo del año 2013, los isleños frente a la votación por la autodeterminación, eligieron ser británicos. El mismo fue un argumento inválido y utilizado por el gobierno de Gran Bretaña. Frente a lo establecido por las resoluciones de Naciones Unidas, es desacertado, puesto que es un derecho que le corresponde a los habitantes originarios de cualquier sitio de la Tierra, pero no a aquellos que como los kelpers (denominación otorgada a los habitantes de las islas por parte de Gran Bretaña), emigraron de otro lugar.

<sup>33</sup>Tratado de Lisboa (Constitución Europea) firmado en el año 2007, a espaldas de la voluntad popular.

concepto de territorio en la geografía, la que compete en la investigación es la sustentada por uno de los geógrafos críticos por excelencia: David Harvey<sup>34</sup>. El concepto “acumulación mediante desposesión” enmarcado en el “nuevo imperialismo” incluye:

“Estos incluyen la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad- común, colectiva, estatal, etc.- en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos ; y la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito.” (Harvey, 2004:113).

Por tanto, las formas que establece la acumulación capitalista en el actual sistema, vuelve a poseer un papel predominante basándose en los contextos de crisis de sobreacumulación que imperan en nuestros días. Además el autor agrega:

“Tanto Lenin como Rosa Luxemburgo, por razones muy distintas, y utilizando también diferentes argumentos, consideraban que el imperialismo -una forma determinada de producción de espacio- era la respuesta al enigma, aunque ambos planteaban que esta solución estaba acotada por sus propias contradicciones. En los `70 traté de abordar el problema mediante el análisis de los «ajustes espacio-temporales» y de su rol en las contradicciones internas de la acumulación de capital. Este argumento sólo tiene sentido en relación a la tendencia del capitalismo a producir crisis de sobreacumulación, la cual puede entenderse teóricamente mediante la noción de caída de la tasa de ganancia de Marx [...] el viraje reciente hacia un imperialismo abierto respaldado por la fuerza militar norteamericana puede entenderse como un signo de debilitamiento de su hegemonía frente a las serias amenazas de recesión y devaluación generalizada en el país [...] la incapacidad de acumular a través de la reproducción ampliada sobre una base sustentable ha sido acompañada por crecientes intentos de acumular mediante la desposesión. Esta, según mi conclusión, es la marca de lo que algunos llaman «el nuevo imperialismo»” (Harvey, 2004:99-100).

Parece significativo reexaminar éste concepto a la luz de los acontecimientos actuales con respecto al anacronismo colonial británico sobre las islas Malvinas. En una de sus conclusiones en el marco de las contradicciones del reajuste espacio temporal, Harvey aporta lo siguiente:

---

<sup>34</sup>David Harvey es uno de los más conocidos intelectuales de la izquierda norteamericana, geógrafo y urbanista de prestigio mundial. Autor de varios trabajos ya clásicos sobre urbanismo y la dinámica espacial del capitalismo, tiene además contribuciones importantes a la teoría económica y ha escrito una obra de referencia en el campo de la crítica cultural: “La condición de la posmodernidad” (1990).

“...el capital, en su proceso de expansión geográfica y desplazamiento temporal que resuelve las crisis de sobreacumulación a la que es proclive, crea necesariamente un paisaje físico a su propia imagen y semejanza en un momento, para destruirlo luego. Esta es la historia de la destrucción creativa (con todas sus consecuencias sociales y ambientales negativas) inscrita en la evolución del paisaje físico y social del capitalismo.” (Harvey, 2004:103).

Es así que resulta una real correlación entre “acumulación por desposesión” instaurada por el gobierno británico y en nuestro territorio. Como establecía Marx hace un siglo: la violencia se constituye ella misma en una potencia económica, en una necesidad propia del proceso de acumulación capitalista en curso. Con esto, se quiere reforzar en una de las ideas de Harvey en la que si el poder de mercado no es suficiente para alcanzar determinados objetivos, está disponible el inigualable poder militar abierto o encubierto (considerándose abierto a la base de la Organización del Tratado del Atlántico Norte «en adelante OTAN» en las islas). Aún más, ello supone reconocer las profundas heterogeneidades y complejidades que presentan las variables económicas-sociales concretas en su interior. La presencia de cuencas *off-shore*<sup>35</sup> cercanas a las islas Malvinas, acentuó y profundizó aún más la exploración y explotación ilegal por parte del gobierno de Gran Bretaña, resaltando aún más las lógicas de acumulación capitalistas actuales por parte del imperialismo<sup>36</sup>. Lo que resulta interesante de temas como el imperialismo y el capitalismo, es que retrotrae, según David Harvey, a las relaciones entre la búsqueda de ajustes espacio-temporales, los poderes estatales, la acumulación por desposesión y las formas de imperialismo contemporáneo. Cuando se observa el imperialismo, al mismo tiempo se está visualizando una serie de relaciones estratégicas que cambian por la situación geopolítica, que a su vez se encuentra en constante modificación. Varios países desarrollados han estado cada vez más sujetos de apropiarse de los recursos naturales, energéticos, tierra, etc. de los países de menor desarrollo a través de mecanismos como la propiedad absoluta o el arrendamiento de los recursos a fin de monopolizar su explotación, lo cual siempre significa que un poder externo probablemente esté actuando en alianza con fuerzas internas para ese efecto. Por lo tanto, en estos momentos, una de las cuestiones que más atención requiere es la manera en que el imperialismo actual está trabajando con élites locales aliadas a fuerzas externas, muchas de las cuales cuentan con la tecnología necesaria para la explotación de los recursos. Se distingue el modelo de colonialismo originario, del actual “nuevo imperialismo”, pero sigue siendo una relación de explotación en la cual una población local es esencialmente privada del acceso a esos recursos que han sido capturados por el capital multinacional -u otras fuerzas externas de este tipo-, aliadas a élites internas.

<sup>35</sup>*Offshore* u *offshoring* es un término del idioma inglés que literalmente significa “en el mar, alejado de la costa”, pero es comúnmente utilizado en diversos ámbitos para indicar la deslocalización de un recurso o proceso productivo.

<sup>36</sup>Como definición amplia del imperialismo se entiende la imposición de un poder externo sobre un territorio mediante prácticas explotadoras.

En una entrevista<sup>37</sup>, el autor plantea la visión que se sustenta en el concepto de territorio en el trabajo, mediante la apropiación de los recursos naturales:

“...la explotación de los recursos naturales tiene dos dimensiones: la primera consiste en simplemente tomar el recurso sin remunerar a los que lo tienen, y la otra consiste en que una vez que se tiene el control sobre un recurso natural, se especula con él para extraer una renta. Lo que se observa es un gran incremento en los precios del petróleo, por ejemplo, y todos piensan que es porque se nos acaban las reservas de combustible, pero lo que ocurre en realidad es que los especuladores están guardando el petróleo y manipulando los precios. Por lo tanto, el obtener control sobre un recurso y monopolizarlo se convierte en una forma de extraer altas rentas [...] al hacernos pagar mucho más por el petróleo que lo que les costó sacarlo del subsuelo, las petroleras obtienen grandes riquezas de nosotros, y esto lo pueden hacer porque tienen el monopolio. Entonces, primero hay una lucha sobre la cuestión de la extracción y las condiciones de dicha extracción [...]. Pero también hay una segunda lucha que es prevenir la monopolización del recurso y la extracción de rentas del monopolio sobre este recurso, lo cual se convierte en una forma de extraer riqueza de todos los que usen ese recurso. Por lo tanto, hay dos tipos de lucha, y son bastante distintas.” (Harvey, 2011).

Sobre ésta cuestión, el militarismo de la OTAN propone (luego del año 2001) ser la única respuesta al terrorismo global (incluyendo los ataques preventivos), pero a su vez está siendo gradualmente reconocido como una mascarada para tratar de sostener una hegemonía amenazada dentro del sistema.

49

### **Los recursos naturales en disputa y el apoyo latinoamericano**

La disputa global por los recursos naturales es uno de los elementos más relevantes de la dinámica del capitalismo contemporáneo y de su lógica de acumulación. América del Sur es un espacio importante dentro de esta afirmación, por la dimensión de las reservas de recursos estratégicos que posee y por su condición histórica de ser una región exportadora de materias primas. El alto grado de vulnerabilidad y dependencia de importaciones que Estados Unidos tiene en relación a un gran número de minerales que América Latina produce, y la creciente demanda china de estos recursos, muestran que la región goza de enormes condiciones de negociación y una oportunidad histórica para asumir soberanamente la gestión económica y científica de los recursos minerales que posee. Como bien establece Bruckmann (2011:1), “por la envergadura de estos objetivos y por la dimensión de los intereses en disputa, éste proyecto solo podrá avanzar si es asumido como una estrategia regional”

---

<sup>37</sup>Composto, Claudia y Rabasa, Magalí 2011 “Entrevista con David Harvey. Nuevo imperialismo y cambio social: Entre el despojo y la recuperación de los bienes comunes” en *Herramienta Debate y Crítica Marxista* (Buenos Aires). Disponible en: [www.herramienta.com.ar/entrevistas/entrevista-con-david-harvey-nuevo-imperialismo-y-cambio-social-entre-el-despojo-y-la-rec](http://www.herramienta.com.ar/entrevistas/entrevista-con-david-harvey-nuevo-imperialismo-y-cambio-social-entre-el-despojo-y-la-rec), acceso 06 de abril de 2015.

No cabe duda que, frente a lo que dimensiona la autora:

“...los países con medios militares más limitados recurrieron a alianzas para garantizarse una defensa creíble frente a las amenazas de las grandes potencias mundiales [...] no obstante, el desarrollo y la utilización del arma nuclear [...] pusieron de manifiesto la emergencia de un nuevo sistema político-estratégico: sistema de disuasión nuclear (Calduch Cervera, 2009: 26).

Aunque, la fuerza militar sigue constituyendo una ventaja (tanto competitiva como comparativamente) en el mundo moderno, es cada vez más a la sombra del poder basado en la abundancia de recursos energéticos.

A escala mundial, Estados Unidos posee la supremacía del suministro y abastecimiento de petróleo desde la Doctrina Carter<sup>38</sup>, Doctrina Bush (hijo)<sup>39</sup>, e incluso proseguidas por Obama (2009 a la actualidad). Ahora, ¿Cómo es que la energía ha llegado a desempeñar un papel tan crucial en los asuntos mundiales? Ante éste cuestionamiento, como establece Klare:

“...los productos derivados del petróleo son totalmente esenciales para mantener las coyunturas internacionales de la globalización: los aviones, trenes, camiones y barcos que transportan suministros y personas de una región del mundo a otra [...]. Para las grandes potencias, la necesidad de los productos derivados del petróleo se multiplica con cada nuevo avance que se produce en la tecnología armamentista.” (Klare, 2004:25).

Toda potencia con una alta necesidad de obtener energía contribuye a la intensidad de esta lucha. Cada vez más son las evidencias que sugieren que la era de los hidrocarburos convencionales está en un fuerte declive:

“...los expertos sugieren que cada nuevo barril que se añada a las reservas mundiales será más difícil y costoso de extraer que el anterior; estará a más profundidad en el subsuelo, más alejado de la costa, en entornos más peligrosos o en regiones del mundo más propensas al conflicto, más hostiles.” (Klare, 2004:27).

El nuevo orden energético mundial, divide en naciones con exceso de energía, y en naciones con déficit. Los países industrializados como Estados Unidos, o el bloque de la UE, constituyen hoy parte del segundo grupo, con consecuencias económicas evidentes. El “oro negro” hace que se vean forzados a pagar precios cada vez más altos por combustibles importados, mientras compiten entre sí:

---

<sup>38</sup>Enuncia que el interés vital para Estados Unidos es la seguridad del suministro del petróleo, como fuente principal de energía del país. Se debe tener en cuenta incluso la competencia mundial, ya que también la Unión Europea y Japón dependen, por ejemplo, del Medio Oriente y de países alternativos a estas regiones hostiles, pero que además se suman en los últimos años Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS).

<sup>39</sup>En la que establece no reducir las importaciones de petróleo, sino aumentarlas, convirtiendo la seguridad energética en una política de Estado, debiendo asegurarse el suministro extranjero.

“...los líderes nacionales de las potencias parecen motivados no sólo por sus cálculos pragmáticos sobre los recursos energéticos mundiales, sino también por lo que sólo puede calificarse como cierto grado de histeria al evaluar la sostenibilidad futura de las reservas, junto con un miedo desmedido a la posibilidad de perder terreno frente a las tácticas más agresivas de sus rivales [...] desencadenando en una lucha brutal por los recursos energéticos existente.” (Klare, 2004: 45).

En lo que respecta a nuestra región, la geopolítica latinoamericana:

“...en asuntos de seguridad, las relaciones de América Latina con Estados Unidos se verán marcadas por nuevas situaciones en un escenario mundial cambiante y complejo. Factores como la globalización y su influencia en la esfera de poder estadounidense, la guerra contra el terrorismo generada después del 11 de septiembre y los temas clásicos de la agenda de seguridad de Washington, como drogas, crimen organizado, migración y gobiernos antiamericanos, Estados fallidos, y energía, definirán unas relaciones hemisféricas trazadas durante el gobierno de George W. Bush hijo (2001-2009). La estabilidad en América Latina se traduce en la seguridad del Norte y no descabellado afirmar que Estados Unidos intervendría también en Sudamérica si un desafío pareciera cambiar el balance de poder favorable en el Hemisferio Occidental.” (Cadena Montenegro, 2009: 15).

Los escenarios cambian, las estrategias de los Estados también, tanto en sus políticas de alianzas en defensa, como en la conformación de bloques como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) efectivamente, Cadena Montenegro analiza:

“...el incremento de gastos en defensa en América Latina (47% entre 2003 y 2007) está enmarcado dentro de una tendencia global (aumento de 45% en los últimos diez años). La situación de la región frente a los gastos mundiales es, sin embargo, marginal (4%) y ante la fuerte concentración de este gasto en Sudamérica, el fenómeno de la elevada adquisición de armamento se presenta como una problemática subregional. La dimensión política del gasto militar responde a las particularidades de los países en cuestión. Por un lado, los objetivos y cambios en la política exterior y de defensa venezolana (temor a una invasión de EE.UU.) implican gastos en armamento, al igual que la adquisición de armamento contra insurgente en Ecuador y Colombia reviste una concreta preocupación por la situación fronteriza. Actualmente, Colombia tiene uno de los ejércitos más numerosos y mejor dotado de Latinoamérica. Por otro lado, el posicionamiento estratégico y la necesidad de elevar el perfil internacional de países como Brasil y Chile hacen de la participación en la industria bélica un factor cada vez más valorado.” (Cadena Montenegro, 2009: 15).

Es de especial atención por tanto la “capacidad de los gobiernos del Cono Sur para construir alianzas que le permitan defender sus bienes naturales frente a la penetración de empresas transnacionales apoyada por Estados imperialistas en la fase capitalista caracterizada por un proceso de «acumulación por desposesión»” (Winer, 2013: 4).

Se coincide con Araya y Herrero (2015) que durante la década del noventa y hasta el año 2001, se estructuró una forma de vinculación internacional de los países de América Latina que respondió a la necesidad de garantizar recursos para el proyecto económico en curso: consolidar el proceso de apertura externa y las reformas pro-mercado, atraer capitales e inversiones extranjeras; lo que se tradujo en una estrecha relación subordinada con Estados Unidos, España y los organismos financieros internacionales en materia de política exterior, de la cual Argentina no estuvo exenta.

En este contexto, es necesario ubicar a la nueva coyuntura regional que se desarrolla a principios del S. XXI, con el ascenso al poder de gobiernos progresistas y de izquierda, y el cuestionamiento al Consenso de Washington<sup>40</sup>. Estos procesos no han estado disociados de una reafirmación de la soberanía nacional en su concepción tradicional, a través de las diversas formas de nacionalismo y del rechazo a la intervención o a la influencia hegemónica de actores extrarregionales.

Esta situación y coincidiendo con Serbin, (2011) puede vincularse a dos tendencias diferenciadas: la construcción de un Estado más eficiente, regulador y protagónico y el rechazo pleno a las reformas de corte neoliberal siendo que ambas tendencias remiten a una reafirmación de la soberanía estatal.

En efecto, Maira (2008:73-82) analiza que este escenario de autonomía se vio complementado por una creciente coincidencia de liderazgos políticos<sup>41</sup> y agendas domésticas con los países de América del Sur, que confluyeron en iniciar un nuevo ciclo en la integración regional: la construcción de proyectos alternativos al neoliberalismo en lo económico-social y lo político-jurídico institucional, con un claro correlato en sus estrategias de inserción internacional, reivindicando el rol del Estado en la construcción de sociedades más equitativas, y la búsqueda de posiciones de mayor independencia en el escenario internacional.

En el inicio del siglo XXI se observa, entonces, un escenario propicio para el avance de la integración política, económica, social y cultural de los países de América Latina, que mejora las condiciones de inserción internacional de la región, consolida el desarrollo y afianza la paz y la estabilidad a través de la cooperación por sobre el conflicto (Rojas Aravena, 2012).

Efectivamente, en el plano económico, la implementación de más de una década de las recetas promulgadas por el Consenso de Washington expusieron las fisuras del modelo de desarrollo neoliberal en América Latina; comenzando a partir del año 2003, a gestarse un nuevo modelo de desarrollo acompañado por el crecimiento económico de la región<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup>Estableció las recetas de corte neoliberal a aplicarse en diversos países, entre ellos la región latinoamericana.

<sup>41</sup>Entre ellos se puede nombrar a Hugo Chávez (1999-2013) en Venezuela, Lula Da Silva (2003-2010) en Brasil, Rafael Correa (2006- actualidad) en Ecuador, Evo Morales (2006- actualidad) en Bolivia, Néstor Kirchner (2003-2007) en Argentina, entre otros.

<sup>42</sup>Durante el periodo 2003-2007 la región de América Latina presentó un crecimiento del 5% del PBI, mientras que el PBI per cápita sobrepasó el 3% durante 5 años consecutivos, en un contexto de superávit fiscal y una fuerte acumulación de reservas internacionales. En cuanto al desempleo, se registró una disminución del 11% al 7,4% y el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza de redujo del 44% al 34%. Asimismo, el financiamiento para los mercados

De esta manera, se da comienzo a la construcción de una nueva forma de integración latinoamericana, denominada “integración posneoliberal” o “regionalismo posneoliberal” concepto que alude a un conjunto de transformaciones en la región que van a generar una ruptura con el modelo neoliberal característico de la década previa.

Siguiendo esta línea de análisis, Sader (2008:25) considera que “América Latina es la única región del mundo que tiene un proyecto de integración relativamente autónomo respecto a EEUU”. Es decir que, ante el surgimiento de problemáticas que aquejen a la región, las respuestas serán consensuadas principalmente entre los países de América Latina, enmarcando el surgimiento de la Cooperación Sur-Sur<sup>43</sup> (CSS) orientada por la solidaridad entre los países de la región latinoamericana y por la integración de los mismos a la economía mundial. Según Ayllón Pino (2010), en la actualidad, la CSS se considera como un instrumento eficaz para la creación de capacidades nacionales y para el fortalecimiento de una nueva arquitectura de la ayuda internacional y la cooperación estratégica.

Efectivamente, en estas condiciones, los países de América Latina comenzaron a privilegiar instancias multilaterales de discusión con el objetivo de instalar una visión regional de unidad y autonomía latinoamericana y expresar una ruptura con los esquemas de integración tradicional en cuanto a los principios, objetivos y formas de funcionamiento<sup>44</sup>.

Por otro lado también se observan transformaciones en los procesos de integración regional, incluso en aquellos iniciados en décadas anteriores como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el cual comenzó a mostrar interés por otras problemáticas de índole social, política y cultural que afectaban a la región del Cono Sur, como por ejemplo a través de la firma del Consenso de Buenos Aires en el año 2003, por parte de los presidentes de la República

---

emergentes fue favorable debido a las tasas de interés bajas, generando una cuantiosa liquidez de capitales (CEPAL, 2009).

<sup>43</sup>La Cooperación Sur-Sur es el “proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal cualificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos [como los subnacionales], organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas” (Naciones Unidas 1995: 15). La CSS posee ciertas características y principios que la destacan como: a) su horizontalidad. Los países cooperan en calidad de socios, más allá de los niveles de desarrollo, de forma voluntaria, sin vincular la concesión de la ayuda a contrapartidas y sin condiciones de tipo económico, político o de procedimiento; b) su consenso. La ejecución se somete a consenso por los responsables, en marcos de negociación común y c) su equidad. Los beneficios son consistentes en la medida que se potencian mutuamente las capacidades críticas de desarrollo, con una distribución equitativa de las mismas, al igual que con los costes, asumiéndose de forma compartida y proporcional las posibilidades de cada contraparte.

<sup>44</sup>Entre los ejemplos de negativa de la región hacia propuestas cuyas características se basaban en integraciones de carácter comercialista con el objetivo de la libre circulación y la protección del capital transnacional, fue la Cumbre de las Américas realizada en 2005 en Mar del Plata (Argentina). Allí caducó el proyecto propuesto por Estados Unidos (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA) de liberalización comercial con la región latinoamericana como consecuencia de las discrepancias que presentaron varios gobiernos de la región como Argentina, Brasil y Venezuela y de la presión ejercida por los movimientos sociales.

Argentina y de la República Federativa del Brasil. En este documento, se plantea la necesidad de consolidar las democracias políticas de la región:

“...asumiendo la responsabilidad histórica que nos concierne en relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía.” (Consenso de Buenos Aires, 2003).

En dicho documento se incluye también la activa participación de la sociedad civil y la instrumentación de políticas públicas que apunten al crecimiento y la distribución equitativa de sus beneficios.

Bajo el actual contexto, el Estado argentino instaura una nueva política exterior:

“No obstante, el Gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en ocasión y excusa de conmemorarse en 2012 los 30 años del conflicto bélico, inteligentemente ha planteado una nueva estrategia diplomática y comunicacional, que no sólo ha logrado recuperar el tema del olvido en el plano interno (más allá de que representa una cuestión muy cara a la identidad nacional de los argentinos), sino que, sobre todo, ha logrado colocarlo en la agenda internacional obligando a Gran Bretaña a manifestarse al respecto, poniendo en evidencia su posición realista de fuerza, reñida claramente con el derecho internacional y los mandatos de las organizaciones internacionales, y dejando al descubierto no sólo a todos los actores del juego, sino también sus reales intenciones. Esta estrategia se basa en amplificar el reclamo de negociación en las organizaciones internacionales de América Latina y Sudamérica en particular donde recibe el apoyo de todos los países de la región, redoblando a partir de allí la apuesta en Naciones Unidas en general, fundamentalmente en el Comité de Descolonización que todos los años insta a las partes a negociar.” (Liendo, 2012:24).

Por tanto, en concordancia al tema de soberanía de Malvinas<sup>45</sup>, el 25 de junio del año 1996, los países miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile manifestaron, en la Declaración de Potrero de los Funes, su expreso apoyo a los legítimos derechos argentinos en la disputa de soberanía referida a la “Cuestión Malvinas”, brindando un claro mensaje del bloque subregional sobre la necesidad de lograr una solución a la controversia. Este apoyo continúa manifestándose a través de los Comunicados Conjuntos de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, emitidos semestralmente en ocasión de las reuniones del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR. Por otro lado, desde el año 2005 reiteran, que la pretensión de considerar las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur como países y territorios a los cuales puedan aplicarse la Cuarta Parte del Tratado

---

<sup>45</sup>Se enumerarán posteriormente algunos organismos de apoyo regional. A los enunciados, se les suma ALADI, SICA, Cumbres Sudamericanas, Primera Cumbre Energética Sudamericana, Cumbres de Países de América Latina y el Caribe (CALC), Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas, Grupo de Río, II Cumbre América del Sur-África, Cumbres de Países Sudamericanos y Países Árabes, Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur y Grupo 77 más China.

de Funcionamiento de la Unión Europea y las Decisiones de Asociación de Ultramar<sup>46</sup> que la implementan, resulta incompatible con la existencia de una disputa de soberanía sobre tales archipiélagos.

Asimismo, los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, han manifestado su rechazo a la exploración de recursos naturales no renovables en la plataforma continental argentina que está desarrollando el Reino Unido y han asumido compromisos concretos para no facilitar las actividades de naves que tengan por fin apoyar de manera directa las actividades hidrocarburíferas que afecten los derechos de la República Argentina e impedir el ingreso a sus puertos de embarcaciones que enarboles la bandera ilegal de las islas. Asimismo, en reiteradas oportunidades han expresado su repudio a los ejercicios militares británicos en las islas Malvinas.

Este reclamo se materializó en la Trigésima Novena Reunión del Consejo del MERCOSUR, en la ciudad de San Juan, República Argentina, el día 3 de agosto del año 2010, donde se emitió un nuevo Comunicado Conjunto y se hizo una Declaración Especial rechazando la exploración de recursos naturales no renovables en la plataforma continental argentina. Además, reafirmaron en el marco de los acuerdos internacionales su compromiso de informar al gobierno argentino sobre los buques o artefactos navales con rutas que incluyan a las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur con cargas destinadas a actividades hidrocarburíferas o mineras en la plataforma continental argentina.

Por otra parte, en la Cumbre del MERCOSUR, celebrada en Brasilia en diciembre del año 2012, los Presidentes de los Estados Parte y Estados Asociados, se pronunciaron sobre el referéndum que celebrado en las islas Malvinas (2013), manifestando que éste en nada altera la esencia de la “Cuestión Malvinas” y que su resultado no pone fin a la disputa de soberanía, y destacaron que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 1985, rechazó por amplia mayoría la incorporación del principio de libre determinación<sup>47</sup> a la resolución relativa a la “Cuestión Malvinas”.

Siguiendo la línea de análisis y en relación al cambio de paradigma y al apoyo regional, a través de la UNASUR<sup>48</sup>, se apuesta por una integración regional que fortalezca el multilateralismo y “la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz”. Asimismo, en el artículo 3 del Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano se expresa como objetivo general cimentar “el respeto de manera irrestricta a la soberanía, integridad y territorial de los Estados, la no intervención en sus

---

<sup>46</sup>En ocasión de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, la Argentina hizo nuevas presentaciones de rechazo de la pretensión de incluir a partes del territorio nacional islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y Sector Antártico argentino en la lista de territorios a los que se aplica el régimen de asociación previsto en la Cuarta Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>47</sup>El mismo no es aplicable al caso Malvinas por tratarse de un territorio argentino usurpado y colonizado por la fuerza por Reino Unido. La Resolución 1514 introduce los dos principios rectores de los procesos de descolonización: el de libre determinación y el de integridad territorial. La independencia de los pueblos debe hacerse sobre la base del principio de libre determinación, siempre y cuando no vulnere la integridad territorial de los Estados.

<sup>48</sup>Entre los países miembros se encuentran Bolivia, Ecuador, Guyana, Venezuela, Perú, Argentina, Surinam, Chile, Colombia, Uruguay, Brasil y Paraguay.

asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos” y en los subsiguientes apartados “promueve la paz y la solución pacífica de controversias y fortalece el diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia.” (UNASUR, 2008).

En este sentido, las Cumbres presidenciales de la UNASUR, emiten desde el año 2009, comunicados que reiteran su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte referida a la “Cuestión Malvinas”, y recuerdan el permanente interés regional en que los gobiernos de la Argentina y el Reino Unido reanuden las negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica y definitiva a la disputa, de conformidad con las resoluciones y declaraciones pertinentes de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Destacan, la permanente actitud constructiva y disposición del gobierno argentino para alcanzar una solución definitiva a esta anacrónica situación colonial en suelo americano. Expresan, además, que la inclusión de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur en el régimen de Asociación de los Países y Territorios de Ultramar de la Unión Europea resulta incompatible con los legítimos derechos de la República Argentina y con la existencia de una disputa de soberanía sobre dichos archipiélagos.

La UNASUR también ha manifestado su rechazo a las actividades unilaterales que viene desarrollando el Reino Unido en la zona en disputa y que incluyen la exploración de recursos naturales no renovables de la plataforma continental argentina y la realización de ejercicios militares.

Asimismo, los países miembros de UNASUR se comprometieron a adoptar, de conformidad con el Derecho Internacional y sus respectivas legislaciones internas, todas las medidas susceptibles de ser reglamentadas para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarbolan la bandera ilegal de las islas Malvinas, así como a informar al gobierno argentino sobre aquellos buques o artefactos navales con derroteros que incluyan las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur con cargas destinadas a las actividades hidrocarburíferas y/o mineras ilegales en la plataforma continental argentina y de este modo, prevenir o evitar que dichas actividades se consoliden.

Conjuntamente, los Jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de la UNASUR dirigieron una nota al Secretario General de la Asamblea General en la cual le solicitan que renueve sus esfuerzos en el cumplimiento de la misión de buenos oficios que le fuera encomendada por la Asamblea General a través de sucesivas resoluciones a fin de que se reanuden las negociaciones tendientes a encontrar a la mayor brevedad una solución pacífica a la referida disputa.

En el contexto de acercamiento regional, también se puede destacar la creación en el año 2010 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Este proyecto político amplía el proceso de integración de la región con el objetivo de fortalecer la posición de América Latina y el Caribe como un actor político global y proyectar la identidad regional en su conjunto. Se propone fomentar el sentido de cooperación y solidaridad intralatinoamericana y caribeña y reafirmar la soberanía regional frente a actores externos a través de una búsqueda de soluciones endógenas a las problemáticas de la región. La importancia de este organismo es que las temáticas tratadas no se circunscriben meramente a lo económico, sino que

también apuestan a la profundización de la integración en aspectos políticos, sociales y culturales, a través de la concertación de los gobiernos en busca de soluciones propias:

“...para promover la paz; para la defensa, fortalecimiento y consolidación de nuestras instituciones democráticas; para el impulso al diálogo político con otros Estados y grupos de Estados; y para el fortalecimiento del multilateralismo y de la democratización en la adopción de las decisiones internacionales.” (CELAC, 2010).

En este contexto, las Jefas y los Jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembro de la CELAC, reiteraron su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la cuestión de las islas Malvinas y el permanente interés en que los gobiernos de la República Argentina y el Reino Unido reanuden las negociaciones a fin de encontrar -a la mayor brevedad posible- una solución pacífica y definitiva a dicha disputa, de conformidad con los pronunciamientos pertinentes de la ONU y de la OEA<sup>49</sup>, destacando la permanente actitud constructiva y disposición del gobierno argentino.

Asimismo, insistieron en la importancia de que las partes se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación, mientras las islas estén atravesando por el proceso recomendado por la Asamblea General.

Por otra parte, instruyeron a la Presidencia Pro Tempore a realizar una gestión ante el Señor Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Ban Ki-moon, para solicitarle que renueve sus esfuerzos en el cumplimiento de la misión de buenos oficios que le fuera encomendada por la Asamblea General.

Otro organismo de la nueva escena internacional y con un gran apoyo a la cuestión argentina en Malvinas es la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América o Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). La misma surge en el año 2004 como propuesta de Venezuela y Cuba<sup>50</sup> en contrapartida al proyecto de liberalización comercial liderado por Estados Unidos. Con el transcurrir de los años, la propuesta del ALBA se proyecta a América Latina y el Caribe presentándose como una iniciativa de integración “basada en la

---

<sup>49</sup>La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos ha aprobado anualmente, desde 1982 una Resolución y desde 1993 una Declaración, que establece que la Cuestión de las islas Malvinas es de interés hemisférico permanente, convoca a la Argentina y al Reino Unido a reanudar las negociaciones a fin de encontrar, a la brevedad posible, una solución pacífica y definitiva a la disputa de soberanía; expresa su satisfacción por la reafirmación de la voluntad del gobierno argentino de continuar explorando todas las vías posibles de solución pacífica de la controversia, particularmente sus positivas consideraciones sobre los habitantes de las islas Malvinas; y decide continuar examinando la cuestión hasta su solución definitiva. El último pronunciamiento de este tipo tuvo lugar el 7 de junio del año 2011, durante el cuadragésimo primer período de sesiones de la OEA. A partir del trigésimo séptimo período de sesiones la Asamblea General declara expresamente que la disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido abarca a “las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes”.

<sup>50</sup>Venezuela y Cuba firman en diciembre del año 2004 en La Habana, una declaración conjunta en la cual se plantea la idea de que el intercambio comercial sea un instrumento que se encuentre al servicio de la integración y no un fin en sí mismo. Actualmente los miembros del ALBA son: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas junto a Venezuela.

cooperación, la solidaridad y la voluntad común de avanzar hacia niveles más altos de desarrollo” (ALBA, 2004). Un aspecto a destacar, (que se observa como característica del nuevo paradigma de integración), es la generación de una visión retrospectiva que retoma de manera contundente el pensamiento de próceres como José Martí, Simón Bolívar, Sucre, O’Higgins y San Martín, que planearon construir una “Patria Grande en la América Latina” (ALBA, 2004), como alternativa y resistencia a la hegemonía económica, social y cultural de las potencias imperiales.

El 4 de febrero de año 2012, los Jefes de Estado y de gobierno del ALBA, reunidos en Caracas, (Venezuela) adoptaron un Comunicado Especial sobre la Cuestión de las islas Malvinas, en el que reiteraron su respaldo a los derechos de soberanía de la República Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes; llamaron a encontrar una solución pacífica y definitiva a la controversia, destacando la permanente actitud constructiva y disposición del gobierno argentino, e instaron a las partes de introducir modificaciones unilaterales en la situación mientras las islas estén atravesando por el proceso de negociación. Asimismo, apoyaron la decisión de los países de la región de impedir en sus puertos el ingreso de naves con la bandera colonial impuesta sobre Malvinas.

Posteriormente, el 10 de marzo del año 2013 los países del ALBA emitieron un comunicado especial expresando su firme rechazo a la votación que el gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte realizó entre los habitantes británicos de las islas Malvinas sobre el estatus político de las islas, “desconociendo el derecho histórico que asiste a la República Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, y los Espacios Marítimos Circundantes”.

Conjuntamente, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) adoptó por primera vez el 18 de octubre del año 2004 en Montevideo, (Uruguay), una Declaración por la que respalda los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida como “Cuestión Malvinas” y ratifica el:

“...interés regional en que la prolongada disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur alcance a la mayor brevedad posible una solución de conformidad con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.” (ALADI, 2004).

En la Declaración del año 2008, además de reiterar su respaldo a los derechos de soberanía argentinos, el Consejo destacó que la adopción de medidas unilaterales no resulta compatible con lo resuelto por las Naciones Unidas. Por otra parte, en relación con el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, expresó que la inclusión de las islas Malvinas en el régimen de “Asociación de los Países y Territorios de Ultramar” resulta incompatible con los legítimos derechos de la República Argentina y con la existencia de una disputa de soberanía sobre dichos archipiélagos.

La defensa del orden democrático, los derechos humanos y la soberanía nacional son tres de los pilares transversales a los nuevos mecanismos de

integración de la región. Es por ello que, MERCOSUR, UNASUR, CELAC, ALBA, ALADI y un importante conjunto de organizaciones internacionales<sup>51</sup> citadas anteriormente, han actuado activamente en defensa y protección de la estabilidad regional. Los diversos organismos han demostrado el privilegio de las instancias multilaterales de integración que disputan la hegemonía neoliberal y nuclean el desafío de la unión de los países de la región latinoamericana y caribeña.

Frente al planteo abordado, se considera que:

“...el análisis respecto de las medidas gubernamentales argentinas - promovidas por movimientos sociales y organismos de derechos humanos- para recuperar las islas ocupadas nos brinda la oportunidad para reflexionar sobre la búsqueda de descolonización desde el ámbito estatal en contextos signados por nuevos proyectos de integración regional, los cuales progresivamente van construyendo consensos en torno de la reconfiguración y la defensa colectiva de la soberanía político-territorial

---

<sup>51</sup>Las Cumbres Iberoamericanas que reúnen a los Jefes de Estado y de gobierno de los diecinueve países iberoamericanos, España y Portugal, reiteran anualmente, desde el año 2000, mediante un comunicado especial, la necesidad de que la Argentina y el Reino Unido reanuden, a la brevedad posible, las negociaciones tendientes a encontrar una pronta solución a la disputa de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur, y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas y de la OEA. Asimismo, en la Vigésimo primera Cumbre Iberoamericana del año 2011 celebrada en Paraguay, se reitera la declaración tradicional y se subraya que las actividades unilaterales en la zona disputada que incluyen la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y la realización de ejercicios militares, incluso el lanzamiento de misiles desde las islas Malvinas, son contrarias a la resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas e incompatibles con la búsqueda de una solución pacífica y definitiva de la disputa. Conjuntamente, la Primera Cumbre Sudamericana manifestó la condición anacrónica del colonialismo sobre las islas y propone reanudar las negociaciones entre ambos Estados pacíficamente. La Tercera Cumbre Sudamericana en Perú del año 2004, reiteró en términos similares su respaldo a los legítimos derechos argentinos. Por su parte el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) emitió una Declaración Conjunta en la que reafirma la necesidad de que los gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden, a la brevedad posible, las negociaciones tendientes a encontrar una pronta solución a la disputa de soberanía referida a la “Cuestión Islas Malvinas”. También el Grupo de Río desde el año 1993, ha emitido declaraciones de apoyo a los legítimos derechos de la Argentina en la disputa de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur. Asimismo, la inclusión de las islas del Atlántico Sur en el régimen de asociación de la Unión Europea es incompatible con la existencia de una disputa de soberanía sobre dichas islas. También se observa un apoyo a la Argentina en las Cumbres América del Sur-África sobre el reclamo legítimo de la soberanía argentina sobre las islas Malvinas en Isla Margarita (2009). Por su parte, en las Cumbres de Países Sudamericanos y Países Árabes desde el año 2005, convocan a las partes a reanudar las negociaciones para alcanzar una solución pacífica y definitiva de la disputa de soberanía referida a la “Cuestión Malvinas”. Además, la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur celebrada en Luanda (2007) postuló reanudar las negociaciones de acuerdo con la Resolución 2065 sobre la “Cuestión Malvinas”. También en la Declaración Grupo de los 77 y China, reunidos en Qatar (2005), reafirmaron la necesidad de que el gobierno de la República Argentina y el Reino Unido reanuden las negociaciones, con el fin de encontrar, una solución pacífica a la disputa sobre la soberanía.

al tiempo que re-significan una identidad propiamente latinoamericana frente a un escenario de crisis mundial.” (Winer, 2013:4).

### **Apropiación del recurso natural no renovable: petróleo**

Entre los años 1975-1976 un conjunto de misiones británicas ratificaba importantes niveles de riqueza petrolífera y mineralógica en las islas. Una de las primeras exploraciones fue realizada por la multinacional anglo-neerlandesa Shell. Fue el mismo ingeniero que dirigió la misión, quien en el año 1996 creó la operadora *Desire Petroleum*<sup>52</sup>, la cual obtuvo las primeras licencias otorgadas por los kelpers y se vinculó a las explotaciones off-shore malvinenses. Ante esto, “los resultados preliminares indican cantidades comercialmente viables de hidrocarburos. Con confirmación del prospecto *Sea Lion* al norte de las islas [...] el Reino Unido se estaría ahorrando cuatro años de importaciones de crudo por unos 25673 millones de dólares” (Bernal, 2011:47) En una proyección a futuro, el Reino Unido podría convertirse nuevamente en exportador neto de crudo, beneficio no sólo económico, sino y fundamentalmente geopolítico, al colocarse al ambicionado nivel de Dinamarca, el único país de la UE que no importa petróleo para satisfacer sus necesidades domésticas. Alemania y Francia son dos de las potencias que poseen un alto grado de importaciones de crudo y derivados, mientras que Reino Unido se encuentra en las filas de uno a dos millones de barriles por día. Pero a ello, se debe sumar la declinación de las reservas petrolíferas en la cuenca del Mar del Norte a partir del año 1999<sup>53</sup>, y el “pico de Hubbert”, o pico de producción de petróleo, que sería superado entre los años 2015 y 2025. Este agotamiento no podrá ser detenido ni siquiera aumentando el precio de los mismos (*Le Monde Diplomatique*, 2009: 9).

Los periódicos británicos anuncian ésta situación. Por ejemplo *The Guardian*, en agosto de 2012, manifestó que:

“...los ingresos fiscales al Tesoro Británico caen, así como la producción en un 18%, con una caída de 2,3 millones de libras en ingresos fiscales, y compara un total de 1,04 millones de barriles al día se bombeó en el año hasta marzo de 2012, frente a un máximo de 2,7 millones en 1999, y el más bajo desde 1970 [...] torres de envejecimiento que tienen mayores costos de producción que sus rivales modernos y sufren desempleo como consecuencia de ello.” (*The Guardian*, 2012).

De acuerdo a un estudio realizado por el Foro Económico Internacional de Energías, Instituto de Energías Renovables en Muenster, Alemania (2011), “la cantidad de petróleo crudo perforado desde el Mar del Norte cayó a 124,7 millones de toneladas en 2011. Esta es una disminución del 12% desde 2010, y representa la menor cantidad extraída del mar del Norte desde 1982”<sup>54</sup>. Gran Bretaña se preocupa por el agotamiento de las reservas petrolíferas del Mar del Norte, pero elabora su estrategia alternativa de provisión con las islas

<sup>52</sup>Para ampliar información, consultar página web: [www.desireplc.co.uk](http://www.desireplc.co.uk).

<sup>53</sup>Sufriendo en la actualidad una fuga importante de inversionistas que escaparon hacia otras regiones con mayores proyecciones de producción. Para mayor información consultar página web: [www.laprensagrafica.com/economia/internacional/40200-malos-tiempos-para-el-petroleo-en-el-mar-del-norte.html](http://www.laprensagrafica.com/economia/internacional/40200-malos-tiempos-para-el-petroleo-en-el-mar-del-norte.html).

<sup>54</sup>Página Oficial en inglés de Foro Económico Internacional de Energías: [www.iwr.de/welcomee.html](http://www.iwr.de/welcomee.html).

Malvinas. En éste escenario, y ante las políticas de seguridad energética<sup>55</sup> impuestas por el ex Presidente de Estados Unidos George Bush (hijo) y del imperialismo, junto a los miembros que conforman la OTAN, la guerra por el petróleo se expande por todo el mundo, avasallando incluso con poder de coerción militar o resolviendo cuestiones de conflictos geopolíticos a través de la “disuasión nuclear”. En Argentina se debe convivir con una potencia extranjera que ocupa ilegítima e ilegalmente territorio argentino. La crisis energética, económica y financiera del soberbio y desesperado mundo “civilizado” está más presente que nunca. La seguridad nacional, económica y energética tanto argentina como del bloque UNASUR están gravemente amenazadas<sup>56</sup>.

El recurso petróleo posee su fundamento geoestratégico, y es fiel reflejo a las etapas económicas de las islas. Como una de las características propias de los recursos naturales renovables o no renovables, poseen un valor económico en concordancia al período histórico.

Durante el siglo XIX y hasta la resolución del conflicto bélico en el año 1982, la economía de estas islas estuvo vinculada a la explotación lanar, materia prima fundamental para la entonces ambiciosa industria textil inglesa. Desde su creación, la *Falkland Islands Company*<sup>57</sup> (FIC) monopoliza esta actividad comercial. Sin embargo, años previos a la guerra, la caída de los precios internacionales de la lana, produjo que el producto bruto interno (PBI) de las islas cayera un 25% (Laver, 2001) Su economía padeció entonces una profunda recesión. Según Bernal, (de mantenerse la misma) la debacle económica y social de las islas hubiese terminado por entregárselas a la Argentina.

Posteriormente, la producción lanar inició su declive, reconvirtiendo la economía de las islas al sector pesquero (aunque comenzó a generar rendimientos económicos prósperos en el año 1987 con la adopción de las 150 millas correspondientes a la ZEE de las islas)<sup>58</sup>. Una vez asegurada la pesca, la economía de las islas comenzó a diversificarse con la exploración de hidrocarburos a través de la atracción de inversiones extranjeras. Según Bernal:

“...la resolución del conflicto por medio de la guerra era indispensable. Haciendo uso de los primigenios fines por los cuales había sido creada, la FIC indujo al parlamento y a la Dama de Hierro a no ceder ante el agravio y el bochorno del país sudamericano.” (Bernal, 2011:54).

Según datos de la página oficial en web, la FIC controla además el principal hotel de las islas, sendos restaurantes, bares, centros comerciales, concesionarios de autos, servicios portuarios de carga y mantenimiento, unas 150 has. y veinte pequeñas islas del archipiélago, entre otras propiedades. En un artículo publicado (Bernal, 2009: 2) demuestra que las reservas

<sup>55</sup>Doctrina Bush, continuada y ensamblada con la Doctrina Obama.

<sup>56</sup>Libia fue un claro ejemplo de la “Primavera Árabe”.

<sup>57</sup>Consultar página web: [www.the-falkland-islands-co.com](http://www.the-falkland-islands-co.com).

<sup>58</sup>Este hecho fue fiel reflejo de una represalia británica. En el gobierno de Alfonsín (1983-1989), “se firman con la URSS, acuerdos pesqueros, logrando el reconocimiento implícito de «la soberanía argentina sobre las aguas, sobre Islas Malvinas, convirtiéndose en un antecedente fanático»” en Simonoff, Alejandro 2007 “Un cuarto de siglo de negociaciones por Malvinas (1982-2007)”, Ponencia presentada en I Jornadas del CENSUD, 27 y 28 de setiembre.

comprobadas de petróleo en las islas equivalen a unos 271.950 millones de dólares.

Ante esto, la estrategia de modernización económica lleva implícito colocar a la población de las islas en la mesa de negociación con la Argentina, violando la Resolución 2065 de la ONU, pues los principales interesados en la explotación del recurso serían los propios kelpers.

Efectivamente, esta cuestión se materializa de la página oficial de una de las empresas británicas (Rockhopper)<sup>59</sup> que operan en la zona, estableciendo las cuencas en la que existen ya exploraciones y explotaciones de petróleo crudo, las cuales totalizan un área de aproximadamente 400 mil km<sup>2</sup>, más de treinta veces el tamaño de las islas Gran Malvinas y Soledad juntas, casi dos veces la provincia de Córdoba y un 50% más grande que la propia cuenca del Mar del Norte. De ellas, “la menos costosa, por sus bajas profundidades y cercanía a las islas, y la de mayor potencial petrolero es la denominada Cuenca del Norte” (Bernal, 2011:59). Las cuencas al sur y al este si bien muy prometedoras, están a mayores profundidades y las áreas licitadas más próximas a las islas se ubican recién a 150 km de distancia. Según confirmó la Ministra de Minería de las islas Phill Rendellm, se ha creado un área de exclusión al sur de las islas donde se prohíbe cualquier tarea de perforación, ya que en esa zona se registraron hundimientos de barcos británicos que se presumen contienen material bélico nuclear.

El trazado de la ZEE de las islas por parte de los británicos es uno de los ítems conflictivos por la delimitación del territorio, que se solapa con el Mar Argentino, (incluso con la plataforma continental) delimitada en el año 1987. Con los datos de la fase de exploración que ya poseen los británicos (*Shell, Amerada Hess, Lasmo, Lundin*, el Servicio Geológico de Gran Bretaña y el Servicio Geológico de Estados Unidos; compañías británicas, la australiana *BHP Billition* y la kelper *Falkland Oil and Gas Limited*), se aprestan a adentrarse en la última etapa de la fase, aquella que finalmente ratificará la potencialidad petrolera malvinense e inaugurará la tan preciada fase extractiva.

Según cálculos de las mismas operadoras, el potencial petrolero en el off-shore alrededor de las islas tendría un mínimo de 6.525 millones de barriles de petróleo. De comprobarse estas reservas probables, triplicaría las reservas certificadas de la Argentina a diciembre del año 2008 (Secretaría de Energía de la Nación, 2008).

Como bien establece Bernal:

el inicio de esta última fase exploratoria tiene para la Argentina (y UNASUR) no solo implicancias geopolíticas (base militar de una potencia extranjera en territorio nacional) y políticas (enclave colonial del siglo XXI en actividad), sino y fundamentalmente económicas y energéticas (de certificarse estas reservas, el horizonte de vida de las reservas probadas en la Argentina pasarían de seis a siete años a unos veintisiete años; una parte del petróleo de la Cuenca del Norte equivaldría a ocho meses de extracción en la Argentina) La iniciativa británica perjudica de sobremanera la seguridad nacional, económica y energética del país (Bernal, 2011, 60-61).

<sup>59</sup>Consultar página web: [www.rockhopperexploration.co.uk/rockhopper.html](http://www.rockhopperexploration.co.uk/rockhopper.html).

La puja conflictiva del reclamo argentino, es que el lanzamiento de la actividad exploratoria debió contar con el beneplácito argentino, no como obligado requisito para su autorización, sino para dotar de seguridad jurídica a las potenciales petroleras interesadas en el área.

Sin embargo, la impronta del modelo neoliberal llevada a cabo en la década de los noventa<sup>60</sup>, marcó no sólo “relaciones carnales” con Estados Unidos sino, un acercamiento a Gran Bretaña en cuestiones diplomáticas, que a la larga, en nada beneficiaron al Estado Argentino. La “estrategia de seducción”<sup>61</sup> iniciada por el canciller Guido de Tella (a partir del año 1992) fue el primer acercamiento de Argentina a Gran Bretaña por el que se manifestó luego la fórmula “paraguas de soberanía”<sup>62</sup>. En ese entonces, el gobierno argentino:

“..no sólo accedió a la totalidad de las demandas comerciales británicas e isleñas con el Acuerdo de Pesca de Calamar y el Acuerdo de Petróleo de 1995<sup>63</sup>, sino que además enterró los logros diplomáticos de casi veinte años de trabajo argentino frente al Reino Unido y a los organismos internacionales. Cinco días después de la firma de los acuerdos petroleros, los kelpers licitaron diecinueve áreas y concedieron 12 contratos, presentándose cerca de medio centenar de compañías.” (Bernal, 2011:66-67).

---

<sup>60</sup>En la que el gobierno argentino en el mismo período de Menem, realizó “El régimen de hidrocarburos”, en el que queda normado por la Ley de Federalización de Hidrocarburos N° 24.145, que en su artículo 1° establece que pertenecerán al Estado Nacional, los yacimientos de hidrocarburos que se hallaren a partir del límite exterior del mar territorial, en la plataforma continental, o bien hasta una distancia de 200 millas, mientras que pertenecen a las Provincias, los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de doce millas medidas desde las líneas de base reconocidas por la legislación vigente. Los Acuerdos Bilaterales entre éste gobierno y Gran Bretaña entregaron los recursos petroleros y gasíferos a éste último. Sumado a ello la finalización del Proyecto Cóndor II, como la participación de Argentina como socio extra-OTAN.

<sup>61</sup>La misma “fue una forma de acercamiento a los isleños en el primer mandato de Menem que poseyó un lado simpático -el envío a fin de año de libros como *El Principito* o *Winnie The Pooh*- y otro riesgoso, ya que declaraba ambiguamente que no considera a los isleños como parte de sus discusiones, pero por otro lado proporcionó una serie de señales para involucrarlos” *Hoy* 1996 (La Plata) 21 de febrero. El gravísimo error consistió en considerar los deseos de los isleños y tratarlos como la tercer parte en las negociaciones, violando expresamente la Resolución 2065. No obstante, la población de las islas no sólo ratificó sus vínculos con Gran Bretaña, sino que se pronunció a favor de la soberanía británica a la vez que formuló severas críticas al sistema político argentino. El menemismo, además, contó con dos medidas adicionales que debilitaron la estrategia multilateral argentina: la negativa al grupo de Países No Alineados, y el retiro de la Asamblea General de las Naciones Unidas al reclamo que venía haciendo con éxito desde el año 1965. La política de entrega menemista en relación a Malvinas tuvo su pico de apogeo en enero del año 1999 cuando el gobierno presentó extraoficialmente a los kelpers la oferta de congelar por veinte años los reclamos de soberanía.

<sup>62</sup>Ésta fórmula consistió en proteger los derechos de cada parte, en lo que respecta a los archipiélagos y espacios marítimos circundantes que era un escollo en ese período para la normalización de las relaciones diplomáticas, consulares y económicas, permitiéndolas.

<sup>63</sup>En el año 2007, a veinticinco años de la finalización de la Guerra de Malvinas, Néstor Kirchner decide finalizar la Declaración Conjunta sobre Cooperación en actividades petroleras en el Atlántico Sud Occidental firmada por el entonces Presidente Menem.

Sobre este Acuerdo en el año 2007, (a veinticinco años de la finalización de la Guerra de Malvinas), Néstor Kirchner decide finalizar la Declaración Conjunta sobre Cooperación en actividades petroleras en el Atlántico Sud Occidental firmada por el entonces Presidente Menem (1989-1999).

A partir del año 2001 las exploraciones arrojan resultados factibles y esperanzadores para el gobierno británico. En la actualidad, siete son las compañías petroleras que exploran (y explotarán a partir de 2019<sup>64</sup>) los hidrocarburos del suelo argentino en el archipiélago malvinense: “*Desire Petroleum-Arcadia Petroleum, Argos Resources, Falkland Oil and Gas Limited, BHP Billiton Borders and Southern Petroleum y Rockhopper Exploration*, compañías de origen británico, kelpers y australiano”<sup>65</sup>. Las islas Malvinas poseían (al año 2011) 12,95 billones de barriles de petróleo en cuanto a reservas probables<sup>66</sup>.

Comparado con datos publicados por la Secretaría de Energía de la Nación (diciembre de 2007), la Argentina contaba con 2.042 millones de barriles de petróleo probados, volumen que alcanza a cubrir el consumo nacional durante ocho años (Bernal, 2009: 1). Es decir, que “si se comprueban las reservas probables en las islas Malvinas, superarían a las reservas comprobadas en Argentina en un 317%, y si estuvieran legítimamente en manos del Estado argentino, el actual horizonte de reservas pasaría de ocho a veintisiete años” (Bernal, 2011:68).

Para demostrar aún más el potencial de éste recurso estratégico, y las intencionalidades del Estado británico en su ilegítima defensa de soberanía:

“...una vez que el crudo malvinense comience a fluir al exterior, el 99,9 % de la producción será exportada. De esta suerte, las islas Malvinas se transformarán no sólo en una de las principales potencias exportadoras de crudo de América, sino del mundo, con niveles similares a los Emiratos Árabes Unidos, Argelia y Arabia Saudita, todos miembros de la OPEP.” (Bernal, 2011: 69).

Además, el autor agrega una afirmación contundente:

“...los kelpers están en vías de convertirse en una de las «poblaciones más ricas del planeta». Tenemos la ciudad más austral del mundo; en breve tendremos la Arabia más austral del mundo, aunque solo sea por una cuestión de vecindad geográfica.”(Bernal, 2011: 71).

Desde el año 2003 en adelante, no hay ni “paraguas de soberanía” ni “estrategias de seducción”, sino todo lo contrario: enlazar al petróleo con la cuestión de soberanía, empleándolo como una herramienta que permita el

---

<sup>64</sup>Lo anunció el gobernador de las islas Colin Roberts el 04/06/2014 en su primer discurso ante la Asamblea Legislativa en Malvinas.

<sup>65</sup>Dato suministrado por página oficial de la FIC [www.the-falkland-islands-co.com](http://www.the-falkland-islands-co.com) acceso 6 de abril de 2015.

<sup>66</sup>Representan catorce veces el producto bruto interno (PBI) argentino y el doble del PBI Británico. En Rodríguez, Hugo 2012 “De que se trata el conflicto actual de Malvinas. Análisis Geopolítico” en [www.youtube.com/watch?v=8155pyDQmJ0](http://www.youtube.com/watch?v=8155pyDQmJ0). Aún más, datos publicados por la *Policy Unit del Falkland Island Government (FIG)* para el *Statistical Year Book* (año 2014) establecen que los habitantes de las islas gozan del PBI más alto del mundo, y el salario mínimo es diez veces mayor al de un ciudadano argentino.

reposicionamiento del tema tanto en la escala internacional, como en lo local y regional. Desde que se agota el petróleo en el mundo y en especial en los pozos petroleros del Mar del Norte, Gran Bretaña inició un desplazamiento hacia el sur utilizando, la fuerza militar y nuclear como herramientas de disuasión.

La geopolítica del siglo XXI se caracteriza por la lucha de los recursos naturales estratégicos, y es en ese marco desde donde se debe partir para comprender los conflictos. El alza de los mismos se intensificó el 2 de abril del año 2015, en concordancia con el trigésimo tercer aniversario de la Guerra de Malvinas. Ese día, tres compañías británicas anunciaron un nuevo descubrimiento de petróleo en una zona ubicada a 220 km al norte de Malvinas. Las compañías *Rockhopper*, *Premier Oil* y *Falkland Oil & Gas* se encuentran implicadas en ésta exploración, en el área denominada “Zebedee”.

Instantáneamente, y coincidente con el 2 de abril, los periódicos británicos “*Daily Telegraph*” y “*The Guardian*” hicieron eco de la noticia. Gran Bretaña, a pesar de los obstáculos que se le presentan en la actualidad en las islas: hostilidad del clima, bajo desarrollo del sector industrial, falta de infraestructura y de mano de obra limitada por la inmigración, y un mercado laboral casi a su máxima capacidad<sup>67</sup>, apuesta y renueva las inversiones tratando de cooptar multinacionales que les sea redituable el negocio petrolero. Para ello incluso, en diciembre del año 2014 avanzó en la regulación de la explotación petrolera:

“...para eso, la Asamblea Legislativa que gobierna las Islas reglamentó esta semana el llamado «Código de Prácticas para Contrataciones de las empresas de gas y petróleo y sus subcontratistas que operan en las *Falklands*», una extensa guía con recomendaciones para la actividad de las multinacionales. Por el temor a ahuyentar las inversiones o recibir una avalancha de presentaciones judiciales, los nueve legisladores acordaron que por ahora el Código de Prácticas no sea una ley, sino tan sólo una sugerencia: aquellas compañías que no deseen acatarlo, podrán hacerlo sin ninguna consecuencia.” (*Infobae*, 2014).

Frente a ésta disposición, y a la noticia del nuevo descubrimiento de yacimientos de petróleo en altamar, en abril del año 2015 el Secretario de Asuntos Relativos a Malvinas, Daniel Filmus, manifestó: “Queremos que los dueños de las empresas sean juzgados de acuerdo a las leyes argentinas y el derecho internacional” (*El Cronista*, 2015).

Conforme a la reforma de la Ley 26659 del año 2011, se establece un castigo a todas aquellas empresas que realicen tareas sin permiso del gobierno argentino en la zona ubicada alrededor de las islas y prevé penas máximas de hasta quince años de prisión, multas al valor de 1,5 millones de barriles de petróleo, así como la prohibición de que personas y compañías operen en Argentina. Sin embargo, Londres hace caso omiso a ésta cuestión y a los últimos reclamos, estableciendo que Argentina no posee jurisdicción para impedir la exploración y explotación de petróleo, ya que las leyes nacionales de la Argentina no se aplican en las islas. Por ello, como mecanismo de

<sup>67</sup>Sumado a los reclamos argentinos de soberanía, las declaraciones de organismos internacionales en apoyo a nuestro país, y la caída del precio internacional del crudo.

“disuasión” Gran Bretaña invierte cada año millones de dólares en materia de seguridad militar para apropiarse del recurso no renovable.

### **Militarización en el Atlántico Sur**

Con respecto a sus nuevas intencionalidades como aparato estatal, Argentina está decidida a impedir por la vía diplomática todo tipo de actividades unilaterales británicas en territorio nacional, sean éstas de naturaleza militar, como en materia de exploración y explotación de recursos pesqueros y energéticos. En materia de diplomacia trabajará a nivel internacional, regional y nacional denunciando la violación sistemática que el Reino Unido hace de las Resoluciones de las Naciones Unidas. La presencia militar (Fortaleza Malvinas)<sup>68</sup>, la explotación pesquera y la exploración petrolera son todas las acciones unilaterales inadmisibles, ilegítimas e ilegales que crean un nuevo paradigma de seguridad militar y de presencia imperial británica en el Atlántico Sur. Cualquier país violatorio de lo estipulado por la ONU no debería recibir de la Comunidad Internacional más respuesta que un contundente rechazo, más aún en este caso donde ese país es un miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU<sup>69</sup>.

La preocupación del gobierno argentino se ha acrecentado con las declaraciones y decisiones adoptadas por el gobierno británico de carácter netamente provocativo, cuyo corolario es la creación de una situación en el Atlántico Sur no deseada ni por la Argentina, ni por la región<sup>70</sup>. La introducción de armas nucleares en el Atlántico Sur es una contradicción al Tratado de Tlatelolco<sup>71</sup> del cual Gran Bretaña es parte, cuyo fin es la desnuclearización militar de América Latina, habiendo todos los países sudamericanos renunciado a las armas de destrucción masiva. Gran Bretaña establece que la base militar es necesaria porque Argentina y su reivindicación de soberanía son una “amenaza”, encubriendo que desde el año 1983 todos los gobiernos democráticos de nuestro país han insistido siempre en la búsqueda de la restitución de las islas por vía pacífica y el diálogo. Como establece Luzzani:

Hoy la Fortaleza Malvinas cuenta oficialmente con cerca de 1500 efectivos de los cuales 550 residen en forma permanente y los otros mil

---

<sup>68</sup>Creada en Monte Agradable, en el año 1985, tres años después de la Guerra de Malvinas. Es uno de los cinco principales enclaves militares extranjeros del hemisferio occidental. La decisión de su construcción fue adoptada por Margaret Thatcher adoptando las recomendaciones obtenidas del Informe Shackleton.

<sup>69</sup>El Consejo de Seguridad se compone de cinco miembros permanentes: China, Francia, la Federación de Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América-y diez miembros no permanentes. Si bien los miembros no permanentes tienen derecho a voto, cualquiera de los miembros permanentes tienen derecho a veto.

<sup>70</sup>Cabe recordar además que en abril del año 2015, se revelaron documentos de inteligencia (aportados por Edward Snowden, ex analista de la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos) del Reino Unido en los que se espía a funcionarios y militares del gobierno argentino en la última década. El documento se denomina “Top Secret/Strap1”.

<sup>71</sup>El Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (más conocido como Tratado de Tlatelolco) es un tratado internacional que establece la desnuclearización del territorio de América Latina y el Caribe de los países signatarios firmado en el año 1994. Fue propuesto por el Presidente de México, Adolfo López Mateos, e impulsado por el diplomático mexicano Alfonso García Robles como respuesta al temor generado por la crisis de los misiles en Cuba.

son parte de los contingentes rotativos que llegan a la base para ser sometidos a un duro entrenamiento de seis semanas a cuatro meses y luego son enviados a los frentes de batalla en Irak, Afganistán o cualquiera de las guerras en las que esté involucrada Gran Bretaña. (Luzzani, 2012:424).

En la presentación del gobierno argentino relativa a la militarización del Atlántico Sur por parte del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ante la ONU en febrero del año 2012, Argentina denuncia:

“...eso hace de los archipiélagos en disputa una pieza fundamental del esquema estratégico británico de naturaleza y alcance globales, donde se concentra un enorme poderío militar y el único nuclear de la región; pudiendo concluirse que la infundada defensa por el Reino Unido de la autodeterminación de los 2.500 isleños no es más que una excusa para el establecimiento de una poderosa base militar que sirva a sus intereses estratégicos en el Atlántico Sur con proyecciones a la Antártida, al Pacífico y al Índico.” (Página 12, 2012).

Por lo tanto, es una base militar donde:

“...el funcionamiento y mantenimiento de la base demanda al Reino Unido alrededor de 150 millones de dólares anuales. Un costo no demasiado alto si se tiene en cuenta el declarado objetivo de «proveer seguridad en los territorios de ultramar en el Atlántico Sur» y un negocio redondo para la Corona, teniendo en cuenta las enormes ganancias que obtiene de la ilegal adjudicación de licencias de pesca y explotación de otros recursos naturales de la zona.”<sup>72</sup>

67

La Fortaleza recibe, el 7% del presupuesto de la OTAN (*El Malvinense*, 2009). Además, de los ciento cincuenta millones de dólares anuales, se cree que “es financiado a través de la adjudicación ilegal de licencias de pesca y explotación de otros recursos de la zona otorgados por la corona a empresas de capitales ingleses o estadounidenses” (Winer, 2013:7). Para el año 2015, el gobierno británico anunció que “invertirá 268 millones de dólares para reforzar la defensa de las islas ante una posible «amenaza» del país suramericano” (El Cronista, 2015). Para dimensionar el mismo:

“...el gasto militar de Gran Bretaña en Malvinas hizo del archipiélago usurpado una de las zonas más militarizadas del mundo, medida en inversión por habitante [...]. Prescott dijo que Gran Bretaña destina al gasto militar en Malvinas «65 millones de libras esterlinas cada año», según datos oficiales de 2015 y que, «en total, como gasto acumulado desde 1982 a la fecha, invirtió más de 1.000 millones de libras esterlinas (1540 millones de dólares) en mantener a los 2000 isleños, esto es, aproximadamente 500000 libras (unos 770000 dólares por habitante.” (*La Capital*, 2015).

Sumado a los recursos naturales, no debe obviarse la ubicación geoestratégica, por el cual Gran Bretaña adquiere proyección de poder sobre

---

<sup>72</sup>Disponible en sitio web [www.alainet.org/es/active/52746](http://www.alainet.org/es/active/52746) (Acceso 10 de mayo de 2015.)

la región circundante, especialmente en la Antártida, y controlar las rutas marítimas de transporte comercial entre el Atlántico y el Pacífico (*La Capital*, 2015).<sup>73</sup>

La escalada militar británica preocupa no sólo a la Argentina sino también a los países del área y fuera de ella. La Cumbre Iberoamericana en diciembre del año 2010 y en octubre del año 2011, y la UNASUR en octubre del año 2011, se adhirió a Argentina en el rechazo al despliegue militar británico en la zona. Sin embargo, el Reino Unido niega la presencia de una base de la OTAN en las islas:

“Las afirmaciones de que las islas *Falkland* (Malvinas) son una «base militar nuclear de la OTAN en el Atlántico Sur» o de que representan una amenaza militar para la región son obviamente falsas: la presencia militar británica es de naturaleza puramente defensiva y el número de fuerzas británicas ha decrecido hasta el mínimo necesario para defender las islas.” (*Infobae*, 2014).

Tal contradicción no se refleja en el informe realizado por académicos de la Universidad de Cambridge y Londres en el año 2009<sup>74</sup>.

En marzo del año 2012, el bloque regional UNASUR se pronuncia acerca de las Malvinas, instando al Reino Unido a iniciar una mesa de diálogo con la Argentina por el tema de las islas Malvinas y prohíbe la entrada de toda embarcación llevando la bandera "ilegal" de las islas Malvinas. Un paso muy importante en la consolidación regional del continente sudamericano y la defensa de su soberanía, lo mismo que sus recursos naturales. En ese sentido, es importante subrayar que, al estar en litigio tanto la militarización del Atlántico Sur por la presencia de la “Fortaleza Malvinas” como la soberanía de los recursos naturales argentinos, el bloque regional sudamericano UNASUR se unifica ante la presencia del anacronismo colonial británico.

Cabe también recordar que la integración regional sudamericana transita una etapa de esplendor, y prueba de ello a nivel geopolítico es que ni siquiera la llamada telefónica en febrero del año 2012 del Primer Ministro británico, David Cameron (2010 a la actualidad) al ex Presidente de Chile Sebastián Piñera (2010-2014), logró el objetivo de dividir la posición del bloque regional sudamericano respecto al conflicto de la soberanía de las islas Malvinas y del Atlántico Sur. Situación totalmente impensada tan solo una década atrás. El eje en materia de defensa constituye sin dudas uno de los principales pilares del bloque regional UNASUR. Además debe tenerse en cuenta que el

<sup>73</sup>Según un informe de la CEPAL, se considera que las islas Malvinas se resignifican aún más en cuanto a su importancia geoestratégica tomando en cuenta el siguiente dato “el transporte internacional de mercancías por vía acuática pasó de 65% del total en 2002 a poco más de 70% en 2006” en Sabogne, Rodolfo y Sánchez, Ricardo (coord.) 2008 “El canal de Panamá en la economía de América Latina y el Caribe” en [archivo.cepal.org/pdfs/2009/S2009042.pdf](http://archivo.cepal.org/pdfs/2009/S2009042.pdf).

<sup>74</sup>En tal informe (*The Status and Location of the Military Installations of the Member States of the European Union and their Potential Role for the European Security and Defense Policy*) se explicita: “La investigación, que fue pedida por la Comisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, llama a una urgente reforma de la estructura de seguridad de Europa en función de los «tiempos que se avecinan» y coloca en el centro de esa reestructuración a las bases militares que los miembros de la Unión Europea poseen en sus colonias de ultramar. La propuesta es clara: la protección de las rutas comerciales, la seguridad y la cada vez mayor «competitividad geopolítica» del siglo XXI han revalorizado lo que ellos llaman «las líneas de comunicación por el mar» en Luzzani, Telma (2012: 430).

continente sudamericano posee una gigantesca acumulación de recursos naturales: energía, petróleo, litio, cobre, gas, carbón, tres grandes cuencas hídricas, un gran pulmón vegetal, la mayor biodiversidad del mundo y un 27 % del agua dulce del planeta.

A éstos hechos, se le suma en febrero del año 2012 buques de la plataforma petrolera británica Leiv Eiriksson que invaden aguas de Tierra del Fuego, violando el límite denominado como ZEE argentina: “la plataforma avanzó entre 8 y 10 millas náuticas más allá de lo permitido acercándose unas 190 millas a la Argentina, lo que abrió las especulaciones de que la compañía estaría realizando un tercer pozo” (Lozano y Domínguez Rotta, 2012: 4).

A la contradicción mencionada en párrafos anteriores frente a la publicación del documento “*The Status and Location of the Military Installations of the Member States of the European Union and their Potential Role for the European Security and Defense Policy*” realizado por dos de las universidades más prestigiosas de Gran Bretaña, despertó la preocupación alarmante respecto a los intereses argentinos, entendidos desde una perspectiva regional. El documento adjunta un mapa donde se pueden observar la ubicación de las bases y las zonas posibles de “proyección de poder”. Ante el ascenso de China, India y Corea del Sur en términos de potencial marítimo y aumento de despliegue de bases navales y la declinación europea, y el costo financiero creciente para el Reino Unido y Francia para sostener su despliegue de ultramar, la propuesta es compartir el financiamiento entre los Estados miembros, “europeizando” su utilización bajo la administración de un organismo creado en el marco de la Unión Europea.

La militarización del Atlántico Sur por parte de Occidente (en este caso el Reino Unido) convierte la “Cuestión Malvinas” en un eje clave para estrategia de defensa continental sudamericana (UNASUR). Además, en una entrevista realizada en abril del año 2012 a Battagliano Jorge (Profesor de la Universidad Di Tella) establece: “a medida que el tamaño de los buques no permita el uso del canal de Panamá, el paso por el Atlántico Sur aumentará” (*La Nación*, 2012). Con ello, se potenciaría el llamado control del “triángulo estratégico” del Cono Sur (islas Malvinas, Tierra del Fuego, pasaje de Drake y costas antárticas). Las Malvinas cobraron relevancia como proyección de la OTAN fuera de sus límites<sup>75</sup>.

La irrupción en Latinoamérica de gobiernos poco proclives a acatar los mandatos de Washington, el descubrimiento de gigantescas reservas petroleras, y los avances en los procesos de integración regional, reactivaron el armamento en Estados Unidos. Tras años de desatención por las urgencias propias de las invasiones a Afganistán e Irak en el año 2003 (considerados países del eje de mal), la Casa Blanca resolvió reactivar la Cuarta Flota.

La sede central de esa flota se encuentra en la ciudad portuaria de Maryland. Aunque la flota no tenga completa su formación total, en esa ciudad por lo menos existen veintiún navíos estacionados y seis escuadrones de helicópteros de la marina americana, que patrullarán mares caribeños y sudamericanos. Según el Pentágono, la misión será la lucha contra el “narcotráfico y el

<sup>75</sup>Es así que “la defensa de las islas y su proyección hacia el Atlántico Sur está encargada a la *British Forces South Atlantic* (BFSA). La misma tiene su asiento en la Fortaleza *Falklands*, ubicada en Mount Pleasant hoy es una realidad y no una potencialidad militar. El complejo es sin duda el legado más importante de la guerra y construido con el objeto de persuadir a la Argentina” en *Perfil* 2007 (Buenos Aires). 4 de abril.

terrorismo”. Sin embargo, países como Venezuela descreen de la versión estadounidense, y anticipan que realizarán las propias tareas de espionaje. El re lanzamiento de la Cuarta Flota, es una pieza más de la nueva estrategia regional pensada hasta el año 2016 y esbozada en un documento del año 2007. El texto postula la necesidad de afianzar la supremacía de Estados Unidos en Latinoamérica, la búsqueda de países que propicien la instalación de bases militares, entre otras. El mismo, se suma al Plan Colombia inaugurado por el ex Presidente Clinton (1993-2001).

Estados Unidos reconoce que América Latina vive una oleada progresista. Tras la oleada neoliberal que devastó el subcontinente, se ha presenciado diversas victorias de gobiernos progresistas en varios países de la región. A esta situación se suma el reciente descubrimiento de los megacampos petrolíferos en la costa brasileña, con más de 300 km. mar adentro y debajo de la plataforma continental, deduce que la mirada imperialista también se encuentra enfocada en éste espacio. Las reservas estimadas y deducidas de la cuenca de Santos, Campos y algunas otras zonas del noreste pueden colocar a Brasil en el mismo nivel que los países que integran la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de la industria del petróleo, pudiéndose situar entre las tres mayores del planeta.

Con el proceso de reactivación, la mayoría de los presidentes sudamericanos presentaron sus quejas. El ex presidente brasileño Lula Da Silva (2003-2010) cuestionó la necesidad de la reactivación de la Cuarta Flota, relacionándolo inmediatamente con el descubrimiento de petróleo en la Cuenca de Santos, en Brasil. La repercusión de la puesta en marcha de la Cuarta Flota ha sido inmensa. No sólo el ex Presidente Da Silva la cuestionó, sino que también lo hizo en su momento Hugo Chávez (1999-2013) y Evo Morales (2006 a la actualidad), de Venezuela y Bolivia respectivamente, entre otros presidentes sudamericanos. Todos cuestionaron las intenciones de Estados Unidos y dudaron de los propósitos “pacíficos” alegados por los estadounidenses<sup>76</sup>.

Sin embargo, los propósitos son claramente intimidatorios, al igual que Gran Bretaña en Malvinas. Son señales que los Estados Unidos envían al territorio sudamericano, de que están atentos al desarrollo de los acontecimientos políticos del subcontinente. Una clara amenaza en el aire contra todos pueblos latinoamericanos. Vientos de cambio soslayan que el pueblo latinoamericano ha despertado ante la “Cuestión Malvinas”. Ya no implica una amenaza para un país, sino para Latinoamérica. Ante esto, como ya se ha dicho, un Imperio en su fase de decadencia cada vez se va volviendo más agresivo y más belicista.

## Conclusión

Abordar la “Cuestión Malvinas” desde una perspectiva de la complejidad, permite articular los diversos planos de la realidad social sistémica, compleja y multidimensionalmente. Es por ello que en el presente ensayo se analizaron las cuestiones de la Resolución 2065, la defensa de soberanía, el marco legal,

---

<sup>76</sup>La reactivación, según declaraciones del propio gobierno norteamericano, es la de brindar asistencia humanitaria en aquellas regiones del hemisferio sur donde sean requeridos. La potencialidad real de la Cuarta Flota es en función de remarcar la presencia estadounidense en la región.

el apoyo regional coincidente con el cambio político de principios del siglo XXI en gran parte de Latinoamérica, y la apropiación de recursos junto a su corolario militarización.

Ante las lógicas de acumulación capitalistas y de desposesión de los recursos naturales (considerados geoestratégicos a nivel mundial) las relaciones diplomáticas entre Argentina y Gran Bretaña irrumpen serias fricciones ante la negativa de éste último al diálogo, tal y como lo expresa la Resolución 2065 de la ONU, cumpliéndose en el año 2015 cincuenta años de la misma. Medio siglo de postergación y obstaculización británica a lo establecido por la comunidad internacional aquel 16 de diciembre de 1965; medio siglo de ilógica reproducción colonialista a la vera del siglo XXI.

La Resolución 2065 constituye el reconocimiento más importante de las Naciones Unidas por los legítimos derechos que Argentina mantiene sobre las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. En ella se encuentra materializada la falta de legitimidad de la población británica de las islas para ejercer tal derecho, en razón de que no pueden considerarse como pueblo, ya que otorgarles ese reconocimiento implicaría afectar la integridad territorial de un Estado soberano.

Por ende, y bajo la perspectiva de la complejidad, la disputa por la soberanía de las islas Malvinas, se ha intensificado a partir del descubrimiento de reservas petrolíferas de gran magnitud en el Mar Argentino. Por tanto, la disputa y apropiación global por los recursos naturales que dinamiza el capitalismo contemporáneo hace de Argentina un claro ejemplo a escala global. En esta lucha de intereses, Gran Bretaña no pretende el diálogo, ya que las lógicas de acumulación exceden cualquier tratativa, incluso con la infinidad de cuestiones ilegales que presenta el mismo en la apropiación del territorio. El peso hegemónico es sustancial, he incluso inclina aún más la balanza en favor del gobierno británicos, con los nuevos mecanismos de la geopolítica del siglo XXI.

Es claro además, que si bien la política de Estado desde el año 2003 es la de materializar el reclamo en diversas escalas tanto nacionales, regionales e internacionales; y que además, el objetivo de convertir la causa “Malvinas” en una causa regional e incluso mundial por efecto propagandístico, el gran déficit de la historia argentina, fue la ausencia de una política de estado estructural en cuanto a su diplomacia, más aun teniendo en cuenta la política gubernamental neoliberalista de los años noventa, que quebrantó los logros diplomáticos dentro de los cincuenta años que se cumplen de la Resolución.

Más allá de la veta pacífica de recuperación de la soberanía por parte del gobierno argentino; del presente contexto histórico en América del Sur, y del apoyo de organismos multilaterales externos al continente latinoamericano, éstas variables no son suficientes para inclinar la “Cuestión Malvinas” a favor de Argentina, aun teniendo en cuenta el dictamen que inspiró el embajador Ruda hace ya medio siglo. La Unión Europea, Estados Unidos y el Consejo de Seguridad de la ONU dan cuenta de un poder que, en la mesa de negociaciones, imponen una jerarquía ampliamente mayor, con una profunda alianza de las partes.

Resulta incomprensible el “colonialismo” a la vera del siglo XXI. Pero no lo es, más allá de los discursos incongruentes, desde el gobierno de Gran Bretaña. El interés británico radica en varias cuestiones: el agotamiento de los recursos petrolíferos en el Mar del Norte; la cercanía a la reserva mundial de agua

dulce más grande del planeta; el control de la ruta marítima del Atlántico Sur; la actividad ictícola y otras explotaciones de recursos naturales. Para ello viola diversos tratados internacionales asentando bases militares junto a dispositivos nucleares como medida de disuasión al reclamo legítimo argentino. La militarización en el Atlántico Sur es una seria amenaza geopolítica para la Argentina y por supuesto, para toda América Latina. Es evidente: las lógicas del capital a través de la acumulación por desposesión de recursos naturales considerados estratégicos, están presentes en las islas Malvinas, retomando características del imperialismo decimonónico.

Por medio de la alta tecnología implementada por diversas transnacionales que operan en las islas, se proyecta, como establece Bernal, una nueva “Arabia” en los confines del Atlántico Sur, y tal como ocurrió con las políticas de seguridad energética estadounidenses, Gran Bretaña sigue los mismos pasos del Imperialismo.

Ante este escenario, la “Cuestión Malvinas” como política de Estado desde el año 2003, ha fijado denunciar, impedir o reprimir a través de la vía diplomática cualquier actividad unilateral de Gran Bretaña en la soberanía argentina, tanto de exploración y/o explotación de recursos naturales, como militares.

Por medio de este ensayo, se adhiere a la política exterior estructural, gestada en el gobierno de Néstor Kirchner y proseguida en los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, que han tomado la defensa de la soberanía de las islas como una cuestión esencial, vinculada a un aspecto central de los derechos humanos: aquellos de cuarta generación conocidos como derechos colectivos o de los pueblos.

Es de destacar que, más allá del carácter patriótico que resurgió el legítimo reclamo del pueblo argentino instaurado en la última década, América Latina apoya el mismo tal como si las ideas de Bolívar y San Martín reencarnaran desde el corazón del continente para volver a ser escuchadas por el mundo.

Pensar en la recuperación de las islas Malvinas en forma pacífica, y llevando el reclamo a cuanto Foro Internacional, no será una tarea exitosa a corto plazo. Tras el análisis realizado, Gran Bretaña defenderá ilegalmente, a través de diversos mecanismos, el que considera su máximo potencial: la ubicación geoestratégica junto a los recursos naturales, y Argentina deberá (entre otras cuestiones) seguir aplicando la estrategia regional, para lograr el tan anhelado contrabalanceo de poder, fortaleciendo aún más la integración de la unidad sudamericana y señalando el diálogo pacífico, como política exterior a reproducir por quienes creen que resulta lícito el colonialismo en el siglo XXI.

## **Bibliografía:**

### **Libros**

Araya, José y Herrero, María Sol 2015 “Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014” en *Actores y dinámicas en las estrategias de desarrollo local: el rol de los gobiernos municipales en la generación de políticas de gestión internacional*, (Tandil).

Atlas III Le Monde Diplomatique 2009 *Un mundo al revés. De la hegemonía occidental al policentrismo*. (Buenos Aires: Capital Intelectual).

Beck, Peter 1988 *The Falkland Islands as an International Problem*. (Londres: Ruthledge).

Bernal, Federico 2011 *Malvinas y Petróleo. Una historia de piratas*. (Buenos Aires: Capital Intelectual).

Calduch Cervera, Rafael 2009 “Introducción” en Barrios, Miguel (comp.) *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. (Buenos Aires: Biblos).

Cisneros, Andrés, Escudé, Carlos 1999 *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

Colombo, Sandra (comp.) 2014 *Asistencia Humanitaria y Política Exterior Argentina: a una década del nuevo paradigma en la región latinoamericana y Caribeña 2003-2013*. (Buenos Aires: Comisión de Cascos Blancos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).

Klare, Michael 2004 *Sangre y Petróleo*. (Barcelona: Urano).

Luzzani, Telma 2012 *Territorios Vigilados. Como opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*. (Buenos Aires: Debate).

Serbín, Andrés 2011 “Regionalismo y Soberanía Nacional en América Latina: los nuevos desafíos” en Rojas Aravena, Francisco (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. (Buenos Aires: Teseo).

#### **Revistas:**

Harvey, David 2004 “El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión” en *Socialist Register 2004*. (Buenos Aires: CLACSO).

Lozano, Claudio y Domínguez Rotta, Juan Manuel 2012 “Acerca de la Causa Malvinas” en *Instituto IPYPP* (Buenos Aires: IPYPP).

Maira, Luis 2008 “El próximo gobierno estadounidense y la América del Sur” en *Foreign Affairs Latinoamerica*. (México DF) Vol. 8, N° 4.

#### **Recursos tomados de la Web**

Ayllón Pino, Bruno 2010 “El Impulso de la Cooperación Sur-Sur en América Latina. ¿Nuevas Formas de Cooperación Regional?” en [www.cea.unc.edu.ar/boletin/n-antiores/016/articulo1-.pdf](http://www.cea.unc.edu.ar/boletin/n-antiores/016/articulo1-.pdf).

Bernal, Federico 2009 “Petróleo: la llave maestra para la recuperación de las Islas Malvinas” en [www.cienciayenergia.com/Contenido/pdf/090403\\_fb\\_arg.pdf](http://www.cienciayenergia.com/Contenido/pdf/090403_fb_arg.pdf).

Bruckmann, Mónica 2011 “Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana” en [www.alainet.org/es/active/45772](http://www.alainet.org/es/active/45772).

Cadena Montenegro, José Luis 2009 “Visión de la escuela geopolítica sudamericana sobre dos siglos de la independencia de América Latina” en [www.bicentenariodelasamericas.org](http://www.bicentenariodelasamericas.org).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2009 “Balance preliminar de las economías de América latina y el Caribe” en [www.repositorio.cepal.org/handle/11362/973](http://www.repositorio.cepal.org/handle/11362/973).

Composto, Claudia y Rabasa, Magalí 2011 “Entrevista con David Harvey. Nuevo imperialismo y cambio social: Entre el despojo y la recuperación de los bienes comunes” en *Herramienta Debate y Crítica Marxista* (Buenos Aires). En [www.herramienta.com.ar/entrevistas/entrevista-con-david-harvey-nuevo-imperialismo-y-cambio-social-entre-el-despojo-y-la-rec](http://www.herramienta.com.ar/entrevistas/entrevista-con-david-harvey-nuevo-imperialismo-y-cambio-social-entre-el-despojo-y-la-rec) acceso 06 de abril de 2015.

- Infobae* 2014 (Buenos Aires) 30 de abril. En [www.infobae.com/2014/04/30/1560913-el-reino-unido-nego-que-haya-una-base-la-otan-o-armas-nucleares-las-islas-malvinas](http://www.infobae.com/2014/04/30/1560913-el-reino-unido-nego-que-haya-una-base-la-otan-o-armas-nucleares-las-islas-malvinas) acceso 15 de mayo de 2015.
- Liendo, Ignacio Tomás 2012 “Malvinas. Comunicación y Agenda Internacional” en *Más poder local*. (Madrid)Nº10. En [www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/M%C3%A1s\\_Poder\\_Local\\_N%C2%BA\\_10.pdf](http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/M%C3%A1s_Poder_Local_N%C2%BA_10.pdf) acceso 10 de mayo de 2015.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2014 “Soberanía Argentina en Malvinas. A 50 años del legato Ruda” en [www.cancilleria.gov.ar/userfiles/alegato\\_ruda.pdf](http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/alegato_ruda.pdf).
- Pintore, Eduardo 2013 “Colonialismo y libre determinación en la Cuestión Malvinas” en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC* (Córdoba) Vol. 4, Nº 1. En [www.revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/6013/7086](http://www.revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/6013/7086) acceso 5 de mayo de 2015.
- Rodríguez, Hugo 2012 “De que se trata el conflicto actual de Malvinas. Análisis Geopolítico” en [www.youtube.com/watch?v=8155pyDQmJ0](http://www.youtube.com/watch?v=8155pyDQmJ0).
- Rojas Aravena, Francisco 2012 “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) Nº 240. En [www.nuso.org/articulo/la-celac-y-la-integracion-latinoamericana-y-caribena-principales-claves-y-desafios](http://www.nuso.org/articulo/la-celac-y-la-integracion-latinoamericana-y-caribena-principales-claves-y-desafios) acceso 14 de mayo de 2015.
- Sabogne, Rodolfo y Sánchez, Ricardo (coord.) 2008 “El canal de Panamá en la economía de América Latina y el Caribe” en [archivo.cepal.org/pdfs/2009/S2009042.pdf](http://archivo.cepal.org/pdfs/2009/S2009042.pdf).
- Winer, Sonia 2013 “La relevancia de la «cuestión» Malvinas en la estrategia imperial” en *Escuela de Defensa Nacional. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación* (Buenos Aires) Serie Documentos de Trabajo Nº 9. En [www.edena.mindef.gov.ar/images/DTN9.pdf](http://www.edena.mindef.gov.ar/images/DTN9.pdf).

### Ponencias

- García, Gustavo 2015 “Derecho a la autodeterminación de los pueblos e integridad territorial: precisiones urgentes para limitar el tribalismo postmoderno a 50 de la aprobación de la Resolución AG 2065 (XX)”, Ponencia presentada en IV Jornada de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas (REFEM), 7 y 8 de mayo.
- Simonoff, Alejandro 2007 “Un cuarto de siglo de negociaciones por Malvinas (1982-2007)”, Ponencia presentada en I Jornadas del CENSUD, 27 y 28 de setiembre.

### Diarios

- El Cronista* 2015 (Buenos Aires) 4 de abril.
- El Malvinense* 2009 (Buenos Aires) 23 de enero.
- Hoy* 1996 (La Plata) 21 de febrero.
- La Capital* 2015 (Rosario) 2 de abril.
- La Gaceta* 2013 (Tucumán) 12 de marzo.
- La Nación* 2012 (Buenos Aires) 1 de abril.
- La Prensa Gráfica* 2009 (El Salvador) 17 de junio.
- Página 12* (2012) 10 de febrero.
- Perfil* 2007 (Buenos Aires) 4 de abril.
- The Guardian* 2012 (Londres) 21 de agosto.

### **Declaraciones, Resoluciones, Leyes y Tratados Internacionales**

ALBA 2004 Declaración Conjunta Venezuela-Cuba en la I Cumbre del ALBA (La Habana).

ALADI 2004 Declaración del Consejo de Ministros de la ALADI en su Decimotercera Reunión de respaldo a la República Argentina en la Disputa de Soberanía de las Islas Malvinas (Montevideo).

Asamblea General de las Naciones Unidas 1960 Resolución 1514 (Nueva York).

Asamblea General de las Naciones Unidas 1964 Alegato Ruda (Nueva York).

Asamblea General de las Naciones Unidas 1965 Resolución 2065 (Nueva York).

CELAC 2010 Declaración de Cancún (México).

Ley de Extensión de la Soberanía de la Nación Argentina sobre la Plataforma Continental y el Mar Argentino 1966. N° 17094 (Argentina).

Ley de Espacios Marítimos argentinos 1991. N° 23968 (Argentina).

Ley de Federalización de Hidrocarburos 1992. N° 24145 (Argentina).

Ley de Creación de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental 1997. N° 24815 (Argentina).

Ley de Hidrocarburos 2011. N° 26659 (Argentina).

ONU 1970 Convención Internacional de las Naciones Unidas al Derecho del Mar (Nueva York).

ONU 1995 Nuevas orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD). Comité de Alto Nivel encargado de examinar la CTPD (Nueva York).

Tratado de Lisboa 2007 (Lisboa).

Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe 1967 (México).

UNASUR 2008 Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR (Santiago de Chile).

# La transformación de conflictos en las relaciones bilaterales chileno-argentinas. El caso del Beagle<sup>77</sup>

The transformation of conflicts in the bilateral relations chilean-argentina. The Beagle case

JAVIER ALEJANDRO ORSO\*

DALILA EMILSE CAPELETTI\*\*

\*Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Profesor Adjunto de la asignatura “Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas”. Doctorando en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: orsojavier@yahoo.com.ar

\*\*Bachiller en Relaciones Internacionales (UNR). Auxiliar Alumna de la materia “Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas”. Correo electrónico: dalilacapeletti75@hotmail.com

76

## Resumen

El presente artículo tiene la intención de analizar el conflicto del Canal de Beagle entre Argentina y Chile a la luz de la teoría de la transformación de los conflictos. Para ello se presentará un recorrido histórico del mismo y un análisis de su resolución hasta la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Dicho Tratado constituyó un catalizador para la renovación de las relaciones internacionales entre ambos países y el comienzo de un proceso de integración y amistad que pueden comprenderse a la luz de la cultura kantiana.

## Abstract

This article intends to analyze the conflict of the Beagle Channel between Argentina and Chile according the theory of conflict transformation. To do this we make a historical tour and an analysis of its resolution until the signing of the Peace and Friendship Treaty of 1984. We consider this was a catalyst for renewal of international relations between the two countries and the beginning of an integration and friendship process that can be understood by the kantian culture.

---

<sup>77</sup>Una versión de este artículo fue publicada en la Revista Desarrollo, Economía y Sociedad, 2015.

## Palabras clave

Argentina — Chile — Canal de Beagle  
— Transformación de Conflictos

## Keywords

Argentina — Chile — Beagle Channel  
— Conflict Transformation

## Introducción

El 29 de noviembre de 1984 los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Chile, Dante Mario Caputo y Jaime del Valle Allende respectivamente, suscribieron en la Ciudad del Vaticano, el Tratado de Paz y Amistad, cuya rúbrica había sido antecedida por un conflicto territorial y marítimo en el extremo Sur del continente.

Este Tratado marcó un punto de inflexión en las relaciones bilaterales, ya que daría a los vínculos entre ambas naciones un nuevo marco para la construcción de entendimientos que favorecerían nuevos acuerdos en diversas áreas como así también la generación de una zona de paz en el Cono Sur latinoamericano. El conflicto del Beagle había sufrido un escalamiento sin precedentes en 1978 cuando ambas naciones hermanas se aprestaron para comenzar un esfuerzo de guerra, cuyas consecuencias hubieran sido incalculables y sus resultados desastrosos para ambos países y la región.

Nuestro objetivo consiste en intentar una explicación de los acontecimientos que favorecieron la firma del Tratado de Paz y Amistad a la luz de la teoría de la transformación de los conflictos, desde la perspectiva dada por el campo subdisciplinar de la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas<sup>78</sup>. Para ello, hemos dividido este artículo en las siguientes partes: primero, realizaremos una breve reseña histórica acerca de la génesis y la evolución del conflicto del Beagle a lo largo del siglo XX, incluyendo el arbitraje de Su Majestad Británica, el rechazo del laudo por parte del gobierno militar argentino y la subsiguiente mediación de Su Santidad el Papa Juan Pablo II. Segundo, desarrollaremos los principales aspectos existentes en el Tratado de 1984. Tercero, nos introduciremos en algunas nociones explicativas sobre la teoría de la transformación de los conflictos. Cuarto, presentaremos una descripción de los hechos y acontecimientos más destacados de las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile que enmarcamos en la citada teoría. Finalmente, presentaremos nuestras conclusiones preliminares con el propósito de propender al debate e intercambio científico sobre este tema.

## Breve reseña histórica de la cuestión del Canal de Beagle

Teniendo en la cuenta la teoría que presentaremos más adelante, proponemos una periodización sobre el conflicto del Beagle marcada por tres grandes

---

<sup>78</sup>Cátedra de Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas, Ponencia “La construcción de la integración regional a través de la Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas”, en XIV Congreso Solar (Sociedad Latinoamericana de Estudios sobre América Latina y el Caribe), ‘América Latina, entre culturas y desafíos para la integración’, realizado en Lima (Perú) entre el 26 y el 28 de noviembre de 2014.

etapas en la historia de las relaciones bilaterales argentino-chilenas. Primero, un período que denominamos de discontinuidad, que situamos entre 1904 y 1977, en la cual observamos tres fases: desde 1904 hasta 1960, asistimos a la formación del conflicto y a los sucesivos desacuerdos diplomáticos y políticos acerca de cómo resolverlo; desde 1960 hasta 1970, se verifica un estancamiento y no se presentan cambios en la cuestión; y finalmente, la fase desde 1971 hasta 1977, determinada por el proceso arbitral. La segunda etapa, está marcada por la tensión bilateral y el escalamiento del conflicto a partir de la publicación del fallo arbitral y la posterior declaración de nulidad por parte del gobierno argentino. En esta fase nunca se llegó al enfrentamiento bélico aunque sí hubo movilizaciones de tropas. Finalmente, la última etapa, que denominamos de transformación del conflicto, tiene sus inicios en 1979 con el Acta de Montevideo por el cual ambos países aceptan la mediación papal, cuyo principal resultado fue la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984.

El primer antecedente que debe mencionarse para estudiar este conflicto es el Tratado de Límites del 23 de julio de 1881, que marcó las relaciones entre ambos países desde entonces.

El artículo 1 establece una línea limítrofe que se extiende de norte a sur siguiendo las más altas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividen aguas, hasta el paralelo 52° de latitud. También establece que las dificultades en la demarcación que pudieren suscitarse serán resueltas por dos Peritos, uno por cada parte. El artículo 2 refiere a la parte austral del continente, y allí se cambia la dirección norte-sur de la línea limítrofe para adoptar el criterio este-este a la altura del Estrecho de Magallanes. El artículo 3, luego de retomar el criterio norte-sur para dividir en dos la Isla de Tierra del Fuego, refiere a las islas detallando que

“...pertenece a la República Argentina la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta y las demás islas que haya sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia; y pertenecerán a Chile todas las islas al sur del canal Beagle hasta el Cabo de Hornos y las que haya al occidente de la Tierra del Fuego.”

Finalmente, se establecía que en caso de que surgiera alguna cuestión o problema entre ambos países, ésta sería sometida al fallo de una potencia amiga.

Según manifiestan Escudé y Cisneros, este Tratado fue favorable a los intereses territoriales argentinos, que logró la posesión de toda la Patagonia; y fue posible gracias a las gestiones y negociaciones de Bernardo de Irigoyen, quien aprovechó que Chile mantenía su diplomacia ocupada en la Guerra del Salitre contra Bolivia y Perú (1879-1883).

Posteriormente, en 1893, con la finalidad de subsanar determinados problemas de demarcación de los hitos en el terreno, se firmó entre ambos países el Protocolo Adicional y Aclaratorio, que estableció el principio bioceánico, que establecía la exclusividad de Argentina al Océano Atlántico y de Chile al Océano Pacífico, no pudiendo ninguno de ambos países reclamar soberanía en el otro océano. Este principio sumaría más adelante otro escollo para la determinación de la soberanía sobre el canal y las tres islas.

El conflicto por la delimitación del Canal Beagle comenzó, según Escudé y Cisneros, en 1904, cuando el Almirante Brown, de la marina argentina, demostró que el canal de Beagle contornea la Isla Navarino, dejando al Este las islas Picton, Nueva y Lennox. Chile no aceptó esta tesis y sostuvo que el canal seguía derecho hacia el Este, pegado a la costa de la Isla de Tierra del Fuego, dejando al sur las tres islas mencionadas y, de acuerdo al Tratado de 1881, pertenecerían a Chile (2000). Según estos autores, varios son los documentos que permiten probar que las autoridades argentinas, entre 1881 y 1904, habían incluido bajo la jurisdicción chilena a las islas Picton, Nueva y Lennox.

En este contexto, la Argentina propone un acuerdo a Chile respecto al límite entre ambos países dentro del canal, algo que no había sido determinado por el Tratado de 1881. Se acordó que sería la línea media del canal. Sin embargo, continúa la disputa limítrofe respecto de la parte oriental de éste, luego de la Isla Navarino, que quedó por fin establecida para ambos países a partir de 1905 cuando se redacta un proyecto de arbitraje en el cual se estipula que en el extremo este del Beagle había una bifurcación de canales, hacia el Noreste y Sudoeste de la Isla Picton respectivamente. La controversia versó sobre cuál de ambos cursos de agua era la continuación del Canal de Beagle y, en consecuencia, a cuál país pertenecería las islas Picton y Nueva.

La situación permaneció sin cambios hasta los años '50 cuando las cancillerías de ambos países llegaron a un principio de acuerdo y en 1955 Buenos Aires presentó un proyecto que disponía dividir al canal en una línea media y someter las islas Picton, Nueva y Lennox a un arbitraje. Sin embargo, según cita Juan Archibaldo Lanús "este convenio, que constaba de sólo seis artículos y cuyo texto fue acordado con Chile en mayo de 1955, no fue firmado. Chile nunca contestó" (Lanús, 1984:500).

En 1960, y como consecuencia de unos incidentes ocurridos en el islote Snipe, se reunieron los presidentes Jorge Alessandri y Arturo Frondizi, quienes firmaron unas 'bases de acuerdo' para la solución pacífica de las cuestiones de límites pendientes.

En este marco, el 12 de junio de 1960, en Buenos Aires, se firmaron los llamados Pactos del Sesenta, que conformaban: un Protocolo de Arbitraje en la región del Río Encuentro; un Protocolo sometiendo a la Corte Internacional de La Haya la cuestión de las islas Nueva y Picton, que dividía el canal en su línea media y otorgaba la isla Lennox a Chile; un Acta Adicional al Protocolo del 16 de abril de 1961 sobre revisión, reposición y densificación de hitos, que establecía que de haber problemas sobre la colocación de hitos, se sometería al arbitraje de la corona británica; y un Convenio de Navegación en los Canales Fueguinos, que establecía que la navegación se realizaría libremente en paso inocente de barcos de guerra argentinos por la ruta entre el Canal de Beagle y el Estrecho de Magallanes.

El Senado de Chile rechazó el acuerdo por considerar que se le otorgaban demasiadas ventajas a la Argentina. A partir de entonces, sostenemos que se inicia la etapa de estancamiento y sin avances en la materia.

En los diez años que van desde 1960 hasta 1970 se sucedieron diversos encuentros y conversaciones sin que se produjeran resultados satisfactorios entre las partes. Es en estos momentos cuando Chile comienza a plantear la

cuestión de la costa seca<sup>79</sup>, mientras la tesis argentina sostenía que la línea de frontera debía ser la línea media del Canal para que cada país pudiera navegar por aguas propias. Esta parecía una posición pragmática.

La cuestión siguió sin cambios hasta 1971 cuando los presidentes Agustín Lanusse y Salvador Allende acordaron someter la cuestión del Beagle al arbitraje de Su Majestad Británica. El 22 de julio de 1971 firmaron el Compromiso Arbitral, encuadrado en los acuerdos de arbitraje de 1902<sup>80</sup>. En el mismo se delimitó la región que se sometería al arbitraje denominándola el martillo, la cual incluye la zona del canal y las islas Picton, Nueva y Lennox.

Este acuerdo constituyó una transacción entre la posición de ambos países, la chilena de mantener a la corona británica como árbitro y la argentina de someter la cuestión a la Corte Internacional de Justicia. La solución de compromiso consistió en nombrar una Corte Arbitral ad hoc integrada por cinco jueces de la Corte. Ellos fueron Hardy Dillard de los Estados Unidos, Gerald Fitzmaurice del Reino Unido, André Gross de Francia, Charles Onyeama de Nigeria y Sture Petrén de Suecia<sup>81</sup>.

Además, la Corte resolvería cada punto en disputa juntamente con el trazado de la línea limítrofe en un mapa, quedando la función del árbitro reducida a sancionar o rechazar la decisión de la misma, sin contar con las facultades para modificar dicha decisión.

La elección de la sede de trabajo de la Corte fue también una decisión transaccional, dado que Argentina pretendía que la Corte funcionara en La Haya mientras Chile buscaba que sea en Londres. Finalmente se estableció que la Corte operaría en Ginebra, en la sede del edificio de la Organización Internacional del Trabajo, y las audiencias con las partes se realizarían en la sede de la Municipalidad de Ginebra.

Es dable mencionar que, desde el punto de vista del derecho internacional, el proceso conservó en un plano de igualdad a las partes, no habiendo un demandado y un demandante, sino que ambos países presentaron simultáneamente sus peticiones, memorias, contramemorias y réplicas.

Desde el punto de vista argentino los argumentos de la Memoria fueron dos, el primero, a partir de los documentos del descubridor Fitz Roy que afirmaban que el canal de Beagle empezaba al norte de la isla Lennox, lo cual dejaba bajo soberanía argentina la isla Picton pero no Nueva y Lennox. El segundo argumento fue el principio oceánico que se desprende del Protocolo de 1893, por el cual Argentina no podía pretender punto de soberanía en el Pacífico mientras Chile no podía pretenderlo en el Atlántico. Entonces, Nueva y Lennox serían argentinas por ser atlánticas.

Por su parte, la Memoria chilena, según Lanús, se basó más bien en argumentos jurídicos: en 1881 el negociador Bernardo de Irigoyen había

<sup>79</sup>Vieja teoría acuñada por un periodista chileno Fagalde que sostenía según el art. 3 del Tratado de 1881 “hasta tocar el Canal de Beagle” la Argentina no tenía derecho alguno sobre las aguas del Canal, es decir, el límite corre por la costa sur de la Isla Tierra del Fuego, volviendo la isla Lennox al paquete de la negociación (LANÚS 1984: 505).

<sup>80</sup>Los Pactos de Mayo de 1902 comprendieron cuatro instrumentos jurídicos: un Acta Preliminar, que estableció la renuncia expresa a las expansiones territoriales; un Tratado General de Arbitraje que designaba a la corona británica como árbitro con amplias facultades; una Convención sobre Limitación de Armamentos Navales; y un Acta que solicitaba al árbitro la fijación de hitos demarcatorios en el terreno.

<sup>81</sup>Este falleció en pleno proceso arbitral en 1976 y no fue reemplazado.

distribuido un mapa argentino con la nueva frontera acordada en el tratado y en el mismo todas las islas al sur de Tierra del Fuego aparecían como chilenas. Dicho mapa fue incluso remitido al Foreign Office. Además, Chile había editado y distribuido a todas sus embajadas y consulados un mapa similar y Argentina no había opuesto protesta ni objeción (1984:514).

Luego de la presentación de las memorias y contramemorias, Argentina pidió, y le fue concedido, la presentación de una réplica, para ampliar determinados contenidos de las exposiciones.

La decisión de la Corte Arbitral fue realizada por unanimidad de los jueces el 18 de febrero de 1977 y transmitida al árbitro la Reina Isabel II del Reino Unido, quien el 18 de abril emitió una declaración ratificando la decisión de la Corte y dando a conocer que la misma constituía el Laudo arbitral. Éste fue comunicado a la partes el 25 de mayo de 1977.

Los fundamentos de la Corte para emitir su decisión se pueden dividir en argumentos geográficos e históricos. Entre los primeros, la Corte basó su dictamen en el Tratado de Límites de 1881 que atribuye a Chile “todas las islas al sur del canal de Beagle hasta el Cabo de Hornos” (art. 3), reconociendo que las tres islas en disputa están ubicadas al sur de dicho canal. De esta manera, la Corte estableció que el Canal de Beagle continúa, en la parte Este de la Isla Navarino, en línea recta por el lado norte de la Isla Picton.

Sobre los fundamentos históricos, también basó su decisión en el Tratado de 1881, “por el cual Chile renunció a sus pretensiones sobre la Patagonia hasta el Río Negro, a cambio de adquirir la jurisdicción sobre ambos márgenes del Estrecho de Magallanes” (Melo, 1979: 45-46). Para la Corte Arbitral, el grupo de las islas Picton, Nueva y Lennox no estaría situado al oriente de Tierra del Fuego, sino que formarían parte del mismo archipiélago.

De esta forma, las tres islas en disputa fueron atribuidas a la soberanía de Chile por la Corte Arbitral que fue aceptada por la Reina de Inglaterra.

Como resultado del Laudo desfavorable para la Argentina, en el gobierno se presentaron tres tendencias: por una parte, el ejército y la marina, que rechazaban la decisión de la Corte en su totalidad. De otra parte, algunos sectores de la Cancillería, los moderados, quienes sostenían que debían rechazarse los considerandos del Laudo y aceptar la parte dispositiva. Finalmente, la posición más benévola representada por la Consejería Legal consideraba aceptar el fallo (Alles, 2011: 94). Se impuso el sector más duro y la Argentina declaró insalvablemente nulo el fallo el día 25 de enero de 1978; la cual fue hecha a conocer al Presidente de Chile Augusto Pinochet por parte del Presidente argentino Rafael Videla en un encuentro que ambos mandatarios sostuvieron en El Plumerillo, Mendoza.

La declaración de nulidad se fundamentó en seis categorías de defectos de los que adoleció el fallo arbitral: deformación de las tesis argentinas, opinión sobre cuestiones litigiosas no sometidas a arbitraje, contradicciones en el razonamiento, vicios de interpretación, errores geográficos e históricos, y falta de equilibrio en la apreciación de la argumentación y de la prueba producida por cada parte<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup>Para mayor información sobre la declaración de nulidad del gobierno argentino se sugiere la lectura de Melo, Artemio Luis “La cuestión internacional del canal de Beagle”, 1979.

Chile declaró que rechazaba la “insólita” declaración y reafirmaba sus títulos y derechos de soberanía en la región. De esta manera, se da comienzo a una escalada en el conflicto que llegó a estar muy cerca del enfrentamiento armado en diciembre de ese año. No obstante, Chile afirmó que estaba dispuesto a “mantener negociaciones bilaterales a fin de delimitar los espacios marítimos conforme al derecho internacional” (1979: 75-76).

Lanús afirma que la Corte se encerró, para su fallo, en la interpretación textual del Tratado de 1881, descuidando y prescindiendo del Protocolo de 1893 y de los Pactos de 1902, desconociendo el principio bioceánico.

A partir de la declaración de nulidad, se realizaron numerosos encuentros entre Buenos Aires y Santiago con el fin de llegar a un acuerdo. En todos los casos, la posición argentina sostenía la conveniencia de lograr un acuerdo político, mientras que la chilena se aferraba a lo establecido en el Laudo y amenazando con recurrir a la Corte Internacional de Justicia, lo que resultaría desfavorable para la postura argentina<sup>83</sup>.

En febrero de 1978, se reunieron en Puerto Montt los Presidentes Videla y Pinochet.

En dicho encuentro se firmó un Acta que establecía lo siguiente: primero, que las autoridades argentinas y chilenas impartirían órdenes a “fin de evitar acciones o actitudes contrarias al espíritu de pacífica convivencia” (Lanús, 1984:521). Segundo, el establecimiento de negociaciones en tres fases y mediante comisiones. En la primera, una Comisión Mixta (Comix I) que propondría a los Gobiernos medidas conducentes a crear las condiciones de armonía y equidad mientras se lograba una solución integral y definitiva a la disputa. En la segunda fase, la Comisión Mixta (Comix II) examinaría las cuestiones de la delimitación de las jurisdicciones en la zona austral, las medidas para promover la integración física, la complementación económica y la explotación de los recursos naturales, la cuestión Antártica y otras cuestiones relacionadas con el Estrecho de Magallanes. En la tercera fase, las comisiones elevarían a los gobiernos las proposiciones para que éstos convinieran en los instrumentos correspondientes.

Juan Archibaldo Lanús afirma que la incorporación del Estrecho de Magallanes, que nada tenía que ver con la controversia del canal de Beagle y las islas, demuestra un signo de debilidad de la diplomacia argentina (1984:521) incluso en un discurso en la finalización del encuentro de Puerto Montt, Pinochet afirmó que Chile sostendría el Laudo Arbitral, y Videla no pudo articular una respuesta adecuada. La exclamación de otro miembro de la Junta Militar argentina, el Almirante Massera, fue contundente respecto a los ánimos de los militares argentinos: ‘Se acabó el tiempo de las palabras’.

Luego de Puerto Montt comenzaron a funcionar ambas comisiones, en cuyas reuniones quedaron plasmados los intereses y posiciones cerradas de ambas partes. Mientras Argentina sostenía que debían negociarse tierras, es decir, las islas que fueron objeto del Laudo Arbitral, Chile manifestaba y reiteraba que mantenía la validez del Laudo para la zona del Martillo y aseveraba que estaba dispuesto a negociar aguas, es decir, discutir la delimitación marítima

---

<sup>83</sup>Cabe recordar que luego del Compromiso Arbitral de 1971, Argentina y Chile firmaron un nuevo Tratado sobre Solución Judicial de Controversias el 5 de abril de 1972. Según Melo, tanto la firma del Tratado como el contexto en el cual se firmó, en pleno proceso arbitral, demuestra una vez más la incoherencia de la diplomacia argentina.

más allá de la zona del martillo, zona que no había sido objeto del Laudo. Como consecuencia, Argentina reiteró la nulidad del Laudo Arbitral y reclamó todas las aguas y tierras situadas al Este del meridiano del Cabo de Hornos, excepto la Isla Navarino. Mientras tanto, en otros temas de cooperación bilateral, tales como pesca, medio ambiente, pilotaje, etc. ambos países manifestaron acuerdos sustanciales, dejando la cuestión de fondo sin resolver (Lanús, 1984:522). Mientras tanto, la fecha estipulada en el Acta de Puerto Montt para la finalización de las reuniones llegaba a su fin<sup>84</sup>, sin observar las partes claros resultados y, como dice Lanús, “...el equívoco continuaba y se transformaron las negociaciones en una conversación de sordos” (523). Cabe mencionar que, desde el lado argentino, las serias disputas existentes entre los distintos sectores de poder impedían definir una posición común. Mientras las Fuerzas Armadas sólo estaban dispuestas a negociar tierras, es decir islas, la Cancillería buscaba una solución alternativa que preveía negociar zonas comunes de aguas y tierras. En el medio, el Presidente Videla, adoptaba posiciones más flexibles que lo llevaron a apoyar a la Cancillería<sup>85</sup>. Finalmente, la diplomacia de los equívocos, a decir de Lanús, concluyó con el Acta Final del 2 de noviembre de 1978, que afirmaba:

“La Segunda Comisión después de un análisis integral no logró alcanzar acuerdo con respecto al punto 3.1 (Delimitación de jurisdicción) y el punto 3.5 (Cuestión de las líneas de base rectas). La Segunda Comisión propone a ambos gobiernos que busquen el método de solución pacífica que juzguen adecuado para la solución del diferendo” (1984:525).

En este contexto, Chile intentó recurrir a la aplicación del Tratado de Solución Jurídica de Controversias firmado entre ambos países en 1972, pidiendo someter el conflicto a la Corte Internacional de Justicia, pero Argentina rechazó el pedido.

En los últimos meses de 1978, mientras ambos países realizaban operaciones militares conducentes a un enfrentamiento armado que ocurriría en las navidades de ese año, Argentina enviaba tres misiones diplomáticas de urgencia y con carácter secreto a la Santa Sede, a Moscú y a Washington, las cuales manifestaban “la preocupación del gobierno frente al desarrollo de los acontecimientos y para informar la posición argentina ‘en caso de que ocurra lo peor’” (1984:527). A partir del 23 de diciembre, el Cardenal Samoré, enviado especial del Papa Juan Pablo II, comenzó un periplo ininterrumpido entre Buenos Aires y Santiago con el fin de evitar la guerra y acudir a una solución pacífica del conflicto.

Finalmente, el 8 de enero de 1979 Samoré logró que los Cancilleres de ambos países suscribieran el Acta de Montevideo, por el cual las partes aceptaban la mediación Papal y se comprometían a encontrar una solución con la asistencia y consejos de la Santa Sede, y a no hacer uso o amenazar con la fuerza en las relaciones entre ambos países.

<sup>84</sup>La fecha límite establecida para el trabajo de las comisiones era el 30 de octubre de 1978.

<sup>85</sup>Coincidimos con aquellos analistas que afirman que la postura moderada de Videla se debía a su intención de perpetuarse en el poder en el hipotético caso de que se realizaran elecciones en el país y él decidiera presentarse como candidato enarbolando como un logro personal la resolución de esta controversia. Además, recurrir al uso de la fuerza, tanto en caso de éxito como de fracaso, llevaría al poder al sector más duro de las fuerzas armadas.

En sus funciones de mediador, el Cardenal Samoré separó las pretensiones y problemas que enfrentaban a las partes: dejó de lado el Estrecho de Magallanes, que era una controversia desde el Tratado de Límites de 1881; se dejó de lado el problema de las proyecciones antárticas de ambos países; se resolvió en forma separada la cuestión de la denuncia argentina al Tratado de Solución Judicial de Controversias de 1972, que hubiera llevado el caso ante la Corte Internacional de Justicia; y separó las pretensiones territoriales de las marítimas.

Luego de casi dos años de proceso de mediación, el 12 de diciembre de 1980 en la Ciudad del Vaticano, el Papa Juan Pablo II hizo entrega a ambos países de su propuesta. Fue éste el comienzo de una nueva etapa en la historia de las relaciones internacionales de Argentina y Chile y la apertura de un nuevo camino de paz y sin retrocesos, dando inicio a la tercera etapa que, en base a la teoría, denominamos etapa de transformación de conflictos. La propuesta papal otorgaba las tres islas en disputa a la soberanía de Chile, siguiendo los postulados del Laudo Arbitral de 1977, y creaba una zona marítima compartida entre ambos países para la explotación económica de sus recursos. Dicha zona conformaba un triángulo cuyo vértice estaba en la salida oriental del Canal de Beagle y uno de cuyos lados sobre el meridiano del Cabo de Hornos hasta las 200 millas, quedando más allá del triángulo, en la parte atlántica, la zona económica exclusiva argentina; y hacia el Pacífico la zona económica exclusiva chilena.

Pocos días después, el gobierno chileno emitió una declaración en la cual aceptaba la propuesta papal, mientras que el gobierno militar argentino nunca dio una respuesta concreta ni planteó una solución al problema de límites.

Una vez retornada la democracia en Argentina, el Presidente Raúl Alfonsín se propuso concluir todos los conflictos territoriales con los países vecinos, especialmente con Chile, en el marco de una política exterior que pretendía posicionar a la Argentina como una potencia moral<sup>86</sup>. Para ello debía lograr la aceptación de la propuesta papal, y recurrió a la opinión pública llamando a un plebiscito no vinculante, a partir del cual se aceptaría dicha propuesta y el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile.

### **El Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile de 1984 y la aceptación del Plebiscito no vinculante**

El Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile fue firmado en la Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984, y ratificado el 2 de mayo de 1985.

Dicho Tratado fue rubricado por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, Dante Caputo, por la parte Argentina, y Jaime del Valle Allende, por la parte chilena.

El Tratado consta de un preámbulo con sus considerandos y diecinueve artículos. Tiene, además, dos anexos: el primero, un procedimiento de conciliación y arbitraje para la solución pacífica de futuras controversias; y el segundo, sobre la navegación entre el Estrecho de Magallanes y los puertos de ambos países en el Canal del Beagle. Ambos anexos forman parte del tratado

---

<sup>86</sup>Para ampliar la noción de Potencia Moral ver discurso del Ministro de Relaciones Exteriores Dante Mario Caputo en la Organización de los Estados Americanos, 15 de mayo de 1985.

(art. 17). El artículo 16 establece que las partes someten dicho Tratado al amparo moral de la Santa Sede y a la figura de Su Santidad el Papa.

Algunos de los puntos clave son los siguientes:

-Las partes afirman su intención de preservar, reforzar y desarrollar sus vínculos mutuos de “paz inalterable y amistad perpetua” (art. 1). Este artículo da cuenta de un elemento fundamental para el mantenimiento de relaciones pacíficas entre las naciones. Los reiterados llamados a la paz y la amistad anteriores, expuestos en los Tratados de 1855, de 1881 y de 1902, no han sido debidamente cumplidos. Sin embargo, podemos afirmar que el Tratado de 1984 dio inicio a un vínculo de amistad y paz inalterable entre ambas naciones. Asimismo, acordaron la celebración de reuniones periódicas con el fin de examinar “...cualquier situación que pueda poner en riesgo la armonía de las relaciones entre ambos países” (art. 1). El establecimiento de este mecanismo de encuentros demostró la intención de fomentar y mantener la regularidad en las relaciones bilaterales, lo que facilitó y promovió la estabilidad en el vínculo.

-Respecto de los mecanismos propuestos para la prevención y resolución de disputas bilaterales, ambos países reiteraron las intenciones de no recurrir jamás al uso o amenaza del uso de la fuerza, a la vez que confirman su obligación de resolver todos los litigios siempre y exclusivamente por medios pacíficos (art. 2). Se aplicará el mecanismo de las negociaciones directas, y si éstas fallaran, cualquier parte podrá invitar a la otra a resolverla por un medio pacífico elegido de común acuerdo (art. 4) o mediante una comisión de conciliación (art. 5), o recurriendo al arbitraje (art. 6). Destacamos la importancia de estos artículos en tanto reiteran los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, a la vez que resaltan la necesidad de tener una mayor previsibilidad en la relación bilateral en caso de que surgieran nuevas controversias.

-Con respecto a la delimitación marítima el Tratado creó una zona denominada Mar de la Zona Austral, desde el Cabo de Hornos hasta el extremo oriental de la Isla de los Estados. En la misma, ambos países se reconocen una soberanía de tres millas, a la vez que invocan frente a otros Estados los límites máximos que les permite el derecho internacional (artículos 7, 8 y 9). La creación del Mar de la Zona Austral supuso un cambio y una innovación respecto de la propuesta papal, puesto que se dejó de lado la Zona de Actividades Comunes y ambos países lograron acuerdos sustantivos en materia de delimitación y utilización de los recursos marítimos, del lecho y subsuelo.

-Con respecto al Estrecho de Magallanes, se establece su delimitación oriental a partir de una línea recta que une Punta Dungenes con el Cabo Espíritu Santo, quedando la parte oriental bajo la soberanía chilena y la parte occidental bajo soberanía argentina. Además, y en consonancia con lo establecido por el Tratado de Límites de 1881, se reitera que el Estrecho queda neutralizado a perpetuidad y se asegura su libre navegación para todas las naciones del mundo (art. 10).

-Ambos países acordaron crear una Comisión Binacional permanente con el fin de intensificar la cooperación económica y la integración física, en temáticas tales como: sistema global de enlaces terrestres, habilitaciones de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas, telecomunicaciones, etc. (art. 12). Este artículo demuestra la

intención de avanzar en la integración en diversos y numerosos aspectos no explorados.

-En el artículo 14 los signatarios se comprometieron a no presentar reivindicaciones ni interpretaciones que sean incompatibles con lo establecido en el tratado. Sostenemos que más allá de la reiteración de estas afirmaciones en numerosos instrumentos jurídicos, y pocas veces cumplidas, a la fecha en la cual se escriben estas líneas no solamente se han respetado, sino que han permitido superar y resolver otras cuestiones conflictivas entre los vecinos.

-Finalmente, se acordó que en lo referente al territorio antártico, serán aplicables los artículos 1° a 6°, y que

“...las demás disposiciones no afectarán ni podrán ser interpretadas en el sentido de que puedan afectar, directamente o indirectamente la soberanía, los derechos, las posiciones jurídicas de ambas partes, o las delimitaciones en la Antártida o en sus espacios marítimos adyacentes, comprendiendo el suelo y subsuelo.” (art. 15).

Este artículo demuestra que la resolución de la controversia del Beagle no se circunscribió exclusivamente a establecer límites de soberanía sobre determinados territorios, sino que amplía la relación bilateral a otras cuestiones relevantes tales como la Antártida o el Estrecho de Magallanes, entendiéndose que las partes lograron avances concretos en cuestiones que pudieran generar futuros conflictos.

El Tratado de Paz y Amistad fue sometido por el gobierno de Raúl Alfonsín a un plebiscito no vinculante, a partir del cual los electores argentinos podrían emitir su opinión sobre la aceptación o rechazo del Tratado. El plebiscito se llevó a cabo el 25 de noviembre de 1984.

Los resultados fueron: 82% a favor de aceptar el Tratado; 16% de no aceptar; 2% votos nulos o blancos. La opinión pública confirmó el nuevo rumbo que el gobierno democrático de 1983 impulsó en la política exterior argentina.

### **¿Qué es la transformación de conflictos?**

Para poder abordar el análisis acerca de la resolución de conflictos, es menester introducir algunas categorías relativas a la noción de conflicto. Julien Freund, uno de sus precursores lo define como

“...un enfrentamiento por choque intencionado entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan, unos respecto de otros, una intención hostil, en general a propósito de un derecho, y quienes para mantener, afirmar o restablecer el derecho, tratan de romper la resistencia del otro, eventualmente recurriendo a la violencia, la que puede, llegado el caso, tender al aniquilamiento físico del otro.” (1987:58).

Según esta concepción, el conflicto tiene las siguientes etapas: primero, un estado de disconformidad, a partir del cual queda roto el estado de paz entre las partes; segundo, una situación de tensión, cuyas dos características son el enfrentamiento hostil y la presencia de una amenaza o daño; tercero, la situación de crisis, que se da cuando una o ambas partes deciden recurrir o no a la violencia (en el caso de las relaciones internacionales la situación de

crisis puede expresarse en la ruptura de relaciones diplomáticas o en la movilización de fuerzas militares). En el caso del conflicto del Canal de Beagle éste último elemento pudo ser observado a fines de 1978, luego de la declaración de nulidad del fallo arbitral por parte del gobierno argentino. Finalmente, la situación de guerra (declarada o no), que implica toda forma de empleo de la violencia que puede llevar a la destrucción del enemigo, incluyendo las acciones de fuerzas militares, las guerras preventivas, los actos de terrorismo y hasta las fuerzas de imposición de paz (Catalán Cruz, 2004, 18).

Estas nociones de conflicto, como veremos luego, está estrechamente vinculada con la cultura hobbesiana de la que nos habla Alexander Wendt.

Hugh Miall, entre otros analistas, consideran el surgimiento de la resolución de conflictos como campo de estudios una vez finalizada la Guerra Fría, a partir del mejoramiento de las relaciones entre las dos superpotencias, y el surgimiento de nuevos conflictos internos, étnicos, secesionismos y otros, que demostraban “...the fragmentation and breakdown of state structures, economies and whole societies” (1999, 2).

En el campo de los estudios sobre resolución de conflictos, Miall y otros, distinguen esta acepción respecto del arreglo de conflictos, ya que la primera ofrece un término mucho más comprensivo y abarcativo, en el cual, parafraseando a Galtung, “the deep-rooted sources of conflict are addressed, and resolved. This implies that behaviour is no longer violent, attitudes are no longer hostile, and the structure of the conflict has been changed” (1999, 21).

El objetivo principal de la resolución de los conflictos no es la eliminación del conflicto per se, sino la transformación de situaciones conflictivas violentas, reales o potenciales, en un proceso pacífico de cambio social y político (22). Luego, la negociación, la mediación, la conciliación, la resolución de problemas y la reconciliación, o la intervención de terceros mediante la aplicación del uso de la fuerza (peace enforcement) no son más que estrategias, o herramientas, para la finalización de la situación conflictiva.

Este trabajo ha adoptado la definición teórica de la resolución de conflictos como campo de estudios disciplinar dependiente de las relaciones internacionales.

No obstante, una nueva noción se está haciendo presente, esta es la transformación de conflictos, que pretende suplir y superar las falencias y lagunas de la resolución y cuyo objetivo principal es la transformación de relaciones sociales injustas. Transformación de conflictos implica una profunda transformación de las partes, en sus relaciones y en las situaciones que crearon el conflicto. Aunque hasta el momento la comunidad científica no está haciendo un uso extensivo de la transformación, razón por la cual continuaremos utilizando la resolución que nos parece de una mayor claridad conceptual, haremos una breve presentación de sus ideas generales.

Siguiendo el planteamiento teórico de Woodhouse, Reimann realiza una distinción entre los conceptos de arreglo, resolución y transformación como enfoques diferentes (different approaches) de la gestión de los conflictos (conflict management). Él propone el concepto de transformación de los conflictos. “Conflict transformation refers to outcome-, process- and structure-orientated long-term peacebuilding efforts, which aim to truly overcome revealed forms of direct, cultural and structural violence” (2001, 13). La transformación intenta ir más allá de los enfoques arreglo y

resolución del conflicto, resaltando las relaciones horizontales en lugar de las verticales, como una manera de crear relaciones cooperativas, que tiendan al diálogo, a la comunicación y al entendimiento al largo plazo. La transformación incluye a actores tales como organizaciones locales de base, agencias de cooperación internacional, organizaciones de derechos humanos y asistencia humanitaria. Las estrategias que utilizan están orientadas al proceso y a la estructura social: capacidad de construcción, trabajo del trauma, entrenamiento de las bases, trabajo sobre derechos humanos y el desarrollo. Estos actores y estrategias reflejan la lógica del local empowerment y tienen como función generar una lucha por la justicia social y por lo tanto, un cambio estructural radical. Implica reconocer y tomar conciencia acerca de las formas preexistentes que toda sociedad tiene para dirimir y manejar sus conflictos, reconociéndole importancia suprema a la erradicación de la violencia cultural. Reimann considera a las tres estrategias (las que utilizan el arreglo, la resolución y la transformación) no como excluyentes sino como complementarias e integradas, teniendo en cuenta que las características de cada conflicto pueden implicar la utilización de una u otra.

De la misma manera, John Paul Lederach, considera a la transformación como un concepto más adecuado y preciso que el de resolución, en tanto es mucho más que un abanico de técnicas de pacificación. Textualmente afirma,

*“It is about a way of looking and seeing, and it provides a set of lenses through which we make sense of social conflict. These lenses draw our attention to certain aspects of conflicts, and help us to bring the overall meaning of the conflict into sharper focus”* (2003).

88

Así, para el autor, transformación de conflictos es un concepto más teórico, abarcativo y completo, en algún sentido diríamos más científico, que el de resolución, cuyas lentes permiten ver los siguientes aspectos del conflicto: primero, la situación inmediata fácilmente verificable, segundo, los problemas pasados inmediatos y el relacionamiento entre las partes que dieron origen a la situación conflictiva; y, tercero, una visión estructural que proporciona los contenidos, los contextos y las estructuras de las partes involucradas. Estas lentes permiten no solamente ir más allá de la búsqueda de ciertas técnicas de resolución, sino que permite a las partes crear soluciones permanentes y a largo plazo. Lederach afirma que transformar conflictos significa “prevenir los flujos y reflujos de los conflictos sociales y responder con oportunidades vivificantes para crear procesos hacia un cambio constructivo que reduzca la violencia, haga crecer la justicia en las interacciones directas y las estructuras sociales y responda a los problemas reales de las relaciones humanas” (2003: 27).

### **32 años de transformación de conflictos**

A continuación se presentará una breve descripción de las relaciones internacionales de Argentina y Chile desde la firma del Tratado de 1984 y

hasta el presente<sup>87</sup> destacando los siguientes aspectos: resolución de disputas limítrofes, cooperación en seguridad y procesos de integración.

La resolución de la cuestión limítrofe determinó la principal transformación en la relación de ambos países luego de la firma del Tratado de Paz teniendo en cuenta que es la tercera frontera más extensa del mundo.

A partir de la década del '90 el objetivo en el vínculo bilateral fue consolidar una frontera de paz que le permitiera construir medidas de confianza que faciliten el avance en otros temas de agenda, como la integración y los aspectos económicos-comerciales. En el primer encuentro, Patricio Aylwin y Carlos Menem destacaron el valor fundacional del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y decidieron acelerar los trabajos de la Comisión Mixta de límites encomendándole que definiera el conjunto de zonas y puntos en los que existían diferentes interpretaciones sobre el borde fronterizo. Se determinó que existían diferencias en 24 puntos a lo largo de la frontera. La Comisión propuso a las autoridades una solución en 22 puntos, otros dos requerirían compromisos adicionales: Laguna del Desierto y Campos de Hielo (Rojas Aravena, 2001: 94).

Los Acuerdos Menem-Aylwin se firmaron en 1992 y dejaron establecidos los mecanismos para la respectiva resolución de los puntos.

Para resolver el problema de la demarcación<sup>88</sup> en la zona de la Laguna del Desierto se designó un Tribunal Arbitral Internacional. El 12 de marzo de 1996 se alcanzó la solución definitiva a través de la colocación de tres hitos previstos en la resolución del Tribunal Arbitral. El tipo de compensación establecido evitó que uno de los países obtuviera ganancias territoriales en cuanto a kilómetros cuadrados (Arredondo, 1996: 52). Rojas Aravena destaca el importante trabajo de las Cancillerías que actuaron en consonancia con una dimensión de política de Estado (2001: 95).

La ratificación del acuerdo de Campos de Hielo debió esperar más tiempo y fue necesario efectuar una serie de modificaciones. En 1991, Menem y Aylwin firmaron un acuerdo para trazar una línea poligonal para dividir equitativamente el territorio<sup>89</sup>. Sin embargo, el Tratado estuvo congelado entre agosto de 1992 y diciembre de 1996 debido a que no alcanzaba la aprobación parlamentaria en ambos estados. Ante la necesidad de ambos mandatarios, Frei y Menem, de que las cuestiones limítrofes quedasen resueltas antes de terminar sus respectivos mandatos presionaron la búsqueda de un acuerdo. Recién el 2 de junio de 1999 la Cámara de Senadores de la República Argentina y la Cámara de Diputados de la República de Chile aprobaron en forma simultánea el Tratado por el cual se fijaron los criterios

<sup>87</sup>Texto presentado en el "Panel: A 30 años del Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile de 1984", realizado en la ciudad de Rosario el día 21 de noviembre de 2014. Actualizado 16/08/2016

<sup>88</sup>Recordemos que las comisiones son demarcadoras de límites. Delimitar implica decir por dónde va un límite internacional, mientras demarcar es dejar en el terreno los hitos correspondientes de acuerdo con aquella delimitación. La primera es tarea de políticos y estadistas, mientras la segunda le pertenece a técnicos geógrafos (Arredondo, 1996, pág. 52). En ambos casos, Laguna del Desierto y Campos de Hielo el problema fue de demarcación. Sin embargo, se adoptaron dos resoluciones diametralmente opuestas.

<sup>89</sup>Esto significaba establecer un nuevo límite en el sector que va desde el Monte Fitz Roy hacia el sur hasta el Cerro Daudet, dejando de lado lo acordado en 1881 y 1893.

para la demarcación de la frontera en el sector de Hielos Continentales<sup>90</sup>. Este se fundamentó en el principio de las más altas cumbres divisorias de las aguas de la Cordillera de los Andes reemplazando la línea poligonal establecida en 1991 y rechazada por los respectivos Congresos<sup>91</sup>.

En efecto, respecto a la resolución de las disputas limítrofes se evidenció la voluntad política, nacional y estatal de superar las divergencias fronterizas. Si bien en la cuestión de Campos de Hielo los parlamentarios de ambos países reflejaron los intereses locales lo que demoró su resolución, no impidió que finalmente se alcanzara el acuerdo.

Otro aspecto fundamental en la relación bilateral se dio en materia de integración económica, social y política. Este avance fue causa y consecuencia de la resolución de los diferendos limítrofes que dio paso a lo que Rojas Aravena anuncia como el abandono de una política centrada en el interés nacional anclada en la delimitación del eje soberano territorial (2001: 97). Esta situación también se vio favorecida por el fuerte componente presidencialista que estaba presente a ambos lados de la frontera (Lorenzini, 2009: 284).

En adelante, principalmente a partir de los '90, se abrió un nuevo camino de transformación en las relaciones bilaterales, con un marcado perfil comercial e integracionista. Podemos distinguir, por un lado, los acuerdos estrictamente comerciales basados principalmente en la complementación económica y en el cual se destacan el sector minero y el sector energético. Mencionaremos en primer lugar, la Declaración Conjunta Presidencial Argentino-Chilena de 1991 en la que se firmó un Acuerdo de Complementación Económica N° 16. Respecto a la cooperación en el sector minero, ésta nace en 1992 pero tiene su constitución en el año 1997 a través de un Tratado minero que finalmente es ratificado en 1999. Se aplica a través de los protocolos adicionales y específicos. Uno es el proyecto Pascua-Lama que ya está finalizado y el otro es el proyecto Pachón, en el cual se está avanzando. Existen dos solicitudes de proyectos binacionales que incluyen a los proyectos Vicuña y Amo Andrés. Finalmente, respecto a los recursos energéticos, el sector gasífero marcó profundamente las relaciones bilaterales quedando establecida mediante una declaración presidencial en 1996, por la cual, Argentina se transformó en el principal proveedor energético de Chile (Rojas Aravena, 2001: 103-104). A fines de marzo del 2004 surgió un conflicto entre ambos países cuando Argentina aprobó la Resolución 265/2004 que restringía la exportación de gas natural a Chile. Esta medida afectó directamente el abastecimiento de la República chilena, lo que la llevó a buscar proveedores sustitutos extra regionales que comenzaron a modificar su situación de dependencia gasífera (Lorenzini, 2009: 335-342). Lo importante a destacar de este momento crítico, es la constitución de un grupo mixto energético ad hoc apenas estallara la crisis. Esto deja en evidencia, nuevamente, la voluntad política de resolver el conflicto por vías diplomáticas, siendo de una importancia fundamental en una relación donde los puntos de desencuentros no desaparecerán sino, más bien, un mayor acercamiento y acuerdo en ciertos

<sup>90</sup>Este Acuerdo fue firmado por los Presidentes Carlos Saúl Menem y Eduardo Frei el 16 de diciembre de 1998.

<sup>91</sup>A la actualidad, falta demarcar una sección de 60km, pero la frontera ya está establecida.

aspectos descubrirá numerosos puntos de tensión que antes estaban ocultos por un único conflicto: el territorial.

Con el nuevo siglo se suscriben numerosos acuerdos en diversas materias. El principal hito es el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina, suscrito el 30 de octubre de 2009, en vigencia desde el 22 de enero de 2010. Este documento vino a complementar al Tratado de Paz y Amistad de 1984 reflejando el avance en las relaciones bilaterales y los logros obtenidos en todas las áreas de interés común. Conjuntamente con el Tratado entraron en vigor tres Protocolos Complementarios: dos relativos a la Constitución de Entidades Binacionales para estudiar la factibilidad y eventual desarrollo de los proyectos relativos al Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central y al Túnel Internacional Paso Agua Negra; y el tercero, para la Constitución de un Grupo de Trabajo Especial para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2011).

Por otro lado, se identifica la coordinación de políticas globales y regionales relacionado a la existencia de principios y valores comunes a ambos países. Aquí podemos enumerar aquellos acuerdos relacionados con la idea de democracia, a saber, la Resolución 1080 (1991) que suscribieron ambos países, también la adhesión a la Declaración de Ushuaia (1998) y la Declaración de Potrero de los Funes sobre Compromiso Democrático (1996). A esto se sumó la intensificación de contactos para que Chile se incorporara en los Mecanismos de Consulta y Concertación Política del Mercosur. También cabe destacar el apoyo de Chile por primera vez a los reclamos argentinos sobre las Islas Malvinas y que luego fue reiterado tanto a nivel bilateral como multilateral. Y por último, el concepto de alianza estratégica que fue expresado el 19 de mayo de 2000 en una Declaración Conjunta que firmaron De la Rúa y Lagos.

Y finalmente, encontramos un avance significativo de la integración fronteriza, tanto a nivel discursivo como en lo concreto que se caracteriza por el establecimiento de canales bioceánicos<sup>92</sup>. La Cordillera de los Andes establece una barrera natural de gran magnitud a lo largo de los 5.308km de límite fronterizo (INDEC, 1995: 4) forzando a que el vínculo bilateral se canalice a través de los pasos de frontera. Si bien ello está relacionado con lo económico-comercial, con el tiempo se ha profundizando y hoy podemos presenciar en estos espacios una verdadera integración social.

Los Comités de Integración Argentina-Chile fueron establecidos a partir del Acta de Entendimiento de Buenos Aires en el marco del Tratado de Paz y Amistad (1984) denominados Comités de Frontera. En 2009, el Tratado de Maipú los ratifica como uno de los mecanismos institucionales bilaterales que contribuyen a la integración bilateral siendo "...foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional" (art. 15 párrafo 1).

En la actualidad existen ocho Comités de Integración: NOA-Norte Grande, Atacama-La Rioja-Catamarca, Agua Negra, Cristo Redentor , Pehuenche, Región de los Lagos, Integración Austral y Las Leñas<sup>93</sup> (Bruculo, 2014: 119).

<sup>92</sup>Son canales de transporte internacional que están formados por redes viales y en algunos casos también se proyectan redes ferroviarias.

<sup>93</sup>Las Leñas fue el último Comité, creado en 2013.

Si bien estos espacios trabajan con la coordinación y representación de las cancillerías de Argentina y Chile, en el Tratado de Maipú no se habla más de integración fronteriza en las temáticas competentes a los Comités, sino que focaliza su atención en la integración de los entes subnacionales, favoreciendo la descentralización (SELA, 2013: 28). Esto da cuenta también, del avance a nivel discursivo, de la conceptualización del límite fronterizo no como separación, sino como un punto de intersección de competencias donde las políticas a aplicar deben discutirse conjuntamente.

Por último, el desarrollo del vínculo bilateral en materia de seguridad se concentró en iniciativas orientadas al establecimiento de medidas de confianza mutua que buscaron cambiar una historia de desconfianza por una situación de estabilidad y distensión en el ámbito de lo militar. Una vez establecida la arena de confianza se avanzó hacia niveles más profundos durante la segunda mitad de la década del '90, comenzando ambos países a institucionalizar las relaciones de cooperación en este ámbito. Así quedan establecidos tres mecanismos institucionales en el área de defensa. Dos de ellos se crearon en 1995, el Comité Permanente de Seguridad entre Chile y Argentina -COMPERSEG- que constituye un espacio de diálogo político-estratégico y se reúne habitualmente dos veces al año; y el Mecanismo de reuniones anuales 2+2 de Cancilleres y Ministros de Defensa de Chile y Argentina son los encuentros bilaterales en los que participan conjuntamente los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores. Ubica el diálogo al más alto nivel en lo referido a los temas de seguridad internacional y defensa además de dirigir y orientar las labores del COMPERSEG (Ministerio de Defensa, 2014). El tercer mecanismo, es la Fuerza de Paz Conjunta Combinada Cruz del Sur concebida para formar parte del Sistema de Naciones Unidas denominado Fuerzas en apresto o Stand By Forces. Dicho proceso se inicia en agosto de 2005 y un año después, se materializa con el Memorando de Entendimiento firmado en Buenos Aires. Cruz del Sur es una fuerza binacional conformada por medios humanos y materiales de Chile y Argentina en forma equilibrada y complementaria, bajo mando unificado. Su composición es novedosa para el ámbito global ya que además de ser de naturaleza combinada, es decir compuesta por dos o más países, posee también la característica de conjunta, esto es, que está compuesta por elementos de los ejércitos, armadas y fuerzas aéreas de ambos países. Comenzó sus operaciones en el 2007, en el Edificio Libertador, sede del Ministerio de Defensa de la República Argentina (MOU, 2006).

### **Conclusiones**

El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina marcó la transformación de una relación bilateral determinada por el principio de soberanía nacional a un vínculo caracterizado por la integración económica, política y social. La resolución de las disputas limítrofes no hubiera sido posible si la lógica territorial no hubiese dado un vuelco. Una vez resuelto este aspecto fundamental, se procedió a avanzar en diversos ámbitos que han dado lugar a experiencias binacionales de trascendencia regional, tales como los Comités de Integración Fronteriza y la Fuerza Conjunta Combinada Cruz del Sur.

La propuesta teórica de Alexander Wendt nos permite comprender mejor esta situación. Wendt distingue tres tipos de roles de estructura en el sistema internacional, es decir, culturas diferentes que lo han moldeado desde la

antigüedad y hasta la actualidad: la cultura hobbesiana, la cultura lockeana y la cultura kantiana.

La cultura hobbesiana coincide con la época de los grandes imperios y el sistema se caracteriza por estar dominado por la lógica del enemigo. Aquí el objeto del Estado, en una guerra de todos contra todos, es la de dominar y conquistar. Esta cultura está todavía fuertemente arraigada en la tradición realista y el poder militar domina todo el proceso de toma de decisiones. En los territorios americanos de la conquista española y portuguesa pueden observarse la persistencia de este tipo de cultura entre los siglos XV y XVIII.

La cultura lockeana surge a partir del sistema moderno de Estados con la paz de Westfalia. La noción de enemigo es superada o reemplazada por la de rival. Las guerras y el uso de la fuerza continúan existiendo, pero cada rival respeta y hace respetar su soberanía. Aunque los Estados pueden resolver sus disputas aplicando el uso o amenaza de la fuerza, el derecho internacional garantiza la continuidad de la existencia de la soberanía de los mismos. En las relaciones internacionales entre Argentina y Chile observamos la existencia de la cultura lockeana en el período que va desde los procesos de independencia a principios del siglo XIX hasta los años '80 del siglo XX.

Finalmente, la cultura kantiana, considerada como una cultura idealista, consiste en el surgimiento en Occidente de una nueva cultura política internacional en la cual las normas son la no violencia y el juego de equipos. Está basada en una estructura de roles de amistad entre los Estados. Reconoce que, en comparación con la noción de enemigo, la noción de amigo no está suficientemente desarrollada teóricamente en la teoría social y especialmente en el campo de las relaciones internacionales, de la misma manera que los estudios se han abocado a las causas de la guerra más que a las causas de la paz. La seguridad no proviene de un Leviatán que impone la fuerza y la paz a partir de un poder central, sino de un conocimiento compartido de las intenciones y comportamiento del otro. La resolución de conflictos, como campo de estudio disciplinar o como práctica política, juega un papel fundamental en esta concepción de cultura kantiana. Si bien la guerra es una posibilidad lógica porque la capacidad para la violencia es inherente a la naturaleza de los Estados, ya no es considerada un instrumento legítimo para resolver disputas. La soberanía es considerada no sólo una propiedad de los Estados, sino una institución socialmente construida y compartida por todas las partes, que descansa en otra institución: el derecho y las normas internacionales.

Finalmente, cabe aclarar que para Wendt, la mirada puesta en la cultura kantiana no es la única mirada sobre el sistema internacional, y que elementos de las culturas hobbesiana y lockeana aún persisten. En todo caso, la cultura y estructura de roles kantiana permite ver y comprender algunas realidades del sistema internacional que no eran consideradas por las otras dos. De lo contrario, no serían necesarios los estudios para la paz y la resolución de los conflictos internacionales.

Todo esto nos permite concluir que el conflicto del Canal de Beagle constituyó un catalizador de las relaciones entre ambos países y que su resolución transformó a las mismas, en término de la transformación de los conflictos, hacia un cultura de paz, una cultura kantiana.

## Bibliografía

- Alles, Santiago. 2011. "De la Crisis del Beagle al Acta de Montevideo de 1979. El establecimiento de la Mediación en un juego en dos niveles". *Instituto de Estudios Internacionales*. N° 169: 79-117. Consultado 25 de marzo de 2015. (<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/19413/20540>)
- Anuario Estadístico de la República Argentina. 1995. Consultado el 26 de marzo de 2015 (<http://www.mercodatos.com.ar/HTML/Auto/IN0505.HTM>)
- Arredondo, Roberto. 1996. "Acerca del Acuerdo de los presidentes Menem y Aylwin del 2 de agosto de 1991, que establece un Nuevo límite internacional en los hielos continentales patagónicos". *Academia Nacional de Geografía*. N° 11: 51-53.
- Bruculo, Celia. 2014. "Aproximación y balance en materia de cooperación e integración entre Argentina y Chile desde vínculos subnacionales: Comités de Integración. A 30 años del Tratado de Paz y Amistad". Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, 8-11 septiembre, Rosario, Argentina.
- Catalán Cruz, Luis Hernán. 2005. "La Dinámica del conflicto en las relaciones internacionales". *Instituto de Relaciones Internacionales*. N° 2: 109-128. Consultado el 25 de marzo 2015 (<http://revistamarina.cl/revistas/2005/2/catalan.pdf>)
- Escudé, Carlos y Cisneros Andrés. 2000. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina*. Tomo I: Las relaciones exteriores de la Argentina embrionaria 1803-1881 y Tomo VII: La Argentina frente a la América del Sur 1881-1930. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Consultado 10 de noviembre de 2014 ([www.argentina-rree.com](http://www.argentina-rree.com))
- Freund, Julien. 1987. *Sociología del conflicto*. Buenos Aires: Editorial Fundación CERIE.
- Lanús, Juan Archibaldo. 1984. *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945 - 1980*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Lederach, John Paul. 2009. *The Little Book of Conflict Transformation*. University of Colorado: Good Books. Consultado el 11 de noviembre de 2014. (<http://www.beyondintractability.org/essay/transformation/?nid=1223>)
- Lorenzini, María Elena. 2009. "La relación argentino-chilena 1999-2007 ¿Alianza estratégica o profundización del vínculo bilateral? Análisis desde el enfoque de las macro y micro-relaciones", *Tesis doctoral en Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- MOU. 2006. *Memorandum de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa de la República Argentina y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile referente a la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur*.
- Melo, Artemio Luis. 1979. *La cuestión internacional del Canal de Beagle*. Buenos Aires: Ediciones De Palma.
- Melo, Artemio Luis y Strubbia Mario. 1981. *La mediación papal y el conflicto austral*. Buenos Aires: Ediciones De Palma.
- Miall, Hugh, Ramsbotham Oliver and Woodhouse Tom. 1999. *Contemporary conflict resolution. The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Cambridge, United Kingdom. Polity Press.
- Ministerio de Defensa. 2014. "Política Internacional de Defensa". República Argentina. Consultado el 25 de marzo de 2015. ([http://www.mindef.gob.ar/mindef\\_politica\\_inter\\_defensa/index.html#pi012](http://www.mindef.gob.ar/mindef_politica_inter_defensa/index.html#pi012))

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 2011. "Tratado de Maipú: el futuro de la integración chileno-argentina los avances en su implementación". Chile. Consultado el 17 de noviembre de 2014 (<http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20110915/pags/20110915175751.html>)
- Novaro, Marcos y Palermo Vicente. 2003. *Historia Argentina 9. La dictadura military 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- Reimann Cordula. 2001. *Towards Conflict Transformation: Assessing the State-of-the-Art in Conflict Management - Reflections from a Theoretical Perspective*. Germany: Berghof Handbook for Conflict Transformation.
- Rojas Aravena, Francisco. 2001. "La construcción de una alianza estratégica el caso de Chile y Argentina", ponencia presentada en el Seminario Internacional Conflictos Fronterizos en América Latina. Inter-American Dialogue. 26 febrero. Washington, D.C.
- SELA. 2013. "Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza". *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe*. N° 2.
- Tratado de Límites de Argentina y Chile de 1881.
- Tratado de Paz y Amistad entre la República Argentina y la República de Chile de 1984.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Woodhouse, Tom. 1999. *International Conflict Resolution: some critiques and a response*. Department of Peace Studies, University of Bradford: Centre for Conflict Resolution.

# El lado oculto del acuerdo Unión Europea-Turquía. Una mirada crítica desde la perspectiva del derecho internacional de los refugiados

The hidden side of the European Union-Turkey agreement

IGNACIO ODRIOZOLA

Abogado con orientación en Derecho Internacional Público (UBA), Maestrando en Relaciones Internacionales (UBA), Cuerpo docente de la materia Derecho Internacional de los Refugiados (Facultad de Derecho, UBA). Investigador en Proyectos UBACyT y DECYT. Empleado de la Defensoría General de la Nación. Correo electrónico: iodrizola@mpd.gov.ar

96

## Resumen

Por estos días, Europa y el mundo son testigos de una crisis humanitaria tan drástica como aquella suscitada a causa de la Segunda Guerra Mundial. Los distintos focos de conflicto en Oriente Medio y el Norte de África, han provocado el desplazamiento forzado de millones de personas. Muchas de ellas, en busca de asilo, aspiran a ingresar a la Unión Europea por tierra o por mar. Frente a esto, el Consejo Europeo decidió homologar el 18 de marzo de 2016 una declaración conjunta con el presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, para hacer frente al flujo masivo de migrantes que arriban diariamente desde Turquía a Grecia,

## Abstract

On these days, Europe and the world are witnessing a humanitarian crisis as drastic as that raised because of World War II. The various conflicts in the Middle East and North Africa, have led to the forced displacement of millions of people. Many of them seeking asylum, aspire to join the European Union by land or sea. Against this, the European Council decided to approve on March 18 a joint statement with the President of Turkey, Recep Tayyip Erdogan, to manage with the massive inflow of migrants who arrive daily from Turkey to Greece, the easiest access. However, the EU-Turkey Agreement, which besides having a dubious legal

la vía más accesible. Sin embargo, el Acuerdo Unión Europea-Turquía, que además de contar con una dudosa procedencia jurídica dice establecerse a los efectos de frustrar el modelo de actividad de los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a arriesgar sus vidas, posee un lado oculto que contradice ostensiblemente el Derecho Internacional de los Refugiados. Éste artículo, busca inicialmente esclarecer la naturaleza jurídica del acuerdo en cuestión y posteriormente intenta ahondar en las inconsistencias entre lo convenido entre las partes y las obligaciones asumidas en la materia en el plano internacional.

is said to be established for the purpose of thwarting the activity model of traffickers and give migrants an alternative to risk their lives, has a hidden side ostensibly contradictory with the International Refugee law. This article, initially seeks to clarify the legal nature of the agreement in question and then attempts to research the inconsistencies among the agreed between the parties and the obligations undertaken in the field at the international level.

### Palabras Clave

Acuerdo Unión Europea-Turquía —  
Naturaleza Jurídica — Refugiados —  
Principio de No Devolución

### Keywords

European Union-Turkey Deal — Legal  
Nature — Refugees — Non-  
Refoulment

“Europa no debería tener tanto miedo de la inmigración:  
todas las grandes culturas surgieron a partir de formas de mestizaje.”

GÜNTER GRASS

Hacia el fin del Siglo XX, la República de Turquía (Turquía) pasó a formar parte de la lista de países candidatos a ingresar a la Unión Europea (Unión o UE). Desde entonces, sus políticas públicas se han visto notoriamente influenciadas por ello, en aras de seducir a los veintiocho gobiernos miembros de la Unión que deben decidir por su incorporación.

Mientras tanto, Europa, testigo directo de la mayor crisis migratoria que sufre el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, suscitada como consecuencia de distintos focos de conflicto vigentes en Oriente Próximo y el Norte de África, alza muros e invierte cuantiosas sumas de dinero en seguridad en pos de impedir la llegada de miles de personas que, diariamente, intentan arribar al viejo continente con la aspiración de conseguir protección

internacional.

En este contexto, el 18 de marzo de 2016, los Ministros del Consejo Europeo se reunieron con su homólogo turco en Bruselas, Bélgica, para profundizar sus relaciones, reinsertar el debate sobre la inclusión de Turquía en la Unión y alcanzar un acuerdo que ponga fin al flagelo de la migración. En dicha oportunidad, se firmó la “Declaración UE-Turquía” cuyo objetivo es frustrar las actividades traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a arriesgar sus vidas al pretender ingresar vía Grecia a Europa.

Esta presentación tiene el propósito de analizar de modo crítico la referida Declaración y, a tal efecto, intentaré inicialmente identificar su naturaleza jurídica. Posteriormente, haciendo a un lado los fines loables que dice perseguir, recalaré puntualmente sobre aspectos técnicos del Derecho Internacional de los Refugiados (DIR) que, de antemano, parecerían ser vulnerados por ciertas disposiciones de la Declaración. Para concluir, ofreceré algunas reflexiones finales.

### **El Acuerdo UE-Turquía<sup>94</sup> ¿vinculante o una mera expresión de deseos?**

Un examen autosuficiente del objeto de estudio nos obliga, de antemano, a detenernos a definir cuál es la naturaleza jurídica de este instrumento. Esto no es casual sino necesario, debido al silencio de las partes firmantes por esclarecer este asunto. Es que las dudas al respecto fueron expresadas no sólo mediante artículos publicados en revistas jurídicas y medios de comunicación, sino también a través de una pregunta parlamentaria formulada por la Eurodiputada Birgit Sippel, quien requirió al Consejo Europeo que resolviera este escollo<sup>95</sup>. Veamos.

De inicio, ambos actores tienen la capacidad jurídica necesaria para llevar adelante la firma del Acuerdo.

Por el lado de la República de Turquía, va de suyo que este Estado soberano puede entablar relaciones legales con otros sujetos en el plano mundial y, por tanto, goza de *ius ad tractatum*, es decir, de la facultad para celebrar convenios (González Napolitano, 2015: 114). No resulta un impedimento que Turquía no haya ratificado la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (Convención de Viena)<sup>96</sup>, que reza en su artículo 6 “Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados”, por cuanto su carácter primario de subjetividad de Estado, le confiere poder absoluto para llevar adelante acuerdos en la arena internacional. Tampoco resulta novedoso que muchas de las disposiciones de la Convención de Viena, que en un inicio codificó y cristalizó normas generales sobre esta materia, deben ser observadas por Turquía dada su condición de normas consuetudinarias (Arredondo, 2013: 28).

Por su parte, si bien la Unión Europea antes de la adopción del Tratado de Lisboa<sup>97</sup> era distinguida como una entidad híbrida<sup>98</sup>, desde la concreción del

<sup>94</sup>A lo largo de este trabajo se hará referencia al instrumento firmado, haciendo alusión indistintamente al Acuerdo o a la Declaración.

<sup>95</sup>Véase: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2016-000053+0+DOC+XML+V0//ES> -consultado el 13/08/2016-

<sup>96</sup>Véase: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en) -consultado el 22/08/2016-

<sup>97</sup>Celebrado el 13 de diciembre de 2007, el Tratado de Lisboa modifica el antiguo Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. En su art. 46 A

Tratado precitado tiene plena personalidad jurídica constituyendo una organización internacional “dotada de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos” (Diez de Velasco, 1999: 44). A su vez, los Estados miembros decidieron encabezar en el Consejo Europeo los intereses y objetivos estratégicos de la Unión relativos a política exterior y de seguridad común, permitiéndole desarrollar relaciones preferentes con los estados vecinos (por caso, Turquía) y, concretamente, pactar con ellos convenios que incluyan derechos y obligaciones.<sup>99 100</sup>

A pesar de lo expuesto, ¿por qué aun, institucionalmente, se pone en tela de juicio si éste resulta o no vinculante para la UE?

De un lado, no son escasas las opiniones que sostienen que la mencionada capacidad jurídica sumada a manifestaciones tangibles como aquella de la Comisión Europea, que realizó un comunicado relevando los progresos relativos a la implementación del Acuerdo<sup>101 102</sup>, demuestran implícitamente la plena operatividad y obligatoriedad del mismo.

En esta línea, a poco de analizar el texto puede entreverse la creación mutua de derechos y obligaciones internacionales que impulsa a las Partes a cumplirlo y a observarlo de buena fe. Además, la denominación que se ha utilizado para designar al instrumento en cuestión no parecería ser un obstáculo para descartar su condición de tratado. Es que, si bien ha sido nombrado indistintamente “Acuerdo” o “Declaración”, lo cierto es que la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha sido clara en cuanto a la falta de importancia que debe atribuirse a las denominaciones que pudiera recibir el documento<sup>103</sup> pues, para determinar si un documento es un tratado, deben considerarse tanto sus términos como las circunstancias particulares en que fue redactado<sup>104</sup>. Así, de una simple lectura del Acuerdo se entrevé, a modo de ejemplo, que Turquía se compromete a tomar todas las medidas necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal mientras que la UE se obliga liberar del visado exigido a los ciudadanos turcos hacia julio de 2016, decisión prorrogada posteriormente.<sup>105</sup>

Finalmente, el carácter vinculante del Acuerdo se identifica al denotar que el

---

establece: La Unión tiene personalidad jurídica.

<sup>98</sup>Veáse: BOULOUIS, JEAN, *Droit Institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestienm Paris, 6° Ed, 1997, p. 45

<sup>99</sup>Arts. 7 bis y 10 B (incisos 1 y 2), Tratado de Lisboa, Lisboa (Portugal), 2007. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT#g-001> -consultado el 13/08/2016-

<sup>100</sup>El Acuerdo ha sido firmado, de un lado, por el Presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, capacitado conforme al derecho internacional, a obligar a su país. Por la UE, el Consejo Europeo, órgano compuesto por los Ministros de los Estados Parte, tiene la facultad, conferida estatutariamente para hacerlo.

<sup>101</sup>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “First Report on the progress made in the Implementation of the EU-Turkey Statement”. 20 de Abril de 2016.

<sup>102</sup>CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado), Informe relativo al Acuerdo Unión Europea - Turquía, adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de la personas migrantes y refugiadas, Mayo 2016, P. 1

<sup>103</sup>CIJ, *Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein* (Qatar c. Bahrein), Fallo 15/02/1995, parág. 23-25

<sup>104</sup>CIJ, *Plataforma continental del Mar Egeo* (Grecia c. Turquía), Fallo 19/12/1978, parág. 96

<sup>105</sup>Declaración de UE-Turquía, Punto 3 y 5, Comunicado de Prensa 144/16, 18 de marzo de 2016

instrumento cumple con exigencias propias de un tratado internacional puesto que ha sido celebrado por “escrito”, siendo abarcado por la definición formal de “Tratado”, según la mencionada Convención de Viena que, reitero, forma parte de la costumbre internacional<sup>106</sup>. Asimismo, de ceñirnos a las diversas clasificaciones propuestas por la doctrina internacional, podríamos decir que: a) según el número de sujetos intervinientes, es un instrumento “bilateral”; b) según el criterio para la incorporación de terceros, es un acuerdo “cerrado” a la UE y Turquía; c) según la forma de celebración, resulta ser de tipo “simple” —puntualmente “acuerdo presidencial”— y d) según su objeto, es “contractual” toda vez que regula el modo en que se llevará a cabo un negocio jurídico concreto (González Napolitano, 2015: 118-120). Por último, el Acuerdo entró en vigor el 20 de marzo de 2016.

No obstante lo hasta aquí expuesto, y aun cuando pudiera creerse que la cuestión está zanjada, se han ensayado distintos argumentos que ponen en tela de juicio la naturaleza jurídica y la propia ejecución del Acuerdo. Entre otras cosas se ha indicado, además de que trata de una mera declaración con alcance *soft law*<sup>107</sup>, que la repercusión del Acuerdo sobre la partida presupuestaria debió haber exigido —cuanto menos— el visto bueno *ex ante* del Parlamento Europeo (Parlamento o PE). En efecto, a juzgar por lo convenido con Turquía, la UE “acelerará el desembolso de 3000 millones de euros (...) y garantizará la financiación de más proyectos”<sup>108</sup> muy a pesar de que el mismo Consejo Europeo, en noviembre de 2015, aprobó el presupuesto destinado a la “crisis migratoria” por un total de 4000 millones de euros.<sup>109</sup>

A su vez, la importancia de requerir la conformidad del Parlamento se resalta al considerar que es el órgano que representa a la ciudadanía europea pero, por sobre todo, teniendo en cuenta que desde finales de 1970 el Parlamento ha jugado un rol preponderante en la promoción de los derechos humanos como componente integral de las políticas internas y externas de la UE.<sup>110</sup>

Por si ello fuera poco, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su apartado relativo a la Ayuda Humanitaria, señala que la Unión prestará asistencia a las poblaciones de los terceros países que sean víctimas de catástrofes de origen humano y, a tal efecto, el PE y el Consejo establecerán mediante un procedimiento legislativo las medidas que determinen prudentes para llevar a cabo las acciones necesarias. Estas, deberán estar en línea con

<sup>106</sup>Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Art. 2.1 a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

<sup>107</sup>Se las considera “normas ligeras”, dúctiles o blandas, en el sentido de falta de eficacia obligatoria *per se*, carencia que no impide sin embargo que gocen de cierta eficacia jurídica gracias a la influencia que ejercen, derivada de la capacidad de persuasión sobre los Estados, instituciones comunitarias y los individuos. Conforme: [http://www2.uca.es/grup-invest/sej-352/expert-UNIDAD\\_9\\_DE\\_MAYO\\_2005.pdf](http://www2.uca.es/grup-invest/sej-352/expert-UNIDAD_9_DE_MAYO_2005.pdf)

<sup>108</sup>*Supra* Nota 15, Punto 6

<sup>109</sup>Para mayor información dirigirse a: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-annual-budget/2016/> -consultado el 14/10/2016-

<sup>110</sup>The European Parliament, The Jean Monet Center for International and Regional Economic, Law & Justice. Disponible en; [http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/99/990112.html#P483\\_129377](http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/99/990112.html#P483_129377) - consultado el 10/10/2016-

los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.<sup>111</sup> Entonces bien, más allá de que el Acuerdo negociado por el Consejo Europeo cumplimenta con los caracteres exigidos por el derecho internacional para asociarlo a un tratado cuyos términos son obligatorios, no puede dejar de destacarse que, de antemano, adolece del respaldo de una institución trascendental como lo es el Parlamento en el entramado funcional de la Unión. Además, si bien el Consejo Europeo está facultado para establecer la política exterior y de seguridad común que desarrollará la UE, lo cierto es que la materia que aborda la Declaración, es decir, cómo hacer frente a los incesantes flujos de refugiados, parecería representar un tema de agenda del PE, quien tiene —incluso— la capacidad legislativa de adoptar medidas relativas a ayuda humanitaria en el marco de la UE.

### **Breve reseña sobre nociones básicas del Derecho Internacional de los Refugiados (DIR)**

En todas las épocas y rincones del mundo, millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares por una multiplicidad de razones. No obstante, recién en el Siglo XX, las consecuencias de dos Guerras Mundiales propiciaron que el derecho internacional reconociera la necesidad de elaborar una respuesta jurídica de protección para algunas de las víctimas del desplazamiento humano (Contarini & Letieri, 2012:301). En este contexto, se adoptó en Ginebra, Suiza, la carta fundamental en materia de asilo: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (CER o Convención de Refugiados). En dicha ocasión, los estados signatarios se comprometieron a realizar “cuanto les sea posible” para garantizar a estos grupos vulnerables “el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales”.<sup>112</sup>

Desde entonces, se considera que será pasible de recibir el *status* de refugiado, aquella persona que sea alcanzada por las “cláusulas de inclusión”; ello es, que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.<sup>113 114</sup>

Es importante señalar que hay tres matrices sobre las que se enarbola el DIR. En primer término, el “derecho a buscar asilo”, implica la posibilidad de que una persona pueda abandonar su país en pos de petitionar protección,

<sup>111</sup>Art. 214.1 y Art. 214.3, Capítulo 3, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf> -consultado el 27/10/2016-

<sup>112</sup>Preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, Ginebra (Suiza)

<sup>113</sup>Art. 1.A.2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

<sup>114</sup>En la reseña de los requisitos necesarios para alcanzar la condición de refugiado, se obvió agregar la limitación temporo-espacial que indica que, podrán gozar de tal *status*, aquellas personas que abandonen su país en virtud de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, en Europa. Posteriormente, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York en 1967, suprimió la limitación referida, permitiendo que la definición de Refugiado sea aplicable en cualquier lugar y en cualquier momento.

considerándose este derecho como un prerequisite para alcanzar la referida protección<sup>115</sup>. En segundo término, el “derecho a recibir asilo”, significa que la persona debe gozar de un trato digno, siendo aquí preponderante el “derecho de no discriminación”<sup>116</sup> pero, y por sobre todo, la prevención de “sanción por ingreso irregular”, es decir, la prohibición de castigar a aquél que en la necesidad por escapar de su país de origen se vio impedido de cumplimentar las normativa migratoria<sup>117</sup>. Por último, contamos con el “derecho a disfrutar el asilo”, entendiéndose por ello que la persona no sea objeto de medidas que alteren su pacífica permanencia en el país receptor y, puntualmente, de acciones contrarias a la “no expulsión”, regla general que restringe expulsar a cualquier persona refugiada cuya permanencia en el territorio haya sido autorizada.<sup>118</sup>

Por último, este campo de estudio se encuentra surcado por el principio de “no devolución” (*non-refoulement*), piedra angular del DIR que prohíbe a las autoridades del país receptor devolver a un individuo al país de persecución (retorno directo) o a un tercer país (retorno indirecto) donde su vida o su libertad podrá correr peligro, después de que haya solicitado asilo, se encuentre pendiente su decisión o mientras haya requerido la condición de refugiado, encontrándose en la frontera luego del arribo de una afluencia masiva de personas (Martínez Monge, 2012:30). Con justicia, podría decirse que este principio no es absoluto para el DIR, en tanto la CER establece en su art. 33.2 que, excepcionalmente, cuando haya motivos fundados, no será aplicable a aquél solicitante de asilo que pueda representar un peligro para la seguridad del país o que haya sido condenado por un delito particularmente grave.

Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) actúa como salvaguarda. Por eso, vale recordar que la convergencia entre la protección internacional de ambas vertientes ya no se limita al plano conceptual o normativo, sino que se extiende también al plano operacional (Cançado Trindade, 1996: 336). De esta forma, se impide la devolución de “cualquier persona”, más allá de las circunstancias que lo motiven, y aún a pesar de no merecer la protección internacional, cuando esté en riesgo su vida, libertad o integridad personal. Por último, este principio cardinal forma parte integrante del derecho consuetudinario internacional, con carácter de norma imperativa o *ius cogens*<sup>119</sup>, debiendo ser respetado por todos los estados, independientemente de que formen parte o no de la CER.<sup>120</sup>

Así las cosas, dado que el propósito del trabajo es focalizarse en el Acuerdo UE-Turquía y sus efectos con relación al DIR, no habrá espacio en esta presentación para realizar un estudio profundo de la evolución histórica e instrumental de la disciplina o bien para interiorizarnos pormenorizadamente

<sup>115</sup>CIDH, *Álvarez Hernández c. Cuba*, Resolución N° 11/82 del 8 de marzo de 1982, Caso N° 7898. En esta oportunidad, la Comisión señaló que la negativa de las autoridades de un país a permitir la salida de sus nacionales vulnera el art. XXVII de la Declaración Americana de Derechos Humanos.

<sup>116</sup>*Supra*, Nota 20, Art. 3

<sup>117</sup>*Supra*, Nota 20, Art. 31.

<sup>118</sup>*Supra*, Nota 20, Art. 32

<sup>119</sup>TEDH, *Asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, Demanda 27765/09, Sentencia del 23 de febrero de 2012, parág. 23

<sup>120</sup>ACNUR, Los Derechos Humanos y la Protección de los refugiados, Módulo autoformativo 5, Volumen II, Ginebra, Suiza, 15 de diciembre de 2006, p. 61

en aspectos técnicos, por fuera de aquellos reseñados en los párrafos precedentes que resultan relevantes al objeto de estudio.<sup>121</sup>

### **Una mirada crítica desde una perspectiva jurídica: ¿refugiados o repulsados?**

Al introducir esta presentación destaqué que el Acuerdo UE-Turquía, permite suponer *a priori* la persecución de fines encomiables: persigue el objetivo de frustrar las actividades traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a ingresar vía Grecia a Europa. No obstante, a poco de ahondar en los párrafos subsiguientes comienzan a evidenciarse inconsistencias entre lo acordado y la normativa vigente en materia de protección internacional. A continuación, haré hincapié en cuatro puntos concretos de la Declaración que, invariablemente, están relacionados.

#### **a) Acerca de la (no) sanción por ingreso ilegal y la (no) devolución**

Por empezar, el instrumento en cuestión establece que cualquier migrante llegado de manera irregular a Grecia, después del 20 de marzo, y cuya solicitud haya sido declarada inadmisibile, será retornado a Turquía.<sup>122</sup>

Al examinar el primer punto de estudio, debemos enfocarnos particularmente en el “migrante irregular” que ingresa a Grecia y que puede ser “devuelto a Turquía” llegado el caso en que su solicitud sea “resuelta por la inadmisibilidad”.

De antemano parece antojadizo suponer que un individuo desplazado forzosamente ingresará al continente europeo con sus papeles en regla. No obstante, esta suposición pierde importancia cuando a ello se agrega que esa persona será sancionada por ingresar de forma ilegal a Grecia.

Hemos dicho que el predicamento en el que se encuentra la persona hace que la inobservancia de las reglas migratorias sea considerado un acto de necesidad y que, en ese estado, la sanción resulte improcedente (Martínez Monge, 2012:24). Pero además, debe aclararse que si bien el art. 31 de la Convención de Refugiados sólo prohíbe la sanción del migrante que proviene “directamente” del territorio donde su vida o libertad corre peligro, al realizar una interpretación teleológica de la norma vemos que no se requiere tal extremo, sino que debe aplicarse también cuando los migrantes pasan por otros países o territorios en los cuales enfrentaron o podrían enfrentar la amenaza de ser devueltos (ACNUR 2006:88).

La sanción que puede recibir el solicitante de asilo comúnmente es entendida como una detención o penalización, extremo que es —al menos parecería— descartado tácitamente en el Acuerdo. Sin embargo, esta sanción puede mutar en un trato jurídico, político y socialmente desfavorable por la mera presencia en el país donde se es considerado ilegal (ACNUR, 2006:89). En este sentido, el castigo que recibe la persona se efectiviza con su expulsión o devolución a Turquía, pues tal como se desprende del Acuerdo, el mero hecho de que la solicitud sea declarada inadmisibile da pie para ejecutar el retorno

<sup>121</sup> Para más información ver: ACNUR, Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, Suiza, Enero de 1988; ACNUR Oficina Regional para el Sur de Sudamérica, Directrices sobre Protección Internacional, Buenos Aires, Argentina, Diciembre de 2007, entre otros.

<sup>122</sup> *Supra*. Nota 12, parág. 1,

de la persona.

Este último punto, me obliga a detenerme —nuevamente— en el principio de “no devolución”. El Acuerdo se jacta de que “Todos los migrantes” estarán protegidos de conformidad con este principio; pero no aclara si es que lo estarán aquellos migrantes irregulares que deban ser “retornados” a Turquía porque sus solicitudes no fueron admitidas. Evidentemente, el instrumento da por sentado que debe expulsarse a quienes no cumplen con las cláusulas de inclusión, soslayando que la prohibición de retorno, desde una perspectiva de los derechos humanos, también protege a este grupo de personas.

En rigor, dijimos que el *non-refoulement*, impide la expulsión al país de origen e, indirectamente, a otro Estado en que pueda sufrir afectaciones a su vida, libertad o integridad física. Es decir, aun cuando la persona no merezca la condición de refugiado por representar un peligro para la seguridad o una amenaza para la comunidad del país<sup>123</sup>, el sentido dual que ostenta este principio los protege desde la óptica del DIDH a través de distintos instrumentos internacionales en la materia; a saber, el art. 3 del CEDH que impide la expulsión cuando se hay razones sustanciales para creer que existe un riesgo real de recibir un trato prohibido por parte del Estado receptor o de actores no estatales<sup>124</sup>, o bien, como el art. 3 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que prohíbe la devolución de toda persona pasible de sufrir actos de tortura o de otra índole que afecten su integridad personal o el derecho a la vida<sup>125</sup>, y los arts. 6 y 7 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que ampara a toda persona solicitante de asilo que pueda sufrir, a raíz de su devolución, un daño irreparable o un trato cruel, sea en el país de expulsión o en cualquier país en que la persona vaya a ser posteriormente expulsada.<sup>126</sup>

104

#### b) Acerca de Turquía como “país seguro”

¿Puede considerarse al Estado turco un “primer país de asilo” o un “tercer país seguro” para los refugiados? Según la Directiva 2013/32/UE del Parlamento y del Consejo Europeo, el mote de “primer país de asilo” alcanza a aquellos estados en que el solicitante ha sido reconocido como refugiado y puede aún acogerse a dicha protección, o bien, será primer país de asilo aquel en que pueda gozarse de protección suficientes, mientras que el Estado se acoja al principio de no devolución<sup>127</sup>. Por su parte, el art. 38 de la misma Directiva señala que el concepto de “tercer país seguro” es aplicable cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en él, un trato que asegure que su vida o su libertad no están amenazadas por los motivos de la cláusula de inclusión, no haya riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE,

<sup>123</sup>*Supra*, Nota 20, Art. 33.2

<sup>124</sup>TEDH, *Salah Sheekh c Paises Bajos*, Demanda 1948/05, sentencia del 11 de enero de 2007; *Hilal c. Reino Unido*, Demanda 45276/99, sentencia del 6 de marzo de 2001.

<sup>125</sup>OHCHR Discussion Paper, *Expulsions of aliens in international human rights law*, September 2006, p.7

<sup>126</sup>Observación General N° 31 del Comité de Derechos Humanos, 80° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 225, 2004, parág. 8

<sup>127</sup>Art. 35 Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, del 29 de junio de 2013, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9260.pdf?view=1>

se respeta el principio de no devolución y la prohibición de expulsión, o existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ya ser refugiado, recibir protección con arreglo a la CER.<sup>128</sup>

Existen diversas razones para echar por tierra la idea de que Turquía puede ser considerado un país seguro bajo cualquiera de las dos acepciones reseñadas. En primer término, el mismo Consejo de Europa llegó a la conclusión de que, en las circunstancias actuales, Turquía no puede ser calificado como un “tercer país seguro”<sup>129</sup>. Por su parte, un informe elaborado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiados (CEAR) destaca que el Estado turco fue denunciado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2.899 casos y, habiéndose dictado resolución sobre el fondo del asunto en 110, Turquía fue condenado en 94 ocasiones por violar el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)<sup>130</sup>. Asimismo, el Estado en cuestión excluyó de la protección internacional a personas “no europeas”<sup>131</sup> y, más aún, mantuvo la reserva con relación a que ninguna de las disposiciones de la Convención puede interpretarse en favor de garantizar mejores derechos a los refugiados por sobre aquellos que merecen los ciudadanos turcos<sup>132</sup>. Tampoco ha ratificado el Protocolo N° 4 del CEDH, que prohíbe las expulsiones colectivas<sup>133</sup> y, en rigor, Amnistía Internacional ha documentado devoluciones masivas de sirios, desde Turquía hacia Siria.<sup>134</sup>

Por último, y no menos importante, desde el pasado 21 de julio rige el Estado de Emergencia, refrendado por el Parlamento Turco, que implicó la suspensión de la aplicación de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>135</sup> por el término de cuatro meses, decisión prorrogada por el mismo plazo el pasado 19 de octubre<sup>136</sup>.

### c) Acerca de la (no) discriminación

Seguidamente, el Acuerdo destaca que por cada uno de los sirios que ingresan a Grecia y sean devueltos a Turquía, la UE se comprometerá a reasentar en su territorio a un refugiado sirio que se encuentre en Turquía.<sup>137</sup>

El “uno por uno” que propugna el Acuerdo, discrimina a personas de otras nacionalidades. En este sentido, al menos hacia febrero de 2016, sobre 57 mil migrantes que arribaron a Grecia provenientes de Turquía, 52 % eran sirios y

<sup>128</sup>Supra, nota 34, Art. 38

<sup>129</sup>EUROPEAN COUNCIL, “*The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*”, 19 de Abril de 2016

<sup>130</sup>CEAR (2016:5). Turquía ha ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos el 18 de mayo de 1954.

<sup>131</sup>Turquía ha ratificado el Protocolo a la Convención del Estatuto de los Refugiados que deja a un lado el límite geográfico impuesto en la Convención de 1951, que establecía que sólo podían recibir la condición de refugiado aquellas personas provenientes de Europa, pero, justamente, hizo reserva de esta misma disposición (art. 1.3 del Protocolo).

<sup>132</sup>Para mayor información: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/turkey.php>

<sup>133</sup>Protocolo N° 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 4 “Quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros”. Estrasburgo (Francia), 16 de septiembre de 1963

<sup>134</sup><https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-cu-turkey-deal/> -consultado el 24/08/2016-

<sup>135</sup>Para mayor información dirigirse a: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/21/5790afecca4741943a8b4581.html>

<sup>136</sup>Para mayor información dirigirse a: <http://www.telam.com.ar/notas/201610/165503-turquia-estado-emergencia-90-dias-extiende-erdogan-intento-fallido-golpe-estado.html>

<sup>137</sup>Supra, Nota 12, parág. 2

41% afganos e iraquíes (25 y 16 por ciento, respectivamente) sin contar a paquistaníes y eritreos entre otros<sup>138</sup>. Esto significa que al margen de los sirios que serán reasentados, aquellos migrantes provenientes de Afganistán o Irak cuya solicitud de asilo sea rechazada serán devueltos al Estado turco sin importar su situación particular.

De esta forma el Acuerdo contradice ostensiblemente el derecho a la “no discriminación”, por cuanto que individuos en situaciones semejantes de desplazamiento forzado son distinguidos en flagrante contradicción con el art. 3 de la Convención de Refugiados, que establece que las disposiciones que de ella emanan serán aplicables sin discriminación “por motivos de país de origen” y, peor aún, contrariando el mismo objeto y fin de la Convención que favorece la petición de asilo a “Toda persona”.

Por si fuera poco, el derecho a la “no discriminación”, además de ser acogido universalmente en distintos instrumentos de derechos humanos<sup>139</sup>, también lo es en el ámbito de la UE. De hecho, el Art. 18 del Tratado de Funcionamiento prohíbe toda discriminación en razón de la nacionalidad, mientras que en su segundo párrafo agrega que son el Parlamento y el Consejo los encargados de establecer la regulación necesaria para evitar acciones de esta naturaleza. Un motivo más por el cual hubiera sido fundamental la intervención del Parlamento y no una decisión inconsulta del Consejo Europeo.

Por lo demás, la discriminación directa ha sido interpretada de manera pacífica por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en cuya jurisprudencia asentó que no debe existir “una diferencia de trato entre personas que se hallen en situaciones análogas o notablemente similares”, y para resolver si esta situación se presente, indicó que ello debe deducirse “a partir de características identificables”.<sup>140</sup>

Nada hace suponer que un afgano, un iraquí, un paquistaní o una persona de la nacionalidad que sea, que abandona su país de origen en razón de un conflicto armado o por ser perseguido por algunos de los motivos que refieren las cláusulas de inclusión, se encuentre en una situación disímil a un sirio: todos son desplazados forzados por igual, siendo la necesidad de una vida mejor aquello que los impulsó a huir.

#### d) Acerca de las garantías del debido proceso

Finalmente, el Acuerdo establece que serán las autoridades griegas quienes llevarán adelante el registro y estudio de cada solicitud de asilo.<sup>141</sup>

Según las Comunicaciones publicadas por la Comisión Europea, los solicitantes de asilo en Grecia serán objeto de un procedimiento acelerado, en virtud del cual no procederá a analizarse el fondo del asunto. Así, este procedimiento

<sup>138</sup>COLLET, ELIZABETH, “*The Paradox of the UE-Turkey Refugee Deal*”, Migration Policy Institute (MPI), marzo de 2016, disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>

<sup>139</sup>Declaración Universal de los Derechos Humanos Arts. 1,2,7, 23, Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales Art. 2, 3, 7, y 13, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Art. 2, 3, 14, 23, 24, 26 y 27, Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Art. 2, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial Art. 2, 5, y 7, Convención de los Derechos de Niño, Art. 2, 28 y 30, *inter alia*.

<sup>140</sup>TEDH, *Carson y otros c. Reino Unido* [GC] (n.o 42184/05), 16 de marzo de 2010; párr. 61. TEDH, *Burden c. Reino Unido* [GC] (n.o 13378/05), 29 de abril de 2008, párr. 60

<sup>141</sup>*Supra*, Nota 12, parág. 1

superfluo permitirá declarar inadmisibles la petición de protección cuando se considere que un tercer país (Turquía) efectuará un examen profuso (CEAR, 2016:3).

De ello se desprende una flagrante vulneración del derecho al debido proceso que detenta todo peticionante de refugio. No sólo la CER requiere que, individualmente, los solicitantes de asilo tengan acceso a un proceso de estudio justo y efectivo, con mecanismos de apelación contra decisiones negativas<sup>142</sup>, sino también, la propia CIJ ha sentado, con relación a los principios aplicables al procedimiento, que “las presunciones de hecho o indicios o pruebas circunstanciadas son admitidas en todos los sistemas jurídicos del mundo”<sup>143</sup>, siendo el debido proceso una fuente de derecho internacional<sup>144</sup> que debe respetarse bajo cualquier precepto.

Asimismo, los antecedentes de Turquía relativos a la gestión necesaria para determinar la condición de refugiado no resultan muy auspiciosos. El TEDH, en el caso *Jabari c. Turquía*, condenó a este último por violar los arts. 3 y 13 de la CEDH, tras haber declarado inadmisibles una solicitud de asilo, emitir una orden de expulsión e impedir el derecho a recurrir tal decisión, a una ciudadana iraquí que se presentó ante las autoridades pertinentes por fuera del plazo de cinco días estipulado por la normativa para requerir asilo.<sup>145</sup>

En esta misma línea, y teniendo en cuenta el examen relativo a las condiciones de Turquía como país de asilo, el debido proceso obliga a la autoridad a realizar una evaluación individual y circunstanciada de cada peticionante. La celeridad en el estudio particular no sólo contradice la Directiva 2011/95/UE<sup>146</sup>, en que se detalla cómo debe ser el exhaustivo examen que deben llevar a cabo las autoridades previo a determinar la procedencia o inadmisibilidad de cada solicitud, sino también puede significar obviar la situación actual del país de retorno y conllevar, conforme al Acuerdo, la devolución de un migrante irregular a Turquía, donde sus derechos individuales estarán en riesgo (CEAR, 2016:4). Por caso, cabe preguntarse qué ocurriría si, en la situación actual de Turquía, un kurdo proveniente de Siria arriba a Grecia y su solicitud es declarada inadmisibles.

En definitiva, este último punto confirma una práctica contradictoria con la normativa vigente en Europa, en tanto se ha empoderado a las autoridades de la República Helénica a determinar con ligereza quienes merecen la protección internacional de la UE, cuando la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en vigencia desde diciembre de 2009, ha venido a suplir las interpretaciones domésticas relativas al DIR, por aquellas que se basan en esta ley supranacional (Dorig, 2013:149) y que garantizan, a toda persona, el derecho al asilo y a la protección contra la devolución, expulsión y extradición.<sup>147</sup>

<sup>142</sup>*Supra*, Nota 20, Art. 16

<sup>143</sup>CIJ, *Canal de Corfú* (Reino Unido c. Albania), Fallo 09/04/1949, CIJ Recueil p. 18

<sup>144</sup>Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Art. 38.1.C)

<sup>145</sup>TEDH, *Jabari c. Turquía*, Demanda 40035/98, Sentencia del 11 de julio de 2000, parág. 39 y 40.

<sup>146</sup>Art. 4 (3), Directiva 2011/95/UE. Este artículo desarrolla minuciosamente todos los aspectos que deben ser tenidos presentes en la ocasión en que se evalúa la petición de asilo y, además, agrega que el haber sufrido persecuciones serias constituye un indicio serio para resolver en favor del solicitante de refugio.

<sup>147</sup>*Supra*, Nota 20, arts. 18 y 19 respectivamente.

## Reflexiones finales

El primer derecho para los migrantes debiera ser el derecho de no emigrar. Ello se alcanzaría mediando la existencia de condiciones que hagan posible la libertad de elegir. Una verdadera política migratoria debiera empezar por actuar sobre las causas de esa desigualdad<sup>148</sup>.

Sin embargo, cuando situaciones de origen humano impiden el ejercicio al derecho a no emigrar, es la solidaridad internacional, a la cual se han sujeto estos actores, la que debe primar. Tal como sugiere el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las soluciones se deben encontrar en un enfoque integral con énfasis en “la necesidad de respuestas comprehensivas y multisectoriales”.

El lado oculto del Acuerdo UE-Turquía deja al descubierto los intereses geopolíticos que persiguen ambas partes y cómo ellos se sobreponen a obligaciones humanitarias elementales. Turquía, ansiosa por entrar en la Unión, pierde de vista que representará, por tercer año consecutivo según datos del ACNUR, el país que acoge la mayor cantidad de refugiados en el mundo, a la par en que su situación política interna la lleva a decretar el Estado de Emergencia y suspender la aplicación de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Por su parte, la UE, atemorizada por el aumento de la retórica del miedo, el ascenso de sentimientos nacionalistas y de los partidos reaccionarios en las encuestas, sumado a su incapacidad para hacer frente al flujo migratorio, producto de una crisis que en gran parte ella ha generado, olvida los cimientos sobre los que se pactó *Schengen* y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, dando cuenta que el *talk* normativo no se condice con la *action* política.

Además, el Acuerdo adolece del respaldo de la ciudadanía europea. El aval del Parlamento hubiese significado un paso previo y necesario, más allá de cualquier cuestión de procedimiento, para respaldar o eventualmente descartar la decisión adoptada. No puede subsumirse semejante arreglo a la voz de unos pocos.

Desde ya, no escapo a que podría realizarse un análisis más profundo y exhaustivo sobre el acuerdo en cuestión. Sin embargo, considero que el presente ha sido suficiente para evidenciar las violaciones más palpables en lo que respecta a normas básicas del DIR y del DIDH. En tiempos en que los medios de comunicación, al igual que las autoridades de la UE, reposan sus ojos en cifras o estadísticas que expresan la “disminución” de los flujos de migrantes que arriban al continente, poco se ha hecho por examinar las consecuencias jurídicas que traería el anuncio en lo tocante a la protección internacional.

Se ha soslayado que las razones que empujan a las personas a abandonar sus hogares son tan (o más) tenaces que las medidas que se adoptan para evitar su arribo a Europa. La crisis humanitaria no se resolverá fomentando el aumento de políticas deletéreas sino intentando poner fin, con diplomacia, negociación y escrúpulos morales, a las causas estructurales que impulsan

---

<sup>148</sup>De Lucas, Javier. “Tras la conmoción por los refugiados, un riesgo que es una paradoja”. Al revés y al derecho. 05/09/2015. Disponible en: <http://alrevesyalderecho.infolibre.es/?p=3883>

—sino es que obligan— a las personas a desplazarse forzosamente: conflictos armados, pobreza extrema, desigualdad social o violaciones sistemáticas de derechos humanos, por mencionar sólo algunas.

Probablemente sean las palabras del escritor francocanadiense, Yann Martel, aquellas que sirvan de ejemplo para recordar cuál es la raíz de los grandes desplazamientos humanos que hoy día Europa resiste: “¿Por qué hay gente que se cambia de país? ¿Qué la empuja a desarraigarse y dejar todo lo que ha conocido por un desconocido más allá del horizonte? ¿Qué le hace estar dispuesta a escalar semejante Everest de formalidades que le hace sentirse como un mendigo? ¿Por qué de repente se atreve a entrar en una jungla foránea donde todo es nuevo, extraño y complicado? La respuesta es la misma en todo el mundo: la gente se cambia de país con la esperanza de encontrar una vida mejor”.

## **Bibliografía**

### **Doctrina**

ARREDONDO, RICARDO (2013), “Las Fuentes del Derecho Internacional”, en ARREDONDO, RICARDO (ED) *Manual de Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Ed. La Ley

CONTARINI, EUGENIA Y LETIERI, MARTIN, (2012) “Protección Internacional de Refugiados: alcances y desafíos en la actualidad”, GUTIERREZ POSEE, H. *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot.

DIEZ DE VELASCO, MANUEL (1999), *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 11° Ed.

DÖRIG, HARALD (2013), “Geneva Convention in Germany and Europe”, SIMEON, JAMES, *The UNHCR and the supervision of International Refugee Law*, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press

GONZALEZ NAPOLITANO, SILVINA S. (2015), “Derecho de los Tratados (Primera Parte)”, en GONZALEZ NAPOLITANO, SILVINA S. (ED), *Lecciones del Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Ed. Erreius

MARTINEZ MONGE, FEDERICO, (2012) “El asilo como fundamento de la protección de los refugiados”, LETTIERI, MARTÍN, *Protección Internacional de los Refugiados en el Sur de Sudamérica*, Buenos Aires, Ed. UNLa,

### **Instrumentos internacionales**

DECLARACIÓN UE-TURQUÍA, Bruselas, Bélgica, 2016

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, Viena, Austria, 1969

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, Ginebra, Suiza, 1951

PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, Nueva York, Estados Unidos, 1967

CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, Roma, Italia, 1950

PROTOCOLO N° 4 DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, Estrasburgo, Francia, 1963

TRATADO DE LISBOA, Lisboa, Portugal, 2007

TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, Bruselas, Bélgica, 2010.

ESTATUTO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, San Francisco, Estados Unidos, 1945

## Jurisprudencia

CIJ, *Plataforma continental del Mar Egeo* (Grecia c. Turquía), Fallo 19/12/1978

CIJ, *Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein* (Qatar c. Bahrein), Fallo 15/02/1995

CIJ, *Canal de Corfú* (Reino Unido c. Albania), Fallo 09/04/1949

TEDH, *Asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, Demanda 27765/09, Sentencia del 23 de febrero de 2012

TEDH, *Salah Sheekh c Países Bajos*, Demanda 1948/05, sentencia del 11 de enero de 2007

TEDH, *Hilal c. Reino Unido*, Demanda 45276/99, sentencia del 6 de marzo de 2001.

TEDH, *Jabari c. Turquía*, Demanda 40035/98, Sentencia del 11 de julio de 2000.

TEDH, *Carson y otros c. el Reino Unido*, Demanda 42184/05, Sentencia del 16 de marzo de 2010

TEDH, *Burden c. el Reino Unido*, Demanda 13378/05), Sentencia del 29 de abril de 2008

CIDH, *Álvarez Hernández c. Cuba*, Caso N° 7898, Resolución N° 11/82 del 8 de marzo de 1982,

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General N° 31, 80° período de sesiones, U.N. Doc.

HRI/GEN/1/Rev.7 at 225, 2004

## Manuales

ACNUR, *Los Derechos Humanos y la Protección de los refugiados*, Módulo autoformativo 5, Volumen II, Ginebra, Suiza, 15 de diciembre de 2006

## Informes

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, *Informe relativo al Acuerdo Unión Europea - Turquía, adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas*, Madrid, Mayo 2016

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO “*First Report on the progress made in the*

*Implementation of the EU-Turkey Statement*”, Bruselas, Abril de 2016

EUROPEAN COUNCIL, “*The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*”,

19 de abril de 2016

## Notas en la web

COLLET, ELIZABETH, *The Paradox of the UE-Turkey Refugee Deal*, Migration Policy Institute (MPI), Marzo de

2016, disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>

OHCHR, *Discussion Paper, Expulsions of aliens in international human rights law*, Geneva, September 2006

<http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/Discussion-paper-expulsions.pdf>

DE LUCAS, JAVIER. “Tras la conmoción por los refugiados, un riesgo que es una

paradoja”. Al revés y al derecho.  
05/09/2015. Disponible en: <http://alrevesyalderecho.infolibre.es/?p=3883>

# Del concepto de seguridad de la OEA a las políticas: los casos de Brasil y Venezuela (2001-2013)

Of the security concept of the OAS to the policies: the Brasil's and Venezuela's cases (2001-2013)

JORGE FEDERICO JAEF

Estudiante avanzado de la Lic. en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Correo electrónico: jfjaef@hotmail.com

## Resumen

La aprobación en el año 2003 de un nuevo Concepto de Seguridad por parte de la Organización de Estados Americanos, planteó la ampliación del número de amenazas que caían dentro de la órbita de la seguridad. Esto marcaba una vocación de los Estados de promover políticas de abordaje multidimensional en oposición a la respuesta militar y el uso de la fuerza como única alternativa para la provisión de seguridad. Sin embargo, un análisis de los casos de los aspirantes a líderes regionales durante los diez años siguientes a la aprobación del Concepto -en el año 2003-, demuestra una contradicción entre el enfoque planteado por el documento y las políticas de seguridad en los Estados americanos. Evaluando la persistencia de los operativos de carácter unidimensional y el recurso

## Abstract

The approval in 2003 of a new Concept of Security from the Organization of American States set an increase in the number of the menaces that fell in the security's orbit. This marked a vocation of the states to promote policies of multidimensional approach in opposition to the military response and the use of the force as the only choice to offer security. Although, an analysis of the cases of the regional leadership's candidates over the last ten years since the approval of the Concept -in 2003-, shows a contradiction between the approaches offered in the document and the security policies in the American States. Reviewing the persistence of the unidimensional operatives and the use of the Armed Forces for internal security tasks is noted that the logics linked to the security provision

a las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad interna, se nota que las lógicas vinculadas a la provisión de seguridad sólo se han visto modificadas en el plano discursivo. En el caso brasileño, no se nota un gran descenso en las respuestas unidimensionales y se sostiene la fuerte gravitación de la institución castrense en el campo de la seguridad, especialmente en lo que hace al entramado institucional del Estado. En el caso venezolano, la situación expresa un aumento de las carteras gubernamentales ocupadas por personas vinculadas a las Fuerzas Armadas, a la vez que estas emprenden cada vez más funciones en los niveles económico y social.

had only been modified in the discursive aspect. In the Brazilian case, there is no big decline in the unidimensional responses and the military institutions maintain a strong gravity in the security field, especially in the institutional state framework. In the Venezuelan case, the situation express an increase in the governmental offices which are in charge of people linked to the Armed Forces, at the same time that they occupy position in the economic and social level.

#### Palabras clave

Seguridad — Brasil — Venezuela — OEA

#### Keywords

Security — Brazil — Venezuela — OAS

#### Introducción

A partir de la finalización de la denominada Guerra Fría ha tenido lugar un proceso que ha conducido a la ponderación del tratamiento multidimensional de las amenazas que los Estados deben enfrentar en materia de seguridad. A la difusión de amenazas de carácter asimétrico, se ha sumado el fortalecimiento de concepciones que ponen el tratamiento de carencias de índole socio-económico en un primer plano. La visión que subyace estos acontecimientos a nivel teórico se vincula con una vocación de comprender y atacar con mayor efectividad las amenazas asimétricas. Esto ha favorecido que el subdesarrollo en general sea considerado hoy, en gran medida, una problemática a tener en cuenta para el abordaje de problemas de seguridad. La región latinoamericana ha sido una de las que con mayor contundencia ha planteado la necesidad de ampliación de los conceptos vigentes para alcanzar una visión integradora que facilite el tratamiento de las cuestiones relativas a la seguridad. Tal posicionamiento debe ser evaluado a la luz de la casi nula existencia de conflictos de carácter interestatal, pero también de los altos

niveles de violencia política y criminalidad transnacional organizada que experimenta la región (Buzan y Weaver, 2003). Ante ese escenario, la propuesta del tratamiento multidimensional de los problemas de seguridad, aparece como razonable.

Por otro lado, un factor importante que ha operado a nivel regional para la determinación de lo que se consideran problemáticas de seguridad, es el lugar que los Estados Unidos ocupan en la región. Es por ello que los intentos de los países latinoamericanos por imponer un sentido más amplio a la noción de seguridad debe leerse también en el marco de la oposición a la forma de intervención de los Estados Unidos en la región. Lo que se busca apuntar aquí es que la disputa sobre los alcances de lo que se entiende por “seguridad” se nutre también de la oposición de diversos actores estatales regionales a la influencia del hegemon global, tanto en lo discursivo como en lo práctico. Así, el tratamiento multidimensional de las amenazas a la seguridad (incorporando acciones en materia socio-económica) constituiría una visión compartida latinoamericana opuesta a la de los Estados Unidos.

El debate entre las diferentes formas de concebir la seguridad sería plasmado, en el año 2003, en un nuevo Concepto de Seguridad que la Organización de Estados Americanos adoptaría, previo tratamiento y aprobación en el seno de la Conferencia sobre Seguridad Hemisférica. Los problemas vinculados al concepto en cuestión serán abordados en el cuerpo del presente trabajo. Baste por ahora con decir que el mismo contempla una ampliación sustantiva de lo que se entiende por amenazas a la seguridad, teniendo lugar lo que Radseck denomina una “securitización de la agenda de desarrollo” (2004). Esta ampliación del número y forma de las amenazas plantea, si bien en forma asistemática y por momentos incoherente, que la región habría de emprender un camino de lucha contra una amplia variedad de fenómenos cuyo tratamiento redundaría en una mejor situación de seguridad. Para más, los debates previos a la aprobación del proyecto explicitan la existencia de un marcado consenso en torno a la securitización del subdesarrollo.

Sin embargo, se propone en el presente trabajo, que la situación en la práctica ha distado de lo que el Concepto de Seguridad de la OEA del año 2003 prescribió. En el marco del presente trabajo, se seleccionaron como casos de estudio Brasil y Venezuela en el período 2001-2013. La justificación del recorte radica en que ambos países eran considerados, en el período estudiado, los principales aspirantes a líderes regionales. No se pretende aquí entrar en demasiado detalle sobre el impacto que las actitudes, posicionamientos y acciones de los líderes regionales tienen sobre los demás países dentro de su ámbito de existencia. Dígase simplemente que el líder regional, en tanto que modelo y proveedor de bienes públicos internacionales, tiene una alta capacidad para moldear la forma en que otros países abordan diversas problemáticas, como ser la cuestión de la seguridad.

El presente trabajo se centra en analizar la situación de lucha contra las amenazas a la seguridad en Brasil y Venezuela para el período 2001-2013, con vistas a determinar la continuidad o no de acciones de marcada impronta coercitiva en el tratamiento de distintas problemáticas de seguridad. A tal fin, no se buscarán aquí casos en que se hayan implementado nuevas políticas de orden socio-económico, sino la vigencia (o profundización) de acciones para enfrentar amenazas a la seguridad a través de respuestas militarizadas. Se cree que las políticas orientadas a problemas en materia de desarrollo no pueden ser pensadas en sí mismas como respuestas a problemas de seguridad. En la medida en que las políticas de carácter socio-económico pueden tener un origen propio, autónomo de la problemática de la seguridad, no se cree que la sistematización de aquel tipo de acciones sea un ejercicio que permita visualizar cómo se ha alterado el tratamiento de las amenazas a la seguridad. Por el contrario, la continuidad de una respuesta militarizada a problemas definidos de antemano como “de seguridad”, estaría indicando una contradicción entre la acción de los Estados y el Concepto de Seguridad del año 2003, que decidieron adoptar. O sea, si se mantiene o profundiza la respuesta militarizada, podremos afirmar que existe una contradicción entre el discurso y la práctica de los actores estatales estudiados. Tal será, entonces, el objeto de estudio del presente trabajo.

## **El debate sobre los alcances de la seguridad tras la finalización de la Guerra Fría**

### **El nuevo contexto global y su impacto sobre la noción de seguridad**

El fin de la Guerra Fría ha dado lugar a una nueva situación internacional en materia de seguridad. Este nuevo momento se caracteriza por la complejización de la agenda de seguridad que añade a los otrora predominantes conflictos interestatales, la mayor difusión de toda una serie de amenazas asimétricas. La agenda de seguridad del Siglo XXI recoge fenómenos completamente nuevos, otros que han sufrido modificaciones y, finalmente un grupo minoritario de amenazas constituido por conflictos convencionales (Brown, 2004). De este modo, convergen continuidad y cambio en el marco de un sistema internacional que aún se rige por la primacía de los actores estatales pero que, sin embargo, favorece el accionar de otros actores que no lo son, en el marco de lo que se ha dado a llamar “globalización” (Brown, 2004).

En una clave similar, Busso agrega que lo que desaparece tras el fin de la Guerra Fría es la idea de un enemigo identificable ante el advenimiento de amenazas que “se tornan difusas, transnacionales, (...) y ya no representan a un Estado, ni se sitúan en un territorio determinado” (2004).

Lo que se propone aquí es que a la vigencia de la conflictividad interestatal tradicional se suma el fortalecimiento de diversas amenazas asimétricas que cobran relevancia en el nuevo período. Entre estas amenazas, es posible

identificar a la criminalidad transnacional organizada, al terrorismo internacional y a grupos insurgentes, pero también toda una serie de fenómenos que cobran relevancia en materia de seguridad pero que carecen de un agente definido que las accione, como son las migraciones, los desastres naturales, la exclusión social, entre muchas otras.

Será este cambio del escenario internacional el que conduzca a una necesaria revisión de los alcances de la noción de seguridad. La determinación del carácter asimétrico de una amenaza implica partir de la premisa de un cambio de paradigma, donde se abandona el esquema westfaliano o clausewitziano, que interpreta la seguridad como ausencia de amenazas externas militar-estatales. En respuesta a esto, y dado que el advenimiento del Siglo XXI ha dado lugar a una manifestación más activa y sostenida en el tiempo de actores privados, ahora capaces de desafiar la unidad estatal a gran escala, ha surgido la necesidad de ampliación del concepto tradicional de seguridad. Barry Buzan enuncia cinco sectores de seguridad y explica que estos son:

“Seguridad militar que concierne al juego en dos niveles entre la capacidad ofensiva armada y la capacidad defensiva de los Estados y sus percepciones en cuanto a las intenciones del otro

Seguridad política que concierne a la estabilidad organizacional de los Estados, sus sistemas de gobernanza y las ideologías que les proveen legitimidad y autoridad

Seguridad económica que respecta al nivel de acceso del Estado a recursos, financiamiento y mercados necesario para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal

Seguridad societal que concierne la sustentabilidad de patrones tradicionales de lenguaje cultura, religión, identidad nacional t costumbres

Seguridad ambiental respecta al mantenimiento de la biósfera local y planetaria como sistema de soporte del cual dependen todas las demás empresas humanas” (1991: 19-20)

Esta aseveración, sin ser la única delimitación posible de las dimensiones que constituyen la seguridad, da cuenta de una ampliación sustantiva del número de fenómenos que se puede considerar como una amenaza. La región latinoamericana, como se verá a continuación, no ha escapado al debate sobre los alcances del concepto de seguridad.

Un hito en lo que respecta a la ampliación de los alcances del ámbito de la seguridad, fue el surgimiento de la idea de “seguridad humana”. Se entiende que esta constituye toda una serie de dimensiones que van más allá de la protección del Estado como entidad política. Como lo menciona Rojas Aravena:

“Según la Comisión de Seguridad Humana, esta significa garantizar las libertades vitales; proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones peligrosas, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones; implica también crear sistemas que les faciliten los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: frente a las privaciones y al miedo, y libertad para actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: protección y realización del potencial. La protección aísla a las personas de los peligros. La potenciación les permite realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones” (2010: 6).

Esta amplitud del concepto genera que se perciba como amenaza a la seguridad todo elemento disruptivo de las libertades que en el fragmento citado se pretende mencionan. La necesidad de ampliación del concepto convencional de seguridad ya había sido plasmada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el año 1994, cuando en su Informe de Desarrollo Humano aludía a la importancia de la complementación del paradigma tradicional de la seguridad con nuevas dimensiones que estuvieran en sintonía con los cambios acaecidos desde el fin de la Guerra Fría (1994).

### **El Concepto de Seguridad Hemisférica del año 2003**

#### **La Declaración Sobre Seguridad en las Américas**

En el año 2003 tuvo lugar la Conferencia de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos. La Declaración Sobre Seguridad en las Américas propondrá lo siguiente:

“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el “respeto a la soberanía nacional”. (OEA, 2003: 2)

Como se puede observar, existen algunos problemas vinculados al fragmento en cuestión. La coexistencia de diversos niveles de análisis y la no distinción entre objetivos y medios para la garantía de la seguridad son llamativas. A esto se suma que la Declaración afirma que se garantizará la paz a través de “nuestra arquitectura de seguridad”, arquitectura no sólo vetusta y falta de dinamismo y operatividad sino también desfasada con respecto a la realidad de la seguridad regional (Calderón, 2011).

La Declaración resulta aún menos clara al indagar sobre algunas consideraciones que explican el concepto en cuestión con mayor profundidad.

La aclaración de lo que se entiende por “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos” en el ítem “m” del apartado 4, sección II plantea que estos son:

“ [1] el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; [2] la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; [3] los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; [4] la trata de personas; [5] los ataques a la seguridad cibernética; [6] la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y [7] la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas” (OEA, 2003: 4)

Un análisis del nuevo Concepto de Seguridad permite notar que las inconsistencias son varias y diversas. Ante todo, se percibe que si bien existe una vocación de incluir amenazas no convencionales, resulta difícil imaginar que puedan alcanzarse grados de operatividad aceptables con base en la Declaración en cuestión. Si bien el análisis del concepto no constituye un eje del presente trabajo, resulta pertinente profundizar sobre algunas de las razones que pueden haber llevado al Concepto abordado, ya que podrían ser los déficits de este los que dificultaron la implementación de políticas de seguridad innovadoras garantizando la persistencia de una respuesta militarizada frente a amenazas asimétricas.

Hasta el año 2003, la construcción de un consenso hemisférico en materia de seguridad había resultado difícil, especialmente tras el fin de la Guerra Fría. Durante aquel período, el continente americano se hallaba regido, de acuerdo a Robledo Hoecker y Rojas Aravena, por una hegemonía institucionalizada que servía como elemento legitimador de las decisiones tomadas por los Estados Unidos. El fin de la bipolaridad habría provocado la desinstitucionalización del sistema hegemónico (2002). Si se advierte que tal proceso abrió posibilidades de diálogo político intra-regional en diversas materias, -entre las cuales se cuenta la seguridad hemisférica- parece razonable afirmar, por ende, que el fin de la dispersión política generada por la gravitación institucional de los Estados Unidos sobre la región haya sido un elemento que favoreció una definición más amplia de las amenazas de seguridad en la Conferencia. De esta manera, la amplitud del nuevo Concepto daría cuenta de una necesidad de los Estados Unidos de aceptar la securitización del subdesarrollo que los países latinoamericanos pregonaban.

Otra dificultad planteada por Radseck es la falta de un entramado institucional y de instrumentos jurídicos apropiados para enfrentar situaciones que van desde amenazas convencionales hasta cuestiones de desarrollo, salud y medio ambiente.

Vega, a su vez, pone énfasis en la falta de rigurosidad en la definición de las amenazas, la laxitud del Concepto y la determinación de un número de amenazas de diversa índole sin el establecimiento de una jerarquización de las mismas (2009). Y complementando lo propuesto, cabe mencionar la necesidad de distinción entre amenazas -aquellos fenómenos detrás de los cuales existe un agente con una intención determinada- y problemas, que serían situaciones que se originan en el Sistema Internacional, pero cuya salvaguarda no debiera ser puesta bajo el Sistema Interamericano de Seguridad, evitando la securitización de todos los campos de la vida humana (Armerding, 2006).

### **Securitización de la agenda de desarrollo**

La expresión “securitizar la agenda de desarrollo” es empleada por Radseck y grafica en forma precisa la preocupación que sostuvieron los países latinoamericanos -plasmada en el nuevo Concepto de Seguridad- por incorporar en tanto que amenazas no tradicionales a la seguridad, toda una serie de fenómenos (2004) cuya resolución concierne en principio a los objetivos de desarrollo humano en los diferentes países de la región. Tales objetivos, se cree en el marco del presente trabajo, fueron el resultado de un consenso bastante marcado entre los países de la región, dada la apertura de nuevos procesos de diálogo político tras la desarticulación del hemisferio occidental en clave de Guerra Fría. Estas demandas fueron susceptibles de ser plasmadas en el debate en torno la Declaración sobre Seguridad, debiendo los Estados Unidos ser receptivos a las propuestas latinoamericanas con vistas a salvaguardar sus propias preocupaciones de seguridad. Se estima que uno de los factores de inconsistencia puede derivar del carácter de “solución negociada” del Concepto de Seguridad.

Otra salvedad debe hacerse en cuanto a la securitización del subdesarrollo. Si bien el mismo es equivalente a la inclusión de nuevas dimensiones (socio-económicas principalmente) al ámbito de la seguridad, aquella no implica necesariamente el tratamiento militarizado de las amenazas. Es decir, los países latinoamericanos apoyaron la securitización de la agenda de desarrollo -su percepción como amenaza- con vistas a propiciar un tratamiento multidimensional -esto se puede saber a partir de un análisis de diversas fuentes, que se llevará a cabo en los dos apartados siguientes. Sin embargo, Radseck ilustra un punto que resulta fundamental y que vuelve a poner de relieve la falta de una arquitectura de seguridad apropiada: la falta de un sistema multidimensional de respuesta se suma a un Concepto de Seguridad que coloca bajo el mismo rótulo de “amenazas, preocupaciones y otros

desafíos” problemáticas de índole diversa, vinculadas tanto a seguridad externa como interna, generando el riesgo de que se persista en una respuesta de carácter unidimensional y fortaleciendo el enfoque militar para el abordaje de las diversas problemáticas (2004). En virtud de la hipótesis sostenida en el presente trabajo, se plantea que ese obstáculo coadyuvará la persistencia de una respuesta militarizada frente a las amenazas asimétricas a la seguridad.

A partir de eso, el contraste entre discurso y práctica en Latinoamérica sería que mientras se aboga por la incorporación de la cuestión socio-económica a la agenda de seguridad, se mantienen respuestas convencionales o militarizadas e incluso, en ocasiones, se amplía el campo de acción de las Fuerzas Armadas.

### **Brasil en el debate del Concepto de Seguridad**

La posición de la principal potencia de Sudamérica tanto en las instancias previas como durante los debates en el marco de la Conferencia sobre Seguridad, no acusó una preocupación tan marcada como la de otros países por la dimensión social del abordaje de las problemáticas de seguridad. Sin embargo, esto no quiere decir que no reconociera la vigencia de las amenazas enunciadas en el marco de los “desafíos y otras preocupaciones” de la Declaración sobre Seguridad de las Américas. De hecho, en la Conferencia, el Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, inició su discurso haciendo eje en el hecho de que la falta de oportunidades para la colocación de productos agrícolas por parte de los productores de los países alimenta “el fuego de la violencia social”<sup>149</sup> y agrega luego que “tampoco se puede ignorar las legítimas aspiraciones de los países más pobres (...) de adoptar políticas de desarrollo” para finalizar diciendo que estas son también cuestiones de seguridad y que deben ser encaradas como tales (Amorim, 2003). En el mismo discurso, Amorim enumeró entre las amenazas que sufren las sociedades del hemisferio “la criminalidad, la corrupción, el lavado de dinero, el fácil acceso -legal o ilegal- a armas de fuego, el tráfico de menores, la delincuencia vinculada a las drogas, los delitos ambientales, las epidemias de alto impacto social, como el SIDA”<sup>150</sup> (2003), lo que ratifica la preocupación por amenazas no pertenecientes al ámbito de la defensa e incluso algunas propias de las dimensiones “societal” y “ambiental” de la seguridad que planteara Buzan (1991).

Otro documento cuyo análisis resulta relevante son las denominadas “Respuestas de los Estados Miembros al cuestionario sobre los nuevos criterios de seguridad hemisférica”. Los mismos fueron realizados con antelación a la celebración de la Conferencia sobre Seguridad Hemisférica del año 2003 y con base en una serie de preguntas predeterminadas permiten advertir el

---

<sup>149</sup>Traducción del autor

<sup>150</sup>Traducción del autor

posicionamiento de los diferentes países frente a diversas temáticas. Ante la pregunta por lo que el país considera amenazas, Brasil señala la existencia de “nuevas amenazas”, nombrando al narcotráfico como faceta principal del crimen organizado, y remarcando la disposición constitucional que limita la participación de las Fuerzas Armadas en el combate del narcotráfico a tareas de apoyo logístico y de inteligencia, en tanto que apoyo a las fuerzas de seguridad (OEA, 2001). Otra respuesta interesante que proporciona Brasil está vinculada con las expectativas del Gobierno en cuanto a los resultados de la Conferencia de Seguridad Hemisférica. Ante tal pregunta, el documento plantea que Brasil espera “la formulación de un concepto de seguridad hemisférica más actualizado, que incorpore tanto los desafíos clásicos como las “nuevas amenazas” a la seguridad en la región (...)” (OEA, 2001).

Lo que se destaca aquí es que en el aspecto declarativo, Brasil muestra un marcado interés en que se actualice la percepción de lo que son las amenazas a nivel del Sistema Interamericano de Seguridad. Pero además - y esto es de especial relevancia- la diplomacia del país transmitió ante la Conferencia del año 2003 la preocupación por que se traten ciertas cuestiones de índole económico-social e incluso sanitaria, bajo la óptica de la seguridad multidimensional.

### **Venezuela en el debate del Concepto de Seguridad**

En el caso venezolano, la vocación de ampliación de los alcances del ámbito de la seguridad resultó mucho más marcada. En su discurso ante la Conferencia sobre Seguridad, el Ministro de Relaciones Exteriores, Roy Chaderton Matos, plantea directamente que la más grave de las amenazas es la convergencia de la pobreza y la exclusión social y señala automáticamente toda una serie de carencias en el plano económico-social, entre las cuales se cuentan la falta de acceso a comida, educación y salud (Chaderton Matos, 2003). Otro eje estructurante del discurso del Canciller es la necesidad de ampliación de la democracia.

El discurso abunda, además, en datos estadísticos sobre logros obtenidos en materia de salud e inclusión social, y enfatiza la relación entre estos y la provisión de seguridad humana en forma generalizada. Asimismo, -y esta cuestión resulta particularmente interesante- el venezolano expresa en esa exposición, satisfacción por la ampliación del rol que juegan las Fuerzas Armadas, implicándose estas en “programas de educación, salud y alimentación” (Chaderton Matos, 2003).

Las respuestas al “Cuestionario sobre los Nuevos Criterios de Seguridad Hemisférica” presentadas por la Misión Permanente de Venezuela ante la OEA resulta también reveladora ya que apuntala los lineamientos vistos en el discurso.

Ante la pregunta por los principios que deberían regir el nuevo Concepto de Seguridad, contestó con base en el concepto de “interdependencia” lo que,

básicamente, explica como la articulación entre las dimensiones política, económica, social y ambiental. (OEA, 2001). Asimismo, se argumenta en la respuesta que es necesaria la inclusión de un mayor número de cuestiones en la agenda de seguridad subregional y nombra la estabilidad democrática, los Derechos Humanos, el medio ambiente, los desastres naturales y la cooperación para superarlos, el desarrollo, el mantenimiento de la paz, la seguridad energética, “la superación de problemas socioeconómicos particulares y la minimización de los conflictos domésticos” (OEA, 2001: 1). En cuanto a la pregunta por las amenazas que su gobierno percibe, Venezuela empieza resaltando la internacionalización de problemáticas frecuentemente asociadas al nivel doméstico, y procede a una enumeración:

“[1] Violación de los principios de igualdad de soberanía, de no-intervención, de no-hegemonía, de autodeterminación y de los Derechos Humanos; [2] Deterioro de las condiciones económicas en las naciones menos desarrolladas; [3] incremento de los índices de pobreza; [3] efectos internacionales de las turbulencias intra-nacionales; [4] aumento desproporcionado de la población; [5] deterioro ambiental y escasez de recursos; [6] narcotráfico; [7] mafias internacionales; [8] terrorismo; [9] corrupción; [10] inestabilidad política; [11] demandas formuladas por las comunidades indígenas, afectando la estabilidad de orden público, facilitado por grupos transnacionales de grupos de activistas de derechos indígenas y apoyados por grupos internacionales pro Derechos Humanos y ecologistas bien financiados; [12] tráfico de armas; [13] posible uso de la violencia, especialmente la utilización de armas atómicas, químicas, tóxicas y bacteriológicas.” (OEA, 2001).

122

Esta enumeración, da cuenta de una gran amplitud en cuanto a los fenómenos que se incluyen dentro de la órbita de la seguridad. Otro dato a tener en cuenta es que mientras que por un lado se identifican algunas de las grandes amenazas asimétricas de la post-Guerra Fría, por otro se señalan situaciones de gran especificidad junto con otras de marcado carácter doméstico. En la misma respuesta, el gobierno venezolano acusa la necesidad de abandono de la concepción tradicional de la seguridad.

### **Contradicción entre el discurso y la práctica: persistencia de la respuesta militarizada**

En el presente trabajo se sostiene que han existido contradicciones entre los posicionamientos discursivos en el marco del debate por la Declaración sobre Seguridad en las Américas -y el nuevo Concepto de Seguridad adoptado en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica- y el accionar de los países analizados en la materia abordada. Específicamente, se estima que ha existido una persistencia de la respuesta coercitiva y especialmente, un enfoque unidimensional, fundado en la preeminencia de la opción militar.

## Brasil

En el caso de Brasil son varias las tendencias que indican la persistencia del tratamiento militarizado, unidimensional, de las diversas amenazas asimétricas a la seguridad en el país. En Brasil, para el período estudiado, han existido dos líneas de acción que marcan, si no un aumento, al menos la persistencia de un enfoque de tipo coercitivo para el tratamiento de diversas amenazas de carácter asimétrico a la seguridad, a saber: a) el empleo de las Fuerzas Armadas; b) el desarrollo de un proceso de militarización en materia de seguridad pública sumada a la resultante convergencia entre policías y militares en diversos ámbitos.

El empleo de las Fuerzas Armadas, ya sea en la lucha contra el narcotráfico y la difusión de armas ilegales, o en el tratamiento de la violencia urbana, ha sido una constante. Si bien Brasil es uno de los Estados latinoamericanos en los cuales las posibilidades de intervención de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior están claramente restringidas constitucionalmente, a situaciones de excepcionalidad, la realidad indica un despliegue mucho mayor de la institución en ese tipo de tareas (Calderón, 2012). Esto, sin embargo, no quita que las intervenciones de la institución castrense en materia de seguridad interior haya cobrado en años recientes, un carácter más esporádico en virtud de la constitución de fuerzas policiales federales (Bartolomé, 2008). Pero no se puede obviar tampoco que desde principios del Siglo XXI se ha convocado a los militares brasileños para el control de varias crisis de criminalidad o violencia urbana en diversos estados.

Por citar un caso emblemático, en el año 2006 se llevó a cabo la denominada “Operación Asfixia” en la cual, basándose en el Código Militar, 1600 soldados ocuparon siete favelas como respuesta al robo de diez fusiles y una pistola de una Unidad del Ejército en Río de Janeiro: se impuso el toque de queda en las favelas ocupadas y se desplegaron tanques y camiones de guerra (Zaverucha, 2008).

Otro caso de participación de las Fuerzas Armadas para la garantía de la seguridad pública fue la ocupación de “Complexos do Alemão e da Penha”, en Río de Janeiro, que se habían constituido como refugio de las bandas narcotraficantes “Comando Vermelho” y “Amigos Dos Amigos”. La operación del año 2010 consistiría en la coordinación por la Secretaría de Seguridad Pública estadual del Batallón de Operaciones Especiales (BOPE) de la Policía Militar, miembros de la Policía Civil y agentes de la Policía Federal. A este operativo, acompañado de recursos del Ministerio de Defensa y 127 infantes de marina implicados en tareas logísticas, se sumarían luego 800 soldados de la Brigada Paracaidista que llevarían a cabo operaciones en el territorio (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013).

En cuanto a la segunda tendencia aludida, Zaverucha detecta la militarización de las políticas de seguridad pública que se dan en el marco de un creciente

entrelazamiento entre las funciones de la policía y las Fuerzas Armadas. Asimismo, el autor agrega que desde el golpe de Estado del año '67, que amplió los alcances operativos y funcionales de la policía militar, no ha habido reformas que colocaran a la Policía Militar en una situación de autonomía (2008), dado que la misma depende, hoy en día, del Comando de Operaciones Terrestres que es “el responsable de dirigir y coordinar la preparación y el despliegue de fuerzas terrestres de acuerdo con las directivas ministeriales y del Estado Mayor del Ejército” (2008:16). Esto ha redundado en la reducción de las funciones de la Policía Civil, que se dedica casi exclusivamente a la investigación forense. Nada se ha hecho desde entonces y persiste aquella situación de hecho, consolidada constitucionalmente desde 1988. A esto se suman las disputas de poder entre las policías Civil y Militar y dificultades para garantizar su capacitación continuada, lo que ha redundado en una peor provisión de seguridad (Saint-Pierre *et al*, 2008). Toda esta situación reduce notablemente la fuerza del argumento planteado ante la Conferencia de Seguridad Hemisférica sobre la separación funcional y operativa entre la realización de tareas de seguridad interna y tareas de defensa que el gobierno del Brasil repitió en diversas ocasiones. La similitud y entrelazamiento *de facto* y *de iure* entre las Fuerzas Armadas y las de Seguridad coadyuva la persistencia de un enfoque unidimensional-coercitivo de impronta militar en el tratamiento de las amenazas no convencionales.

En el marco de esta militarización, se ha generalizado la realización de operativos policiales de gran amplitud, los cuales suelen dirigirse, según un informe publicado por Amnistía Internacional, contra comunidades periféricas o excluidas socialmente. Estas incursiones suelen constituir la represalia oficial ante la comisión de delitos de gran resonancia mediática y se denuncia una marcada predisposición a disparar contra civiles por parte de las policías estatales. El mismo informe relata la realización en Sao Paulo, de un operativo con esas características, en el cual 1200 agentes de la policía civil realizaron un operativo como represalia por el asesinato de Celso Daniel, alcalde de Santo André (2005).

La situación se complejiza (y refuerza la hipótesis sostenida en este trabajo) cuando a este panorama institucional en materia de seguridad se le suma la demora en la implementación de políticas públicas en materia de educación, la limitada absorción de mano de obra por el mercado laboral y la consecuente informalidad laboral, que a su vez sirve como antesala para el ingreso a la participación en actividades delictivas (Saint-Pierre *et al*, 2008).

En el caso de Brasil la contradicción existente entre la ampliación del concepto de seguridad resuelta en el marco de la Organización de Estados Americanos no es flagrante: se puede percibir una tendencia leve que apunta a incorporar un enfoque multidimensional en materia de seguridad. El indicador que permite observar esto sería la tendencia a la baja de la intervención de las Fuerzas Armadas para el control de crisis en materia de

seguridad doméstica. Además, otro atenuante es que Brasil no forma parte del grupo de países que favoreció una gran extensión de los alcances del Concepto de Seguridad del año 2003. Las respuestas de Brasil fueron más bien cautas y si bien reconoció la existencia de “nuevas amenazas” (así se las llama en el Cuestionario analizado previamente), las que nombra son el narcotráfico y actividades delictivas vinculadas a este, como ser el terrorismo. Esto debe tenerse en cuenta ya que en alguna medida, las respuestas al Cuestionario anticipaban la postura del país. Esto, por supuesto, no quita el acompañamiento a la Declaración sobre Seguridad en las Américas, que Brasil ejerció.

Ahora bien, lo dicho no quita que persiste la utilización de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública. Y a esto se suman condiciones propias de las fuerzas policiales en las que se ha cristalizado la impronta militar heredada del golpe de 1967. Ni la reforma constitucional del año 1988 ni ninguna ley posterior han puesto en duda la preeminencia de la Policía Militar o la necesidad de otorgar mayor participación a la Policía Civil. Sin dudas, la resolución de la tensión existente entre ambas fuerzas de seguridad constituye un escollo que dificulta la reforma policial y la adaptación de estas a paradigmas basados en la multidimensionalidad de la problemática de la seguridad.

### **Venezuela**

La situación de Venezuela presenta, por su parte, lógicas muy específicas. Existe una gran tendencia que no puede más que tener profundos efectos en materia de seguridad ciudadana. Esta se relaciona con una militarización que tiene lugar a nivel de toda la sociedad. El proceso, que será explicado a continuación, tiene como correlato la designación como funcionarios de agentes, activos o retirados, de las Fuerzas Armadas en carteras de lo más diversas. Otro factor a mencionar es la ampliación de las tareas subsidiarias que las Fuerzas Armadas venezolanas han empezado a desarrollar con creciente intensidad.

Dice Jácome que contrario a lo que sucede en el resto del continente, donde se busca el control civil sobre los militares, en Venezuela se acentúa una tendencia al control militar de lo civil, o sea la militarización de la sociedad (2011). Como se mencionaba, esto se vincula con que efectivos activos y retirados de las Fuerzas Armadas han sido designados para desempeñar cargos no sólo vinculados a seguridad pública. Así, se puede corroborar tal tendencia al analizar los cambios en el gabinete del Presidente Maduro a lo largo del 2013. El Mayor General Wilmer Barrientos pasó a ocupar el cargo de Ministro de Industrias, sumándose al Ministro de Alimentación, Félix Osorio; al Ministro de Transporte Acuático y Aéreo y Jefe del Órgano Superior de la Economía, Hebert García Plaza; a Jesse Chacón, titular del Ministerio de Energía Eléctrica; y a Rodolfo Marco Torres, su par en el Ministerio de Estado para la

Banca Pública (Deniz, R. *et al*, 2014). La militarización a nivel social en sí no es pertinente a los fines del presente trabajo, mas lo que se busca apuntar es que la presencia generalizada de funcionarios vinculados a la institución castrense permite inferir la imposición de ciertas lógicas de acción basadas en las percepciones de aquella.

En lo que es el sector de seguridad, la designación de militares activos o retirados también constituye un elemento para considerar las posibilidades de asentamiento de una visión unidimensional-coercitiva en la materia en cuestión. Insight Crime informó, por ejemplo, la designación de Ronald Blanco la Cruz, ex General del Ejército como rector de la Universidad Nacional de Seguridad (UNSe) y la de Manuel Eduardo Pérez Urdaneta en el cargo de Director de la Policía Nacional (Hanson y Smilde, 2014). Soraya El Achkar, referente de una reforma policial que contó con escaso apoyo -en parte debido a la oposición de los militares- era una referente de la lucha contra los abusos policiales. Es ella, justamente, quien ocupaba el cargo de Rectora de la UNSe antes de su sustitución por Pérez Urdaneta, ex militar (Hanson y Smilde, 2014).

Otro hito que apunta Jácome es que “la nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, aprobada por la Asamblea Nacional (AN) el 6 de septiembre de 2005, reiteró la participación de los militares en tareas de desarrollo y de mantenimiento del orden interno” (Jácome, 2011: 3). De esta manera, las percepciones venezolanas en cuanto a los alcances del concepto de seguridad, que al momento del debate por la Declaración sobre Seguridad en las Américas delineaban un gran número de ámbitos a ser pensados en términos de amenazas, se materializan, no en una ampliación del enfoque para abordar la seguridad (multidimensionalidad), sino en una difusión generalizada del enfoque militar-coercitivo a otros ámbitos como ser el mantenimiento del orden interno. Siendo que la Ley Orgánica de la Fuerza Nacional es posterior a las respuestas al Cuestionario sobre los Nuevos Criterios de la Seguridad Hemisférica, la situación no puede más que categorizarse como una contradicción.

Es precisamente en el marco de la función de salvaguarda del orden público - asignada a las Fuerzas Armadas Bolivarianas *de iure* en el año 2005-, que en mayo de 2013, el Presidente Maduro dispuso 3000 soldados para el patrullaje de las calles de Caracas, en razón de los altos índices de criminalidad. El objetivo era una “unión cívica militar” para el patrullaje (EFE/Caracas, 2013). La lucha contra la criminalidad en Venezuela constituye el máximo ícono de la persistencia de la respuesta unidimensional del gobierno a las amenazas en materia de seguridad. En el año 2009, el entonces Presidente Hugo Chávez autorizó la creación del “Dispositivo Bicentenario de Seguridad” (DiBiSe), consistente en el despliegue de la Guardia Nacional en zonas calientes en materia delictiva. Dotados de armamento pesado y equipamiento de impronta militar los efectivos se dedicaban a la detención de personas consideradas

“sospechosas”. El DiBiSe se transformaría en el Plan “Patria Segura” hacia junio de 2013 (Hanson y Smilde, 2014).

La realización de tareas subsidiarias por parte de las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas constituye un aspecto de gran trascendencia para comprender los alcances de la persistencia del tratamiento unidimensional de diversas problemáticas de seguridad. A lo largo de este análisis es necesario tener en cuenta que Venezuela incluye como amenazas a la seguridad el empeoramiento de las condiciones económicas, el aumento de la pobreza y los efectos políticos derivados de la inestabilidad doméstica. Sólo teniendo esto presente se puede entender la lógica que subyace el accionar del gobierno venezolano y las razones por las cuales se compromete a las Fuerzas Armadas en estas tareas.

Un primer caso se relaciona con la ocupación de 330.000 hectáreas de tierra, por parte del Ejército, para su redistribución, previa expropiación. Esto fue presentado por Chávez como la recuperación de propiedad colectiva para el Pueblo (Bartolomé, 2008).

Otro caso emblemático, se relaciona con la participación de las Fuerzas Armadas en la garantía de la provisión de productos por parte de supermercados y comercios afines. Esta iniciativa surgió en el año 2013 y dio lugar a la presencia de efectivos en los establecimientos mencionados con la función de fiscalizar el desarrollo de la actividad comercial, montando una militarización de la provisión de bienes de primera necesidad. La estrategia surge luego de la creación del “Órgano Superior para la Defensa Popular de la Economía”, a cargo de ni más ni menos que el General Herbert García Plaza (Lozano, 2013).

La situación de Venezuela constituye un caso particular. Se afirma esto porque la militarización de la seguridad pública se enmarca en una militarización de varios ámbitos de la sociedad. Esto genera que sea difícil poder precisar si el primer fenómeno está dotado de autonomía con respecto al segundo. Resulta importante pensar esto, ya que si Venezuela efectivamente se encamina hacia una militarización social, generalizada, en virtud de las relaciones Estado-Fuerzas Armadas y Sociedad Civil-Fuerzas Armadas, entonces no va a existir margen alguno para pensar el desarrollo de una política de seguridad autónoma, multidimensional, que rompa con un proceso más amplio, que la podría llegar a englobar.

Otra cuestión también resulta interesante: a) por un lado, existe una fuerte correlación entre la determinación de un número amplio y diverso de amenazas por parte de Venezuela y su tratamiento como problemáticas de seguridad; b) por el otro, el concepto amplio de seguridad que Venezuela ha abrazado no conduce a un tratamiento multidimensional de las amenazas, sino a la imposición de una respuesta unidimensional-coercitiva a un mayor número de temas propios del plano social y económico. O sea, la securitización de la agenda de desarrollo por parte de Venezuela ha implicado

tratar en clave militarizada más problemáticas, sin implementar políticas de seguridad que abarquen las restantes dimensiones. Consecuentemente, ha tenido lugar la realización de tareas subsidiarias inusitadas en la historia del país.

### **Comentarios finales**

Hay varios puntos que resulta pertinente plantear en virtud del análisis llevado a cabo. En primer lugar, resulta claro que el Concepto de Seguridad adoptado durante la Cumbre de Seguridad Hemisférica presenta inconsistencias que no pueden más que minar su operatividad. La falta de sistematicidad, así como la inclusión de problemas de seguridad de carácter excesivamente difuso (en ocasiones, de imposible abordaje) conspira contra cualquier acción efectiva que los gobiernos de la región pretendan implementar. Asimismo, la cooperación regional en materia de seguridad -tan necesaria para el abordaje de muchas de las amenazas asimétricas a la seguridad, consagradas especialmente tras la finalización de la Guerra Fría- no puede más que tornarse difícil, en virtud de la no jerarquización de las amenazas, pero también de la gran diversidad de temáticas a cubrir. Dado que el concepto debiera sentar bases a escala hemisférica, se percibe que su utilidad es escasa.

Ahora bien, en lo que hace al objeto del presente trabajo, se sostiene que los casos de Brasil y Venezuela a pesar de ser diferentes, presentan un rasgo común: no pareciera haber un descenso claro en los niveles de aplicación de políticas de carácter coercitivo que permitan afirmar la existencia de una tendencia favorable al tratamiento multidimensional de las diversas amenazas a la seguridad vigentes en la región. Tomando como punto de referencia la aprobación del Concepto de Seguridad en el año 2003, resulta difícil afirmar que haya habido un descenso de la implementación de políticas de corte unidimensional.

Sin embargo, como se ha dicho, los casos no son equivalentes. En lo que respecta a Brasil, se detectan tensiones entre la reorientación de las políticas de lucha contra las amenazas a la seguridad y la persistencia de lógicas de tratamiento convencional. Un factor de gran importancia tiene que ver con la estructura jurídico-institucional en materia de seguridad. La no resolución de las inconsistencias derivadas del golpe de Estado de 1967 y consolidadas a través de la reforma constitucional del año 1988, no puede más que dificultar el planteo de las políticas de seguridad en clave multidimensional.

Venezuela, por su parte, constituye un caso más complejo. Si se sostiene la existencia de un proceso de militarización a nivel de toda la sociedad, se torna difícil analizar cuáles son las especificidades de tal proceso sobre la política de seguridad. Por otra parte, la contradicción entre el discurso y la práctica es mucho más fuerte en el caso venezolano ya que, por un lado, se declaró con toda contundencia la necesidad de ampliación del Concepto de Seguridad de la OEA, pero por otro, se ha extendido el campo de acción de las

Fuerzas Armadas a casi todos los ámbitos de la vida nacional. Esto se ha manifestado en la designación de funcionarios de gobierno vinculados a la institución castrense. Esto no necesariamente implica la militarización de las políticas de las diversas carteras pero sí permite inferir la imposición de ciertas lógicas de pensamiento y acción basadas en lo militar. El caso paradigmático en este sentido es la presencia de efectivos de las Fuerzas Armadas Bolivarianas en supermercados y comercios similares.

Finalmente, es importante tener en cuenta el rol de líderes regionales que Brasil y Venezuela buscaron construir. En primer lugar, se supone que los líderes regionales cuentan con mejores y mayores recursos para implementar políticas en general. En este sentido, resulta desalentador que los dos países que pretendieron conducir al resto de los gobiernos del espacio latinoamericano no hayan sido capaces de consolidar un replanteo de la lucha contra las diversas amenazas a la seguridad. En segundo lugar, la predominancia de los líderes -en sí misma- es proclive a generar la difusión de sus prácticas. En tercer lugar, en caso de cooperación en materia de seguridad, sería esperable que el Estado preeminente impusiera sus propias líneas de acción a los demás. Sintéticamente se puede decir que, el rol de los líderes regionales podría favorecer la difusión y consolidación de políticas de corte unidimensional-coercitivo en materia de seguridad.

Finalmente, remárguese que no se propone aquí que las dificultades para la provisión de seguridad en América Latina están vinculadas exclusivamente al desfase existente entre el discurso y las políticas implementadas. Para un análisis integral, conviene pensar no sólo en términos de los fundamentos de las acciones sino también en su implementación. Los niveles adecuados de efectividad de una determinada línea de acción sólo pueden ser alcanzables si se dispone de fundamentos teóricos, objetivos y recursos coordinados correctamente. En este trabajo, incluso reconociendo las bondades de un enfoque multidimensional, así como también de un grado razonable de ampliación de lo que se entiende por amenazas asimétricas a la seguridad, no se aboga por una u otra forma de acción. En cambio, lo que se busca es poner en cuestión el consenso del año 2003, plasmado en el Concepto de Seguridad Hemisférica desarrollado en el marco de la OEA. Tal concepto, debería haber significado, si no el descenso, al menos la estabilización del recurso a la respuesta unidimensional-militarizada, orientada a atacar las amenazas asimétricas en sus formas más radicales o explícitas (violencia urbana, robo de armas, entre otras). La estabilización del recurso a la violencia estatal, la restricción de la militarización de las políticas de seguridad y el afianzamiento del control civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, hubieran constituido una señal inequívoca de la vocación de plasmar en los hechos la defensa de la securitización de la agenda de desarrollo. Además, buenas marcas en esos indicadores, permitirían pensar que la cuestión de la seguridad ya no se piensa tanto en términos de las amenazas asimétricas mencionadas sino que

se habría intentado incorporar al diseño de políticas públicas la convicción de combatir también las que dificultan el desarrollo humano. A partir de lo observado, se afirma que ese no ha sido el caso. No pareciendo válido afirmar que la respuesta militarizada haya encontrado un campo de acción más delimitado y específico, es posible confirmar la hipótesis sostenida inicialmente: existe una contradicción entre el discurso de los países líderes regionales y las políticas que llevan a cabo para proveer seguridad. El nuevo Concepto de Seguridad, con sus graves y diversos problemas, manifestaba al menos la convicción de que diversas cuestiones socio-económicas constituían problemas de seguridad. Para los casos estudiados, los cambios en la actitud gubernamental hacia la seguridad -en caso de haber existido- han sido poco perceptibles.

### Bibliografía

- Amnistía Internacional (2006) “Entran disparando”: La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas” *La Revista de Amnistía Internacional* N° 77.
- Amorim, C. (2003) Discurso ante la Conferencia sobre Seguridad, OEA, México.
- Armerding, G. (2006) “Una mirada a la Declaración sobre Seguridad en las Américas”, Centro Argentino de Estudios Internacionales, disponible en [http://www.caei.com.ar/sites/default/files/14\\_3.pdf](http://www.caei.com.ar/sites/default/files/14_3.pdf) consultado el 01/11/2014 , consultado el 02/11/2014.
- Bartolomé, M. C. (2008) “Las EFuerzas Armadas Latinoamericanas: Una heterogeneidad poco conocida, *Security and Defense Studies Review* Vol. 8.
- Brown, M. (2004) “New Global Dangers”, *Deiniol Jones International Journal*, MIT Press, Cambridge.
- Buzan, B. y Weaver, O. (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press.
- Busso, A. (2004) “La problemática de la seguridad a nivel mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina”, *Desarrollo y Región*, Instituto de Desarrollo Regional.
- Calderón, E. (2011) “Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo”, *Relaciones Internacionales*, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Calderón, E. (2012) “La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública” *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* N° 12, FLACSO Sede Ecuador.
- Chaderton Matos, R. (2003) Discurso ante la Conferencia sobre Seguridad, OEA, México.
- Deniz, R. et al (2014) “Aumenta presencia de militares en el Gabinete económico” *El Universal*, disponible en <http://www.eluniversal.com/economia/140111/aumenta-presencia-de-militares-en-el-gabinete-economico> , consultado el 07/11/2014.
- EFE/Caracas (2013) “Maduro despliega al Ejército para combatir la delincuencia en Caracas”, *El Periódico*. Disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/maduro-despliega-ejercito-para-combatir-delincuencia-caracas-2390382> , consultado el 07/11/2014.

- Hanson, R. y Smilde D. (2014) “Maduro militariza vigilancia policial en Venezuela, de nuevo”, *Insight Crime*. Disponible en <http://es.insightcrime.org/analisis/maduro-militariza-vigilancia-policial-en-venezuela-de-nuevo> , consultado el 07/11/2014.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (2013) “Reseña del IEEE: Política de seguridad pública de Brasil” Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/Resena\\_SeguridadPublicaBRASIL\\_FabianodeLima.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/Resena_SeguridadPublicaBRASIL_FabianodeLima.pdf) , consultado el 05/11/2014.
- Jácome, F. (2011) “Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela”, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas.
- Lozano, D. “La militarización de Maduro llega hasta los supermercados”, *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1625738-la-militarizacion-de-maduro-llega-hasta-los-supermercados> , consultado el 08/11/2014.
- Organización de Estados Americanos (2003) “Declaración sobre Seguridad en las Américas”. Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec. 1/03 rev. 1.
- Organización de Estados Americanos (2001) “Respuestas de los Estados Miembros al cuestionario sobre los nuevos criterios de seguridad hemisférica (Brasil)”, CP/CSH-410/01 add. 3.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe de Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones para la Seguridad Humana*, PNUD, Nueva York.
- Radseck, M. (2004) “El sistema interamericano de seguridad ¿quo vadis? Posiciones en el Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica”, paper presentado en el Segundo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política “*Desafíos a la gobernanza democrática en América Latina*”, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política e Instituto de Estudios Iberoamericanos, México.
- Saint-Pierre, H. *et al* (2008) “Militares y tareas subsidiarias: la inconsistencia política de la reglamentación de las misiones de las Fuerzas Armadas en Brasil”, *Boletín Resdal año IV N° 30*, Buenos Aires.
- Vega, M. E. (2009) “La ampliación del concepto de seguridad: aportes para un debate en la región sudamericana” Red Colombiana de Relaciones Internacionales,
- Zaverucha, (2008) “La militarización de la seguridad pública en Brasil”, *Nueva Sociedad N° 213*.

# UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano: una visión desde las teorías de las Relaciones Internacionales

UNASUR and the South American Defence Council: a vision from the International Relations theories

MICAELA FINKIELSZTOYN

Licenciada en Letras (UBA) y Magister en Estudios Internacionales (UTDT/ Institut d'Études Politiques de Paris). Correo electrónico: mfinkiel@gmail.com

## Resumen

El presente artículo se propone explicar el fenómeno de la integración regional sudamericana —haciendo foco en el caso particular de la UNASUR y su Consejo de Defensa—, a partir del prisma teórico de las principales escuelas de teoría de las Relaciones Internacionales: el Realismo, el Liberalismo, el Constructivismo y la Escuela Inglesa, así como también estudiar y comprender las limitaciones propuestas por cada uno de dichos modelos.

## Palabras clave

Integración regional — UNASUR — Consejo de Defensa

## Abstract

This article propose an explanation of the South American regional integration phenomenon - making focus in the particular case of the UNASUR and its Defence Council-, from the theoretical framework of the main International Relations schools: Realism, Liberalism, Constructivism and English School, also study and comprehend the limitations proposed by each model.

## Keywords

Regional integration — UNASUR — Defence Council

## Introducción

Analizar el rol que cumplen la Argentina y Sudamérica en el sistema internacional implica, de algún modo, aprehender las categorías epistémicas que describen el mundo según las Relaciones Internacionales y lograr que

puedan explicar los fenómenos que se producen en esta región. Dicha tarea tiene sus dificultades, ya que la mayoría de los modelos teóricos que describen las relaciones entre las naciones y los procesos de integración regional han sido concebidos en la academia anglosajona, por lo que su alcance explicativo y predictivo se circunscribe, en la mayoría de los casos, a ese universo. Esto, como sugiere Elsa Llenderozas “ha constituido casi siempre un obstáculo en el proceso de enseñanza y aprendizaje en los ámbitos universitarios” locales (2013:7). Sin embargo, y a pesar de sus limitaciones, dichos modelos teóricos tienen pretensiones de universalidad y la mayoría de los principios básicos que regulan las Relaciones Internacionales -tales como la soberanía westphaliana, la noción de *pacta sunt servanda*, e incluso formulaciones más liberales, como la teoría de la paz interdemocrática- son de plena aplicación en Sudamérica, por lo que dicho esfuerzo no carecería de utilidad.

El caso particular de la UNASUR, y de su Consejo de Defensa, ambos nacidos de la voluntad de los estados soberanos de la región por coordinar ciertas políticas sectoriales, intentando así moldear la anarquía y reducir los costos producidos por la escasez de información con la que los estados operan en su individualidad, parecería —*grosso modo*— responder a esta caracterización universal de la que parten la mayoría de las teorías de las Relaciones Internacionales.

El presente capítulo, por lo tanto, se propone explicar el fenómeno de la integración regional sudamericana, a partir del prisma teórico de las principales escuelas de teoría de las Relaciones Internacionales: el Realismo, el Liberalismo, el Constructivismo y la Escuela Inglesa, así como también estudiar y comprender las limitaciones propuestas por cada uno de dichos modelos.

### **Delimitación de la problemática de estudio**

Los debates propuestos por las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales -Realismo, Liberalismo, Constructivismo y Escuela Inglesa- giran en torno a dos cuestiones fundamentales: qué (o quién) puede ser entendido como un actor de dichas relaciones; y de qué manera se producen las relaciones y vínculos entre dichos actores.

En este sentido, el principal desafío teórico al que debe enfrentarse el presente trabajo es la falta de consenso entre las cuatro escuelas respecto de la posibilidad de comprender al concepto de “región” como nivel de análisis, dado que se encuentra a medio camino entre el nivel internacional y el nivel nacional o doméstico -niveles originalmente propuestos por Kenneth Waltz en su obra “El Hombre, el Estado y la Guerra” (1959) como categorías de análisis de la acción, y tomados como punto de partida por el canon teórico de las Relaciones Internacionales. En una palabra, no todos los acercamientos teóricos consideran a las regiones como actores en el sistema internacional.

Esto se debe a que, en gran medida, los enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales suelen asociar la noción de “agencialidad” -o *actorness*, en inglés-, es decir aquello que hace que una entidad del sistema internacional sea considerada un verdadero “actor” en la realización de dichas relaciones-, con los atributos tradicionales de un estado (soberanía, territorio, reconocimiento externo, etc.). El proceso de globalización, y el creciente fenómeno de la integración regional, han comenzado a discutir la titularidad exclusiva de dicha *actorness* por parte de los estados, permitiendo su atribución a otras entidades, siempre y cuando estas cumplan con una serie de atributos. Para Björn Hettne -uno de los principales exponentes teóricos del Nuevo Regionalismo<sup>151</sup>- los atributos que le otorgarían *actorness* a una región serían: a) una noción de “regionalidad” (*regionness*), entendida en términos de cohesión de sus miembros; b) una noción de “presencia”, que se refiere al impacto de dicha región en resto del mundo; y, c) un elemento activo, denominado “agencialidad intencional” (*purposive actorness*), que supone un esfuerzo consciente de la región de influir en el orden internacional, de acuerdo a sus valores e intereses (Hettne, 2003).

Esta diferencia de apreciación de las regiones también se debe, en gran medida, a la ontología desde la cual son concebidas las Relaciones Internacionales: dependiendo del nivel de análisis (individual, nacional o sistémico) que privilegie cada marco teórico; así como también de la concepción acerca de la naturaleza de la relación entre los estados -más proclives a la cooperación o al conflicto- que cada una de las escuelas tenga, se encontrarán más o menos dificultades para comprender y analizar el fenómeno de la integración regional.

En este artículo, por tanto, se procederá a analizar el fenómeno de la UNASUR, y más específicamente del Consejo de Defensa Sudamericano, desde el prisma teórico de cada una de las cuatro escuelas antes mencionadas. Asimismo, y dada la innegable proliferación de procesos de integración en el continente americano (Mercosur, ALBA, CAFTA, NAFTA, CELAC, CAN, ALADI, UNASUR, entre otros) se procederá también a discutir qué perfil de región presupone la UNASUR respecto de los demás y cómo Sudamérica se ha transformado en una categoría ideológica, política e identitaria, amén de su concepción tradicionalmente geográfica.

Hechas estas salvedades, procederemos a definir en términos muy generales aquello que entenderemos por “región”, de modo tal de tener una definición base, que pueda ser contrastada con la visión de cada una de las cuatro perspectivas. En este sentido, entenderemos por región a un subsistema dentro del sistema internacional, que se caracteriza por consistir en:

---

<sup>151</sup>Enfoque según el cual las relaciones entre los estados que comprenden una región son multidimensionales, es decir, escapan únicamente a los acuerdos comerciales, para tener un efecto de *spillover* sobre las dimensiones política, migratoria, entre otras. El modelo de Hettne está básicamente concebido para explicar la génesis de la Unión Europea y, durante los 90s, se lo intentó utilizar para explicar el Mercosur (Díaz Nieto, 2010: 16).

- a) Una serie de unidades o elementos interconectados de tal modo que el cambio en alguno de dichos elementos o en sus relaciones genera cambios en otra parte del subsistema;
- b) Ser un subsistema que exhibe propiedades y comportamientos que son diferentes a aquellos que tienen sus partes constitutivas (Jervis, 1997: 6).

Como puede verse, tomamos como punto de partida una definición minimalista de un autor realista como Jervis, para poder ir complejizando y debatiendo con la definición, a medida que avancemos en la explicación. Lo principal que podemos destacar hasta el momento, y que podría constituir una base consensual entre todas las escuelas es que, independientemente de que la región sea concebida como un actor con valor por sí mismo o como un mero subsistema del sistema global, requiere necesariamente de cierta interdependencia -que opera como caja de resonancia frente a los cambios- y de una cierta sinergia -que hace que el todo sea necesariamente distinto a la suma de sus partes. A partir de dichos elementos, entonces, comenzaremos a profundizar las diferentes concepciones de región, evaluando el alcance de su poder explicativo, en lo que a la UNASUR concierne. Comencemos por la escuela realista.

### **La UNASUR desde una óptica realista**

Una de las principales críticas que se le realiza al Realismo como escuela de las Relaciones Internacionales es que se trata de una teoría de la llamada “tercera imagen” (Waltz, 1959), es decir, que su poder explicativo es mayor cuando se analizan fenómenos a nivel estructural: patrones de poder en el sistema internacional de estados (Ikenberry, 2011). Por este motivo, el Realismo suele encontrar ciertas dificultades a la hora de comprender fenómenos de segunda imagen (el nivel estatal), y suele no tomar en consideración aquello que sucede en el plano regional, al encontrarse a medio camino entre la segunda y la tercera imagen. En consecuencia, como sostiene Jervis, la región sólo puede entenderse desde el realismo como un “subsistema”, una pieza menor del sistema internacional.

Asimismo, y dado que el Realismo tiende a hacer foco en los atributos “materiales” como elementos de poder relativo -la población, la extensión territorial, la economía- (Llenderrozas, 2013: 178), resulta lógico entonces que dichos subsistemas regionales sean vistos desde el prisma geográfico. En consecuencia, para el neorealismo, las regiones se conforman como subsistemas globales, de acuerdo a un criterio de proximidad geográfica, condición de posibilidad del nivel de interconexión que experimentarían los estados.

¿Cómo se producen las relaciones entre estados al interior de una región para el Realismo? Para responder a esta pregunta, es preciso volver a la ontología de las relaciones interestatales que propone dicha escuela. Para el Realismo,

las relaciones entre estados están basadas pura y exclusivamente en términos de poder en un contexto de anarquía. Es a partir del análisis de dichas relaciones que un Estado define su política exterior: puede reaccionar en contra de dicho poder y balancear al Estado poderoso [*balancing*, en inglés]; o puede plegarse a dicho poder y bregar por mantenerse en la esfera de influencia del estado hegemónico [*bandwagoning*]. Es a partir de esta dialéctica entre *balancing* y *bandwagoning* que se dirime la integración regional para el Realismo.

Hay pocos estudiosos realistas que derivan una teoría del conflicto que pueda predecir la estabilidad relativa de las diferentes regiones basadas en el entendimiento de las dinámicas de poder dentro de estas regiones, en oposición al simple estudio de cómo las grandes potencias exteriores [a la región] pueden explotar la política regional en su provecho (Paul, 2012: 49).

Como bien señala Copeland (Paul, 2012), la gran mayoría de los teóricos realistas evalúan la conformación de regiones como un resultado de una “reacción”, sea a favor, sea en contra, de las potencias extrarregionales. Jeffrey Taliaferro (*idem*: 76) va aún más allá, señalando que además de las potencias globales, existen estados “pivote” (*pivotal states*), que operarían como los hegemones en torno de los cuales se constituyen regiones, que actúan conjuntamente respecto de una potencia extrarregional. En el caso de Sudamérica, Brasil sería dicho estado pivote -México podría serlo también, en una dinámica más bien continental- y la potencia extrarregional sería Estados Unidos. Para una visión realista, y “occidente-céntrica” como sería la sugerida por Copeland y Taliaferro, la UNASUR sería entonces la respuesta regional elaborada por América del Sur, teniendo a Brasil como estado pivote, frente al peso relativo de los Estados Unidos como hegemón hemisférico.

Dicha hegemonía condicionaría la respuesta de una potencia media como Brasil, quien buscaría coordinar su política exterior y de seguridad con sus socios menores en la región a quienes, conforme la lógica realista, no les quedaría otra opción más que apoyar directamente a los Estados Unidos y mantenerse al margen de la región, o bien plegarse a la hegemonía<sup>152</sup> brasileña, de modo de contrarrestar el poderío americano y beneficiarse de los bienes públicos regionales que Brasil podría darles a cambio -tales como

---

<sup>152</sup>Si bien el concepto de hegemonía es polivalente, consideramos apropiado para este trabajo recurrir a la definición formulada por Antonio Gramsci, quien la comprende como una situación en la que: “El estado dominante crea un orden basado, en gran medida, sobre una base de consenso ideológico, funcionando de conformidad con principios generales que, de hecho, aseguran la continuidad de la supremacía del estado/s líder/es y sus clases dominantes, pero que a la vez asegura alguna medida de satisfacción para los menos poderosos” (1957: 154-155).

seguridad e infraestructura-, mientras este último consolida su propio interés nacional de defensa de su región.

Esta percepción de la región es indudablemente controversial, puesto que deja poco margen para la acción estatal de los países medios y pequeños - como podrían ser los países andinos, miembros a la vez de la UNASUR y de la Alianza del Pacífico-, y precisa por tanto ser matizada. Sin embargo, también es posible encontrar evidencia empírica que la sustente. En su “Estrategia Nacional de Defensa”, Brasil contempla la posibilidad de “una guerra asimétrica, a ser sostenida contra ‘un enemigo de poder militar muy superior’ (...) por la incondicional soberanía brasileña sobre su Amazonia” (Presidencia de la República 2008: 27). No resultaría difícil ver que el “enemigo de poder militar muy superior” podrían ser los Estados Unidos, en coalición o no con la OTAN, quienes bregan por la internacionalización de la Amazonia, en detrimento de la soberanía brasileña sobre el territorio.

En este sentido, la coordinación de las respuestas de los diferentes ejércitos sudamericanos, así como la desarticulación de cualquier hipótesis de conflicto entre ellos, a partir del establecimiento de un Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de la UNASUR, estaría claramente en los intereses de Brasil<sup>153</sup>, quien desea emplear todos sus capacidades de poder relativo, es decir su incomparable diferencia económica, geográfica y demográfica respecto del resto de los estados sudamericanos, para encolumnarlos frente a la potencial amenaza, sobre todo en términos de la disputa por los recursos naturales y la soberanía territorial de quienes los detentan.

En esta misma lógica, puede pensarse también que el hecho de que UNASUR ocupe la totalidad del subcontinente sudamericano, sin traspasar hacia América Central y México, es también una manera de Brasil de demostrar los límites de la proyección de su poder, evitando superponerse con los Estados Unidos, en aquellas zonas donde este último proyecta su influencia, a través de otros mecanismos de integración regional, tales como el NAFTA y el CAFTA.

Por último también, podría pensarse en un segundo hegemon extrarregional que estaría disputándose América del Sur con los Estados Unidos y respecto del cual Brasil también buscaría articular una reacción exterior conjunta de la región: China. Sin embargo, hasta este momento, resulta complejo encontrar acciones que adhieran a esta teoría, puesto que la mayoría de los países sudamericanos negocian con China bilateralmente, y no en conjunto<sup>154</sup>,

<sup>153</sup> Acerca de la polémica de si Brasil puede ser considerado -o no- como un hegemon regional, cfr. Micaela Finkielstoy (2013) “Integración energética en América del Sur: escenarios institucionales de cooperación y conflicto”, tesis de maestría UTDT, Buenos Aires, y; Oliver Stuenkel “Is Brazil a regional hegemon” en [URL] <http://www.postwesternworld.com/2013/10/31/is-brazil-a-regional-hegemon/>, consultado en 31/08/14, 17:51hs;

<sup>154</sup> Tal y como China lo solicita, igual que hace con los países de la Unión Europea, con quienes practica el principio de *impera et divide*, generando tensiones entre los Estados Miembro.

permitiendo de este modo una mayor penetración de dicha potencia asiática en la región.

Volviendo a la discusión general sobre la visión realista de la UNASUR, de todos modos, y como se sostuvo con anterioridad, esta visión es una visión sesgada, puesto que parte de definir a la UNASUR en términos del poder o deseo de proyección de los Estados Unidos y China, las potencias extrarregionales, ignorando la dinámica de poder al interior de Sudamérica. Se trata de una visión que, además, le impone al estado pivote -Brasil- una agenda negativa, puramente como reacción en contra de la presencia norteamericana, en lugar de una agenda positiva, que busque la conformación de una hegemonía benigna, que permita el ascenso de Brasil como potencia global, a partir de la solidificación de su poderío en América del Sur, y quizás incluso en colaboración con los Estados Unidos en algunas temáticas clave, tales como seguridad internacional y lucha contra el terrorismo.

Asimismo también es una visión que parecería ignorar la dinámica y las tensiones que encuentra Brasil con sus socios, en especial con Argentina y Venezuela, pero también con el Eje Andino que le propone modelos alternativos de integración, tales como la Comunidad Andina -proceso creado desde hace varias décadas ya, integrado por Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia-; y la Alianza del Pacífico -de reciente conformación, que incluye a Colombia, Perú y Chile, además de México-, cuyos miembros son, además, los únicos países de América del Sur (más México) que tienen acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos, hecho que podría sugerir que esta nueva agrupación tiene una orientación comercial y política diferente -más enfocada hacia hegemonía hemisférico- que la brasileña.

Analizada desde esta dinámica, la UNASUR sería el proyecto hegemónico brasileño que surge en respuesta a una multiplicidad de iniciativas. Por un lado, resultaría una respuesta a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), proyecto de integración regional encabezado por Venezuela, quien hasta hace poco tiempo era capaz de disputar también la hegemonía brasileña dentro de la UNASUR en términos de poderío energético y capacidad de construcción de infraestructura.

Por otra parte, la activación de la UNASUR como complemento y continuación del MERCOSUR, sobre todo en términos de defensa, resultaría una reacción en contra de la propuesta argentina, quien en un principio buscaba consolidar su influencia militar, nuclear y económica sobre un área más próxima. La elevación de la cuestión de defensa al plano sudamericano disminuye la posibilidad de Argentina e incrementa el poderío brasileño, puesto que desplaza el tablero de negociaciones hacia un área que, ya desde lo geográfico, gira en torno a Brasil. Y finalmente, y si bien el surgimiento de la Alianza del Pacífico es posterior al de UNASUR, la existencia de este último organismo permite a Brasil atenuar en algún grado la visión orientada hacia el

océano Pacífico de los miembros de dicha Alianza, fundiéndola en una escala más sudamericana, bioceánica, en donde pueda hacer sentir su influencia. Resulta a todas luces evidente que, para la visión Realista, la UNASUR no interesa en términos institucionales, sino más bien en términos geográficos y de proyección de poder regional. Para esta teoría de las Relaciones Internacionales, la UNASUR es la materialización del poderío brasileño, es el producto del análisis que Brasil ha hecho de la dinámica global y continental del poder. En consecuencia, la organización es entendida como un proyecto de construcción de poder regional por parte del Estado pivote -Brasil- frente al poder extrarregional de mayor peso en el continente, Estados Unidos, que a su vez también podría llegar a permitirle al primero construir una agenda de seguridad positiva. Pasemos ahora a la visión liberal.

### **La UNASUR desde una perspectiva liberal**

Las teorías liberales de las Relaciones Internacionales parten de la misma visión de anarquía del sistema internacional que los realistas. Pero, a diferencia de estos últimos, consideran que existen mecanismos para atenuarla, a partir del intercambio de información, que reduce la incertidumbre respecto de las intenciones de otros estados, y el establecimiento de reglas y pautas, que modelan la conducta de los estados, reduciendo costos de transacción. En este sentido, las instituciones internacionales son las que permiten la cooperación y el alejamiento del conflicto. Al igual que los realistas, los liberales también tienen algunas dificultades a la hora de teorizar sobre el espacio regional, si bien la integración europea ha cambiado el panorama. De hecho, dicho fenómeno ha generado corrientes de pensamiento *ad hoc* sobre la integración, como el neofuncionalismo, que luego se identificaron con la corriente liberal institucionalista. De todos modos, aún existe poca bibliografía liberal acerca de las demás regiones. El presente trabajo de investigación intenta contribuir a llenar este vacío de algún modo.

Como señalan Hofmann y Mérand (Paul, 2012: 133), la mayoría de las teorías liberales utilizan la interdependencia económica como una de las principales variables explicativas de la creación de instituciones de integración regional. De todos modos, no existe una definición taxativa de liberalismo, y diferentes autores proponen diferentes clasificaciones. En este trabajo, seguiremos las clasificaciones realizadas por Keohane (Borja Tamayo, 2005: 61), por un lado, y las realizadas por Hofman y Mérand, por el otro.

En su ensayo “Una reconsideración del liberalismo internacional” (Dunn, 1990), Robert Keohane distingue tres liberalismos: a) el liberalismo republicano; b) el liberalismo comercial, y; c) el liberalismo regulador. El primero de ellos sostiene la famosa teoría de la paz interdemocrática, formulada a partir de la obra de Immanuel Kant (Doyle, 1997; Russett, 1993), “Sobre la Paz Perpetua” ([1795] 2005), que establece que las democracias son

más propensas a tener relaciones pacíficas entre ellas que los regímenes autoritarios. Esta visión del liberalismo sirve para explicar los inicios de la segunda ola de integración latinoamericana (post ALALC y ALADI), a partir de los acuerdos de cooperación entre Alfonsín y Sarney, apenas vuelta la democracia en América Latina, y los inicios del MERCOSUR. Para explicar los orígenes de la UNASUR, sin embargo, resulta una condición necesaria, pero no suficiente, ya que cuando surgió esta organización, todas las naciones de la región tenían regímenes democráticos -luego podrá darse la discusión respecto de la intensidad y el nivel de pluralismo de dichos regímenes, al menos nominalmente democráticos- y Sudamérica ya era una zona libre de armas nucleares (ZLAN), a partir de la entrada en vigor del Tratado de Tlatelolco y, por ende también, una zona de paz, en la que hacía años que no se producían conflictos bélicos significativos entre los países.

De todos modos, la visión del liberalismo republicano sí sirve para explicar la firma de la llamada “Cláusula democrática de la UNASUR”, incluida en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, que establece la suspensión del Estado Parte en el que se quebrara el orden constitucional democrático, e incluso el cierre de fronteras con dicho estado.

De hecho, la UNASUR en los últimos años ha sido una institución que intervino en todas las circunstancias en las que se produjeron conflictos intra o inter-estatales, que pusieran en riesgo la continuidad democrática y/o la paz y la seguridad en la región. Tal es el caso de la crisis política de Bolivia de 2008, del conflicto entre Colombia y Venezuela de 2010, la situación en Ecuador en 2010 y la destitución del Presidente Lugo en Paraguay en 2012. Comentaremos brevemente cada caso y el accionar de UNASUR.

La crisis política boliviana se debió a enfrentamientos entre el gobierno nacional, encabezado por Evo Morales, y los prefectos departamentales opositores al partido MAS de la llamada “Media Luna” (departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando). En esta oportunidad, la UNASUR se reunió en Santiago de Chile y acordó respaldar al gobierno boliviano, advirtiendo que no aceptaría ninguna ruptura del orden constitucional. Propuso, además, la creación de una comisión internacional para el diálogo entre las partes.

La crisis diplomática entre Colombia y Venezuela en 2010 se debió a la supuesta presencia de miembros de las FARC y del ELN en territorio venezolano, que terminó con la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países. Lo interesante de este caso es que la crisis primero intentó resolverse por los canales de la OEA -tras la denuncia de Colombia ante ese organismo- y, luego del fracaso de las gestiones en dicha organización, Ecuador -en ejercicio de la Presidencia *pro tempore* de UNASUR- convocó a una cumbre de Cancilleres, a pedido de Venezuela. La mayoría de los Países Miembro, entre ellos Argentina y Brasil, afirmaron que para ellos el espacio de solución de este tipo de controversias era UNASUR y no la OEA. Paralelamente, el entonces Secretario General de UNASUR, Néstor Kirchner,

inició conversaciones con ambas partes. Si bien la cumbre ministerial fracasó y el conflicto terminó resolviéndose por la vía del diálogo bilateral, luego de la asunción del Presidente Santos en Colombia, el accionar de UNASUR resultó fundamental, puesto que contribuyó a lograr el acercamiento entre los actores. Asimismo, esta crisis constituyó un precedente histórico de fortalecimiento de UNASUR, puesto que se reivindicó su rol como la institución dedicada a la resolución de conflictos en el espacio sudamericano, en contraposición a la OEA, de alcance hemisférico.

El rol de la organización fue también notorio en las crisis en Ecuador y Paraguay. El llamado “30 S” en Ecuador fue una revuelta policial contra una ley salarial, que el gobierno ecuatoriano consideró un intento de golpe de estado en su contra, que derivó en la retención del Presidente Correa dentro de un hospital por parte de la policía, para forzar un acuerdo. En este caso, la UNASUR se reunió de emergencia en Buenos Aires, y aprobó la declaración homónima, en la que se condenó el golpe de Estado y secuestro del Presidente Correa y se fijó el compromiso de incluir una cláusula democrática dentro del Tratado Constitutivo. Dicha cláusula fue aprobada el 26 de noviembre de 2010 y entró en vigor en marzo de 2014, treinta días después de que Uruguay entregara el noveno instrumento de ratificación requerido para su vigencia.

Por último, en el caso de la destitución por un juicio político al Presidente Lugo de Paraguay, acusado de mal desempeño de sus funciones, la UNASUR también intervino. En este caso, los cancilleres y el Secretario General concurren directamente a Paraguay el 21 y 22 de junio de 2012, para conocer *in situ* la situación que condujo a la destitución de Lugo. Allí afirmaron que no se habría cumplido el debido proceso, ni que tampoco se le habrían dado a Lugo las garantías suficientes para que este ejerciera su derecho a la defensa, hechos que suponían una violación a los principios de UNASUR. En consecuencia, decidieron no sólo condenar la manera en la que se produjeron los hechos, sino también suspender a Paraguay de la UNASUR, aún cuando este país estuviera ejerciendo la presidencia *pro tempore*. Paraguay fue suspendido de dicho organismo hasta la asunción del Presidente Cartés en abril de 2013. Resulta claro que esta ha sido la intervención más contundente de UNASUR. Podemos, en consecuencia, apreciar que el liberalismo republicano puede proveer elementos sustanciales para explicar no sólo los propósitos y valores de UNASUR, sino también su accionar.

El liberalismo comercial, por su parte, hace referencia a la interdependencia que surge como resultado del intercambio de bienes, servicios y personas entre diferentes países. Afirma, asimismo, que dicha interdependencia comercial permite la fungibilidad con otras agendas y que a partir del comercio se puede ir profundizando la integración hacia otras áreas. Esta teoría, por el contrario, puede aplicarse más al surgimiento del MERCOSUR que de la UNASUR, dado que esta última está más orientada hacia la

integración en materia de energía, infraestructura, educación y defensa, que a la consecución de un mercado común sudamericano. UNASUR no ha sido concebida como un proceso de integración comercial, sino más bien como un proceso de integración -o quizás de articulación y coordinación- político. A pesar de la existencia del MERCOSUR y de la CAN para cubrir el aspecto comercial de la integración, de todos modos, y como lo explica la ALADI, los niveles de comercio interregional en América del Sur -parámetro que visibiliza la profundidad del intercambio- es apenas del 20%, mientras que en la Unión Europea, diseñada para ser ante todo un mercado común, este alcanza el 50%. La tercera variante del liberalismo analizado por Keohane es el liberalismo regulador, que hace hincapié en la importancia de la dinámica institucional como productora de normas que regulan el intercambio entre los países. Como veremos más adelante en el análisis de Hofman y Mérand, es justamente en este aspecto en el que la UNASUR tiene sus principales virtudes, y a la vez sus principales defectos.

Pasemos entonces a la segunda taxonomía de las visiones liberales. En ella, los Hofman y Mérand (Paul, 2012) distinguen tres visiones: a) el institucionalismo neoliberal; b) el intergubernamentalismo liberal y, c) el neofuncionalismo. El primero de ellos explica la importancia de las instituciones regionales, sobre todo aquellas con burocracia y agenda propias, en el establecimiento de relaciones pacíficas entre los estados, puesto que son estas las que proveen información, disminuyendo los costos de transacción y dotan a las relaciones de un marco de predictibilidad. Estos mismos autores afirman que “la pertenencia a una región se entiende en términos de intereses mutuos compartidos y cooperación, más que en términos culturales e ideológicos” (*ídem*: 138). Como hemos visto durante el análisis de la participación de UNASUR en los conflictos regionales, esta puede ser entendida como una institución activa y exitosa, en términos del institucionalismo -puesto que opera como un mecanismo de cooperación-, si bien no necesariamente adscriba al tipo de institución que contempla el neoliberalismo. Para la visión neoliberal, la ideología no es un factor aglutinante, ni una condición de posibilidad de la integración. Esto obtura de alguna manera el alcance explicativo de la teoría para la UNASUR, puesto que esta no sólo es una clara hija de un momento particular ideológico y político de la región, sino que además se sustenta en una serie de valores y visiones comunes a todos los países de América del Sur en un contexto histórico determinado.

El intergubernamentalismo liberal hace hincapié en la formación de coaliciones al interior de los Estados Parte, que perfilan los compromisos y las preferencias que estos habrán de adoptar en las instituciones regionales, cuando estas tienen un diseño intergubernamental, como es el caso de la UNASUR, en la que las decisiones se toman por consenso de sus miembros. Esta teoría podría ser útil para analizar las coaliciones que se han dado al

interior de cada uno de los Estados Miembro en apoyo de la UNASUR, y para comprender el proceso de toma de decisiones en los órganos mercosureños, si bien con frecuencia se utiliza más para analizar procesos de integración de índole más bien económica.

Por último, el neofuncionalismo se centra en la importancia del establecimiento de organismos supranacionales, a los que los estados les ceden competencias para el tratamiento de áreas técnicas. Uno de los principales conceptos del neofuncionalismo es el de *spillover* (derrame), que garantiza que la integración se vaya “politizando”, conforme vaya teniendo éxito en las diferentes políticas específicas. Es un modelo teórico concebido a partir del funcionamiento de las Comunidades Europeas, pensando sobre todo en la Comisión Europea, y que poco tiene que ver con el funcionamiento actual de la UNASUR, y sus mecanismos intergubernamentales de decisión. Algunas escuelas teóricas incluso consideran al neofuncionalismo liberal como una teoría de la integración *per se*, con una variante regional “el regionalismo abierto”, que sirvió en América del Sur durante la década de los ´90s, para explicar el progreso de la integración económica en el marco del MERCOSUR, que en un principio, buscaba avanzar hacia un mercado común, con cierta cesión de competencias a organismos regionales.

Como se desprende del análisis, el principal elemento explicativo de la visión liberal es la noción de instituciones regionales (o internacionales) y los motivos de su surgimiento. En este sentido, la UNASUR es un claro ejemplo de institución regional, creada en gran medida para facilitar las relaciones entre los estados de la región, proveyéndoles un espacio de diálogo, que permita la circulación de información, y gradualmente vaya favoreciendo el fortalecimiento de la interdependencia entre los estados, a media que estos profundizan la colaboración regional.

Si bien se trata de un tipo de institución muy distinta a la que es el MERCOSUR, que desde el principio tuvo objetivos claramente económicos, y respondía mejor a la visión de “regionalismo abierto” que se desprende del paradigma neofuncionalista, la UNASUR aún conserva varios rasgos que pueden ser explicados con éxito desde la visión liberal. En este sentido, cabe rescatar dos conceptos, los de fortaleza institucional y flexibilidad, ambos englobados dentro de la noción de “elasticidad institucional” (Paul, 2012:143), que pueden ser muy útiles para comprender las particularidades del fenómeno sudamericano.

El primero de ellos, la fortaleza, hace referencia a la capacidad de *enforcement* (hacer cumplir) que tiene la organización, respecto de sus propios compromisos. Esta capacidad se materializa a través de la codificación legal, es decir, la creación de un acervo jurídico propio del proceso de integración. En este caso, la UNASUR resulta una particularidad, puesto que -a diferencia de procesos de integración como el MERCOSUR o la Unión Europea, en los que su fuerza radica en el cumplimiento de la

normativa comunitaria-, la UNASUR apenas produce lineamientos jurídicos. Su base está en el tratado constitutivo, y eventualmente, en los futuros tratados que se podrían haber ratificado (como el Tratado de Seguridad Energética), pero carece de organismos capaces de dictar normativa propia. UNASUR es un espacio de encuentro de los Estados Parte, y de discusión de políticas, de directivas comunes, en el que las reuniones en general finalizan con comunicados de los Cancilleres o Jefes de Estado de los Países Miembros. Continuando con el símil europeo, se parecería más al Consejo Europeo -la reunión de los Jefes de Estado de la UE-, que a la Comisión Europea o al Consejo de Ministros. En este sentido, el Consejo de Defensa Sudamericano es solamente una instancia de coordinación de políticas. Es un espacio de intercambio de ideas, con la directriz general de apuntar hacia una estrategia de seguridad sudamericana, pero que en ningún momento tiene capacidad de ejecución. UNASUR ha sido concebida desde el principio como una organización muy respetuosa de la soberanía de los Estados Parte, hecho que a la vez dificulta la creación de un derecho unasureño.

El segundo de ellos, la flexibilidad, consiste en la posibilidad de establecer una geometría variable, que permita el avance y las transformaciones de la institución, en función de la conformación de voluntades por tópicos. Esta característica es más propia de los organismos supranacionales, en los que las decisiones se aprueban por diferentes mayorías, que de los organismos intergubernamentales como la UNASUR, en las que el voto por unanimidad rigidiza los procedimientos, puesto que todos los estados cuentan con un derecho tácito de veto. De todos modos, la flexibilidad del sistema institucional sudamericano pasa por sus rasgos únicos, entre ellos su capacidad de interactuar con los demás procesos de integración en curso, sin por ello debilitarse. La flexibilidad unasureña también pasa por su dinámica de toma de decisiones. Esta última resulta particular, ya que -al tratarse en general de reuniones entre jefes de Estado- estas cuentan con la plasticidad de ser encuentros en los que verdaderamente se pueden tomar decisiones de alta política que cambien sustancialmente el *statu quo*, así como también podrían alterar la (aún escasa) normativa unasureña. La diplomacia presidencial impulsada por el *modus* unasureño logra una rápida solución de las controversias, que una burocracia establecida no podría procesar.

La capacidad de dividir tareas, por su parte, así como también la de realizar lo que se llama *forum shopping*, permite que UNASUR pueda coexistir con la CAN y el MERCOSUR, sin que ninguno de ellos se vea disminuido. Todo lo contrario, se refuerzan mutuamente. Así, por ejemplo, aquellos elementos que requieran de cierta normativa comunitaria, como puede ser la política comercial, son directamente tratados en MERCOSUR y la CAN, mientras que aquellos temas de la agenda geopolítica, en los que los intereses nacionales son más sensibles, son tratados en UNASUR, cuya institucionalidad más laxa permite un mayor respeto por las soberanías nacionales.

En conclusión, si bien podría parecer que la UNASUR cuenta con poca elasticidad institucional, y que desde una óptica liberal, poco hay para decir sobre sus instituciones, puesto que esta escuela de las Relaciones Internacionales -sobre todo en materia de integración regional- tiene un fuerte sesgo europeísta, de todos modos, consideramos que la elasticidad institucional en nuestro continente se da de un modo *sui generis*, en su articulación como sistema: en la capacidad de que las diferentes organizaciones regionales funcionen, sin superponerse, y puedan dividir sus tareas, sin generar traumas institucionales innecesarios a aquellas que están incapacitadas de tratar con algunas temáticas. Pasemos ahora a la visión constructivista.

### **UNASUR desde una perspectiva constructivista**

El constructivismo, a diferencia del realismo y del liberalismo, es un enfoque ideacional y normativo, mientras que los primeros son eminentemente racionalistas. En él predomina el peso de las normas y los valores, quienes moldean las relaciones entre los estados, antes que los atributos materiales. Como la famosa frase de Wendt sostiene “la anarquía es lo que los estados hacen de ella”. En este sentido, se hace foco en los significados y los valores, que son creados y compartidos intersubjetivamente. A diferencia de los neoliberales, para los constructivistas la política y la ideología sí contribuyen a los procesos de integración. De hecho, las regiones no son entidades ni como geográfica ni como económicamente delimitadas (Wendt, 1999: 370-71), sino que resultan de la percepción de sí mismos que sus integrantes tienen. Sudamérica tiene los límites que los propios estados que la componen establecen. Por ese motivo, UNASUR incluye a Surinam y Guyana, puesto que existió la voluntad política e ideacional de generar un proceso de integración que alcance a la totalidad de los estados de América del Sur, independientemente de su lengua y su origen colonial.

Al igual que sucede con el liberalismo, no existe una única corriente constructivista. A los fines de este trabajo, sin embargo, tomaremos dos elementos fundamentales: el peso del factor ideacional en la socialización que conlleva a la formación de regiones y la formación de comunidades de seguridad, para referirnos en particular al caso del Consejo de Defensa Sudamericano.

En términos ideacionales, para que un grupo de estados deseen conformar una región, y luego establecer las instituciones que sean allí necesarias, es preciso que compartan una serie de valores. En América del Sur no sólo se trata de compartir los valores de democracia, no intervención y respeto de la soberanía -que serían valores westphalianos tradicionales, más la vertiente kantiana tradicional liberal-, sino que, debido a la historia común del continente, es también necesario compartir una visión común acerca del

respeto por los Derechos Humanos<sup>155</sup>. Como podemos ver, el discurso identitario que se construye como condición de posibilidad de la UNASUR combina tanto elementos realistas -la creación de un proyecto contrahegemónico en la región, motivo por el cual se consolida un organismo subcontinental que viene a competir de algún modo con la Organización de Estados Americanos-, así como también ciertos elementos liberales -tales como la tesis de la paz interdemocrática y la necesidad de cimentar estos valores comunes a través de la constitución de instituciones.

Como señala Acharya en su texto *“Ideas, norms and regional order”* (Paul, 2012) la tesis de que las ideas preceden a la formación de regiones es sumamente productiva para pensar a Sudamérica, si bien no es aplicable a todos los procesos de integración. La Unión Europea, como ya hemos visto, puede ser mejor descrita en términos de una visión liberal, que de una visión constructivista, si bien la construcción de una identidad europea es fundamental, sobre todo hoy en día, cuando el andamiaje institucional y económico se encuentran en crisis. Acharya reconoce tres tipos de influencia que ejercen las ideas en el proceso de constitución de una región. El primero de ellos es el rol de las ideas preexistentes.

En el caso de América del Sur, la noción de la unión regional se remonta a los tiempos de la independencia, en los que Simón Bolívar concebía a la unión de las naciones sudamericanas como una manera eficaz de luchar contra las fuerzas coloniales españolas. Desde ese entonces, se ha construido en el imaginario latinoamericano una suerte de mito fundacional, que remite a un pasado idílico, en el que toda Sudamérica estuvo unida, si bien esto no fue siquiera cierto durante la dominación española, puesto que se encontraba repartida en diferentes virreinos. Dicha identidad latinoamericana única fue también alimentada por posteriores pensadores latinoamericanos, como José Martí, Andrés Bello, entre otros.

Asimismo, la construcción de Sudamérica como una región independiente también ha surgido como reacción en contra del Panamericanismo propugnado por los Estados Unidos, desde la Doctrina Monroe, pasando por los Congresos Panamericanos de principios del siglo XX -en los que naciones como la Argentina ya le disputaban la hegemonía cultural e ideológica-, hasta llegar a la constitución de la Organización de Estados Americanos en la postguerra.

El segundo elemento ideacional es la reconceptualización y redefinición que se ha hecho de las ideas pasadas. En este sentido, la UNASUR es el fruto de una transformación discursiva que se hizo de la visión de América del Sur durante los primeros años del siglo XXI. El fracaso de las políticas neoliberales generó un período de reacción sudamericanista, que desembocó -en primer lugar- en el fuerte rechazo de las naciones sudamericanas a integrar el ALCA y -en segundo lugar- en la organización de cumbres de líderes sudamericanos,

---

<sup>155</sup>Si bien el devenir actual de la situación política en Venezuela podría estar haciendo entrar en crisis la homogeneidad de creencias respecto de esta cuestión.

que concluyeron en la creación de UNASUR. El discurso de ex presidentes como Hugo Chávez, Lula da Silva y Néstor Kirchner, que sostenía una paradójica aleación entre soberanía nacional e integración latinoamericana, basada más que nada en un acervo cultural y lingüístico común, reactualizó los antiguos debates de los siglos XIX y XX, dando el fundamento ideológico para la UNASUR.

Esto, sin embargo, dejaría por fuera a algunos estados unasureños, que no necesariamente adherirían a esta cosmovisión ideológica. Su incorporación, en este caso, podría ser comprendida de alguna manera como resultado del *peer pressure* de la diplomacia: el deseo de constituir una organización que sea verdaderamente regional, que incluya a la totalidad de los países de Sudamérica -estén o no de acuerdo con estos mitos fundacionales- y las fuertes repercusiones políticas que tendría, ya sea mantenerse al margen de una institución de alcance subcontinental, ya sea no invitar a participar a un estado de dicha institución por falta de coincidencias ideológicas, más allá de los beneficios concretos que todos los países obtienen por pertenecer a un espacio de discusión, negociación y cooperación como es UNASUR.

El tercer elemento es la emulación e imitación de ideas de otras regiones. En el caso particular de UNASUR, esto no ha sucedido tanto, salvo en la definición de una cierta política de defensa común que, en la laxitud de sus instituciones, se asemeja de algún modo a la Política Exterior y de Seguridad Común europea. Sin embargo, la importación y/o adaptación de modelos foráneos fue más típica del período anterior neofuncionalista de creación del MERCOSUR. UNASUR, podría decirse, es un proceso de integración regional *sui generis*, que recopila y trabaja a partir de las contradicciones y características de Sudamérica como región.

Por último, dentro de las ramas del constructivismo, cabe hacer referencia a la noción de “comunidad de seguridad”, introducida por Karl Deutsch. En sus palabras, una comunidad de seguridad es “una región en la que el uso de la violencia en gran escala (como en el caso de una guerra) se ha vuelto no sólo improbable, sino impensable” (Deutsch, 1957). En una comunidad de seguridad, las hipótesis de conflicto local se han desactivado y predomina una cierta sensación de unidad (el llamado “*we-feeling*”), fruto de valores, intereses y temores comunes en torno a la defensa.

Si bien se suele dejar en claro que la UNASUR, en particular su Consejo de Defensa Sudamericano no es una alianza ni un mecanismo de seguridad colectiva, más complejo es evaluar si se trata o no de una comunidad de seguridad. En principio, la respuesta sería no, ya que -como hemos visto en los casos de Colombia y Venezuela- la amenaza del uso de la fuerza estuvo presente, puesto que Venezuela movilizó sus tropas hasta la frontera, y los discursos acerca de la eventualidad de una guerra estuvieron presentes en ambos bandos. Asimismo, se han registrado también casos de uso de la fuerza en la región, tal y como sucedió cuando Colombia atacó un campo de las FARC

en territorio ecuatoriano en marzo de 2008, e incluso guerras internacionales, como la “Guerra de Cenepa” entre Ecuador y Perú en 1995. Por otra parte, existen todavía en la región países que no tienen relaciones diplomáticas. Es el caso de Bolivia y Chile, quienes rompieron relaciones debido al reclamo boliviano de una salida al mar y, a pesar de la mejora en la relación bilateral y la existencia de relaciones consulares, las diplomáticas aún no se han establecido. De todos modos, en este caso, la lógica del conflicto ha cambiado y se ha desplazado de una militar a una económico/diplomática, puesto que Bolivia ha resuelto, por un lado, negarle la venta de gas a Chile y, por el otro, elevar el conflicto por su salida al mar a la Corte Internacional de Justicia. Lo mismo sucede con los conflictos limítrofes entre Perú y Chile, que también el tribunal de La Haya se ha pronunciado recientemente.

Más complejo aún es determinar si existen percepciones comunes acerca de las amenazas y si las agendas de seguridad comparten las mismas evaluaciones de riesgos. A pesar de que existen amenazas cuyo riesgo se percibe regionalmente, como puede ser el narcotráfico, el crimen organizado, incluso el terrorismo -si bien las tipificaciones de a quiénes se entiende por terroristas varían de un estado al otro, como sucede respecto de la ponderación de las FARC y el FLN entre Colombia y Venezuela-, otras están claramente diferenciadas. Algunos estados, tales como Venezuela, o incluso Brasil -como se desprendería de su “Estrategia Nacional de Defensa”-, podrían llegar a considerar a los Estados Unidos como una potencial amenaza en algunos tableros de la política internacional -si bien por motivos diferentes, dado que la cuestión venezolana discurre por caminos ideológicos, mientras que la brasileña es de índole geopolítica y de recursos naturales-; otros Estados Parte de UNASUR, sin embargo, mantienen estrechas relaciones políticas y comerciales, como es el caso de Chile, Perú y Colombia. Algunas amenazas, por su parte, están entrando en la percepción regional, precisamente gracias al accionar del Consejo de Defensa de UNASUR, tales como la seguridad energética, respecto de la cual se ha acordado la redacción de un tratado.

De hecho, si echamos una mirada a la Declaración de Santiago de 2009, que da origen al Consejo de Defensa Sudamericano, veremos que sus objetivos son más modestos que la creación de una comunidad de defensa. En su articulado se expresa la voluntad de hacer de Sudamérica una “zona de paz” y cooperación y el deseo de construir “una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales”. Este último objetivo resulta de alguna manera contradictorio, pues brega por la creación de una identidad de seguridad -lo cual equivaldría a lograr no sólo la desaparición del uso o amenaza del uso de la fuerza entre los Estados Parte, sino además la homogeneización de las percepciones y “acciones” respecto de las amenazas-, al tiempo que también sostiene la

defensa de las particularidades nacionales y subregionales, que son la fuente de los conflictos que hoy en día enfrenta la región.

Asimismo, y para lograr sus objetivos, existe una barrera institucional que la propia dinámica de los Consejos unasureños genera: para poder crear objetivos comunes en materia de defensa, es preciso lograr relaciones “profesionales” de seguridad (Chipman-Smith, 2009), que trasciendan el diálogo e intercambio político que se produce en las reuniones ministeriales. Es preciso lograr el trabajo conjunto cotidiano entre los diferentes ejércitos, como sucede en la Organización del Tratado del Atlántico Norte o en la Política Europea de Seguridad y Defensa europea (a pesar de sus limitaciones). En el caso de UNASUR, la Declaración de Santiago sólo contempla ejercicios militares conjuntos en materia de asistencia humanitaria y prevención de catástrofes.

De este análisis se desprenden dos conclusiones: en primer lugar, que resulta necesario apelar a una categoría distinta de la de “comunidad de seguridad” para explicar los niveles de cooperación en Sudamérica; y, en segundo lugar, que parecería existir una diferenciación entre los países del noroeste y oeste de América del Sur y de los países del sur y este, que analizaremos en breve.

Respecto de las categorías de análisis, una forma de resolver este problema la provee Arie Kacowicz, quien en su libro *“Zones of Peace in the Third World”*, introduce el concepto de “zona de paz”, que es el que casualmente utiliza la Declaración de Santiago. Las zonas de paz son “regiones del mundo que se caracterizan por la ausencia de guerras internacionales por largos períodos de tiempo” (1998: 4). Estas, a su vez, se subdividen en zonas de paz negativas, estables y en comunidades pluralistas de seguridad, último estadio similar al de Deutsch. Las zonas de paz negativas son aquellas en las que “la paz sólo se mantiene en una base inestable de amenazas, disuasión o debido a la falta de voluntad o capacidad de involucrarse en un conflicto violento en un determinado momento del tiempo” (*ídem*: 11). En la mayoría de los casos, se trata de zonas en las que los estados no están totalmente conformes con el *statu quo*, sobre todo en materia limítrofe, pero prefieren ser pasivos al respecto, si bien el conflicto no está totalmente ausente.

Las zonas de paz estables, por su parte, son aquellas en las que la paz “se mantiene en una base recíproca y consensual”. En ellas, las posibilidades de una guerra son tan pequeñas que no entran en los cálculos racionales de ninguna de las partes. Asimismo, Kacowicz identifica tres características principales de las zonas de paz positivas: “a) los cambios territoriales se eliminan de las agendas, a menos que se realicen de manera pacífica; b) existe un mínimo de intervención -de manera no militar- en los asuntos internos de los otros estados; c) existe una actitud económica, y no emocional o visceral, hacia los otros estados” (*ídem*: 12). Y, evidentemente, los estados están conformes con el *statu quo*.

Las comunidades de seguridad difieren de las zonas estables de paz sólo en una cuestión de grado y nivel de institucionalización, puesto que suele haber valores y prácticas compartidas, que solidifican los acuerdos logrados para mantener la paz positiva, además de que existe un alto grado de interdependencia en materia de defensa.

Como puede verse, el caso unasureño, sobre todo si miramos a Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia, Venezuela y Chile -en una palabra, el eje andino- es básicamente una zona de paz negativa, respecto de la cual el Consejo Sudamericano de Defensa quiere producir transformaciones. La situación, sin embargo, es bien diferente si miramos el eje atlántico de América del Sur: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, e incluso las relaciones de estos últimos con los países andinos, sobre todo con Chile. Aquí tenemos una situación de paz estable, en la que no sólo han desaparecido prácticamente los diferendos diplomáticos -a excepción de la controversia entre Argentina y Uruguay por las pasteras, que de todos modos fue elevada a la Corte Internacional de Justicia, gracias a la existencia de regímenes bilaterales que prevenían dicha situación-, sino que además las relaciones son de colaboración y el conflicto armado es verdaderamente impensable.

De hecho, algunos académicos, como es el caso de Hurrell (2009), se preguntan si de hecho existe una comunidad pluralista de defensa entre Brasil y Argentina, luego del regreso de la democracia y el establecimiento de instituciones de control mutuo, tales como la ABACC. De todos modos, la conclusión no termina de ser positiva -si bien claramente la relación de Argentina y Brasil es más que una zona de paz estable-, puesto que los éxitos en “materia de seguridad cooperativa han sido del tipo negativo: relajar las tensiones, construcción de la confianza, establecimiento de regímenes de control de armas, y desaparición del discurso de balance de poder entre ellos” (2011: 254). Sin embargo, ha habido pocos pasos “positivos”, hacia la constitución de un sistema cooperativo de seguridad, como pueden ser planes para acciones conjuntas -si bien sí se realizan ejercicios militares conjuntos-, o el diseño de un sistema de seguridad colectiva. Esto en parte se debió a la negativa de Brasil de atar su accionar de defensa a los constreñimientos de instituciones multilaterales. Es por este mismo motivo que el Consejo Sudamericano de Defensa tiene el diseño institucional laxo que tiene, dado que Brasil es uno de los principales impulsores de UNASUR.

Es a todas luces evidente que, dentro de la UNASUR, existe un clivaje entre naciones “consumidoras” de seguridad -aquellas que todavía viven en una zona de paz negativa- y naciones “generadoras” o “productoras” de seguridad, que de algún modo generan los bienes públicos regionales para que Sudamérica pueda perfilarse hacia una zona de paz estable en su conjunto, ya que son también las que sostienen la promoción de los Derechos Humanos, y buscan la solución de las controversias dentro del marco institucional unasureño. El Consejo de Defensa de la UNASUR deberá salvar esta asimetría

de algún modo, de modo tal de que se repartan los costos de una manera más homogénea, y las naciones productoras de seguridad no se cansen de cumplir su rol. En un contexto de retroceso de la presencia de los Estados Unidos en la región, que no sólo se expresa en la voluntad de Sudamérica de no recurrir a la OEA para estas circunstancias, sino también en la reorientación de la política exterior de los Estados Unidos hacia Asia y el Pacífico, “América del Sur tiene la “necesidad” y la “oportunidad” de lograr eficazmente su propia seguridad” (Chipman & Smith, 2011: 12).

Analizada la perspectiva de las comunidades de defensa, pasemos a estudiar la última de las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales: la Escuela Inglesa.

### **UNASUR desde la perspectiva de la escuela inglesa**

Para la mayoría de los teóricos de la Escuela Inglesa, los procesos de integración regional son el resultado de la deriva histórica de la sociedad internacional, que se fue articulando en sectores más pequeños. Esto se debe a que, originalmente, esta disciplina teórica había sido concebida para explicar la expansión histórica de un tipo particular de sociedad internacional -la europea- y cómo esta se fue transformando y adaptando hasta transformarse en el patrón imperante en las relaciones globales actuales (Bull & Watson, 1984).

En este sentido, la sociedad internacional actual, resultado de la adaptación de la sociedad europea, se ha vuelto más “fina”, pluralista y heterogénea -es decir, que permite la coexistencia pacífica, si bien no necesariamente a un nivel profundo de integración e interdependencia de un número importante de subsistemas. Las regiones, en consecuencia, vendrían a ser aquellas áreas en las que se constituyen sociedades internacionales más “densas”, solidarias y homogéneas, puesto que la proximidad histórica y geográfica genera más coincidencias.

Las diferencias entre el pluralismo y la solidaridad son conceptos clave a la hora de comprender las Relaciones Internacionales conforme al prisma de la Escuela Inglesa. El pluralismo en una sociedad internacional supone que la mejor manera de lidiar con la diversidad inherente a la humanidad -en términos religiosos, políticos, lingüísticos, entre otros- es preservar la independencia de los estados en la mayor medida de lo posible, respetando el *modus vivendi* de cada uno. Esta postura es sostenida principalmente por Robert Jackson, en su libro “*The Global Covenant*” (2001).

Las posturas solidarias, por el contrario, sostiene que se debería hacer más por defender y promover los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, motivo por el cual los principios de soberanía y no intervención pueden ser de algún modo reducidos o sacrificados en nombre de un bien humanitario mayor. Esta visión es la delineada por Nicholas Wheeler

en su libro “*Saving Strangers*” (2000) y supone un nivel de intrusividad mayor de las instituciones que se constituyen.

Hedley Bull, en su obra canónica, “*The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics*”, realiza una diferenciación entre sistema internacional y sociedad internacional. Al primero lo define como la situación en la que “dos o más estados tienen el suficiente contacto entre ellos, y el suficiente impacto mutuo en sus acciones, que terminan comportándose como partes de un conjunto” (1977: 9-10). Se trata de un nivel mínimo de interacción, que resulta del mero hecho de vivir en un mismo planeta, y estar inmersos en una lógica de relacionamiento a nivel internacional.

Las sociedades internacionales, por el contrario, existen cuando “un grupo de estados, conscientes de ciertos “intereses y valores comunes”, forman una sociedad, en el sentido de que se conciben a sí mismos como estando unidos por una serie de reglas comunes en sus relaciones mutuas y comparten el trabajo en instituciones comunes” (1977:13). La versión de mínima de dicha sociedad internacional sería la comunidad internacional actual, en la que existen una serie de reglas comunes mínimas -el Derecho Internacional, el respecto por la soberanía y la no intervención en los asuntos internos de los estados, entre otros- y una institución en la que casi la totalidad de los estados trabajan juntos: las Naciones Unidas.

La integración regional, en consecuencia, sería un nivel más profundo de colaboración y relacionamiento dentro de una sociedad internacional más acotada al espacio regional. En esta dimensión, los estados construyen nuevas instituciones y son responsables por el funcionamiento de ellas. Para la Escuela Inglesa, entonces, América del Sur sería una sociedad regional y la UNASUR, una de las instituciones que los estados miembros de dicha sociedad han constituido para regular sus relaciones mutuas.

En su trabajo sobre Asia Central, Pourchot y Stivachtis (2013) proponen tres categorías para analizar la profundidad de la sociedad regional constituida en dicha zona, que pueden ser fácilmente transportables al análisis de América del Sur, que también nos permitirán evaluar qué tan pluralista o solidaria puede ser dicha región. Estas son: a) la existencia de diálogo y consentimiento a reglas comunes e instituciones entre estados; b) la naturaleza de la conducta de los estados en las relaciones interestatales; y, c) el reconocimiento de un interés común en sostener los compromisos ya acordados.

Respecto del primer elemento, la situación en América del Sur es un tanto compleja, ya que si bien la mayoría de reglas y regímenes básicos de la Sociedad Internacional -tales como el Derecho Internacional y el respeto por la soberanía- son en general respetados, de todos modos y como hemos visto, existe evidencia que demuestra que la sociedad regional sudamericana, en este sentido, está más cerca del extremo pluralista que del solidario, puesto que aún no ha desaparecido la amenaza del uso de la fuerza entre la totalidad

de los miembros, y existen algunos de ellos -como Chile y Bolivia- que todavía no tienen relaciones diplomáticas. La interacción entre un número de estados sudamericanos se mantienen todavía en el estado de respeto de los modos de vida y gobierno particulares de cada uno, hecho que también se ve reflejado en la dinámica intergubernamental de UNASUR y aún no se han dado las condiciones para una cesión de competencias estatales, que permitiría que un organismo con un mayor nivel de supranacionalidad pudiese decidir en función de un bien regional mayor, en detrimento de la soberanía en su acepción más westphaliana.

De todos modos, la constitución de UNASUR -uno de cuyos objetivos es, justamente, lograr una zona de paz y de respeto de reglas comunes- es un paso importante hacia la constitución de una sociedad regional más solidaria, puesto que no sólo permite coincidir en reglas básicas, sino también está ensayando un mínimo de reglas más intrusivas -como podría ser la cláusula democrática unasureña, que vela por el mantenimiento de las formas democráticas de gobierno como una condicionalidad de acceso y permanencia a UNASUR- y algunos valores comunes.

En cuanto a las relaciones interestatales, hemos visto que entre los miembros de UNASUR, sobre todo aquellos que se encuentran en el eje andino, hay una amplia gama de circunstancias, y los conflictos interestatales no están del todo ausentes. De todos modos, resulta evidente que se mantienen los niveles de respeto mutuo -motivo por el cual se ha podido llegar a resolver las controversias de manera pacífica- y existen una serie de instituciones, dentro y fuera de UNASUR, que crean pautas para regular el comercio, las relaciones culturales, energéticas y hasta de seguridad, a partir del surgimiento del Consejo de Defensa Sudamericano.

Por último, en cuanto al respeto por los compromisos ya contraídos, en este sentido, América del Sur es claramente una sociedad internacional, puesto que está en el interés de todos los estados miembro no sólo respetar los propósitos y principios que guían el accionar de la UNASUR, sino también otros compromisos, tales como el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los demás estados, tal y como los textos fundacionales unasureños lo destacan.

Como miembros de una sociedad internacional en transición desde una perspectiva pluralista, hacia una que logre una convivencia de índole más solidaria, todos los Estados Parte tienen un interés común en la predictibilidad de los acuerdos, y por tanto, en la supervivencia de UNASUR como institución. En este sentido, las dificultades atravesadas hasta finalmente arribar a un consenso respecto de la designación de Ernesto Samper como el actual Secretario General de la institución -puesto que Alí Rodríguez Araque seguía ejerciendo su cargo bajo una prórroga-, supusieron un importante desafío para el fortalecimiento de la UNASUR.

## Conclusiones

Las teorías de las Relaciones Internacionales, en general, no han sido concebidas para explicar el fenómeno de la integración regional. Para eso, de hecho, existen teorías particulares de la integración. Sin embargo, los estados establecen relaciones y acuerdos, como modos de intentar reducir los costos que les produce la anarquía del sistema internacional. En consecuencia, el reagrupamiento de estados en regiones, como una alternativa para defender sus intereses de manera conjunta, resulta un fenómeno contemporáneo recurrente, motivo por el cual las teorías de las Relaciones Internacionales han debido problematizar a las regiones de alguna u otra manera.

El caso particular de UNASUR, por el momento, último eslabón de una larga cadena de procesos de integración regional sudamericanos que coexisten entre sí, puesto que ninguno anula al anterior, dota a la organización regional de especial complejidad. Cada una de las escuelas aquí analizadas buscar proveer herramientas para analizar una parte de dicho crisol. La visión de conjunto que las cuatro escuelas nos proveen nos demuestra que UNASUR -y por ende, la región de América del Sur- tienen elementos de corte realista, liberal, constructivista, y hasta de la perspectiva de la escuela inglesa, y que difícilmente una de dichas perspectivas pueda dar cuenta de los matices del fenómeno unasureño en su totalidad.

Sin embargo, y como todo análisis, nuestro trabajo no es sino un corte sincrónico dentro de la evolución histórica. En las páginas anteriores se ha descrito qué es y cómo ha funcionado la UNASUR desde su creación hasta el presente. Su futuro, y el nivel de consolidación que pueda llegar a tener su institucionalidad, dependerán en gran medida de la voluntad política de los Estados Miembros. La UNASUR surgió en un momento particular de la historia de la región, en el que existía una suerte de consenso ideológico regional de constituir un proyecto alternativo a las instituciones ya existentes. A medida que la fase ideológica constitutiva de UNASUR se vaya retirando, habrá que ver cómo esta institución resiste y se transforma, de modo tal de continuar satisfaciendo los intereses y valores de los Estados que la conforman. El cambio es una variable inherente a todo proceso en las Relaciones Internacionales.

## Bibliografía

“Entró en vigencia la cláusula democrática para países de Unasur”, Diario *Ámbito Financiero*, 19/03/2014;

“Tras una tensa reunión, la UNASUR consensuó un documento, pero sin definición sobre las bases de EE.UU.”, Diario *La Nación*, 28/08/2009;

“UNASUR: La Secretaría General volverá a estar en manos de un ex Presidente”, diario *Tiempo Argentino*, 03/05/2014;

Borja Tamayo, A. (comp.), (2005), *Interdependencia: Cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, CIDE;

- Bull, H. (1977), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, 2002;
- Bull, H. & Watson, A. (1984), *The Expansion of International Society*, Oxford, Clarendon Press;
- Chipman, J. & Smith, J.L. (2009), "South America: Framing Regional Security", *Survival*, Vol. 51, Issue 6, pp. 77-104;
- Comunicado "UNASUR respalda la democracia en Honduras", Quito 09/08/2009;
- Deutsch, K. *et al* (1957), *Political community and the North Atlantic area; International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press;
- Díaz Nieto, M.P. (2010), "Perspectivas del Nuevo Regionalismo Latinoamericano: desde el enfoque de los acuerdos 'Sur-Norte': análisis de la experiencia mexicana", tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid;
- Doyle, M. (1997), *Ways of War and Peace*, New York, W.W. Norton;
- Finkielsztoyn, M. (2013), "Integración energética en América del Sur: escenarios institucionales de cooperación y conflicto", tesis de maestría presentada en la UTDT, Buenos Aires;
- Gramsci, A. (1924) 'The Modern Prince' en Gramsci, A., *The Modern Prince and Other Writings*, trans. Louis Marks, International Publishers, New York, 1957, pp. 154-5;
- Hettne, B. (2003), "The New Regionalism Revisited" en In F. Söderbaum & T. M. Shaw (eds), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire, Palgrave Macmillan;
- Hurrell, A. (1998), *Security Communities*, Cambridge University Press, 2009;
- Ikenberry, J. (2011), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press;
- Jackson, R. (2000), *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford University Press;
- Jervis, R. (1997), *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton University Press;
- John Dunn (1990), *International Liberalism reconsidered*, Cambridge University Press;
- Kacowicz, A. (1998), *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, State University of New York Press;
- Kant, I. (1795), *Sobre la Paz Perpetua*, Madrid, Tecnos, 2005;
- Llenderozas, E. (2013) (comp.), *Relaciones Internacionales: Teorías y debates*, Buenos Aires, Eudeba;
- Malamud, A. & Gardinin, L. (2012), "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47:1, pp. 116-133;

- Paul, T.V. (ed) (2012), *International Relations Theory and Regional Transformation*, Cambridge University Press;
- Pourchot, G. & Stivachtis, Y. (2014), "International Society and Regional Integration in Central Asia", *Journal of Eurasian Studies*, 5, pp. 68-76;
- Presidência da República (2010), Secretaria de Assuntos Estratégicos, *Brasil 2022*, Brasília;
- Racovschik, M.A. (2009), "Conflicto Colombia-Venezuela: síntesis de los hechos", disponible en [URL]
- Tokatlian, J., "América del Sur, ante el impulso imperial", *Diario La Nación*, 10/07/2013;
- Russett, B. (1993), *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press;
- Stuenkel, O. (2013) "Is Brazil a regional hegemon" en [URL] <http://www.postwesternworld.com/2013/10/31/is-brazil-a-regional-hegemon/>, consultado en 31/08/14, 17:51hs;
- Tokatlian, J., "América Latina ni tan integrada ni tan fracturada", *Diario La Nación*, 11/03/2014;
- Tokatlian, J.G. (2013), "¿Cuán poderoso es Brasil", *Foreign Affairs Latin America*, Vol 13, Num.1, pp. 25-31;
- UNASUR, Declaración de Santiago de Chile, marzo 9 y 10 de 2009;
- United States Southern Command webpage, disponible en [URL] <http://www.southcom.mil/Pages/Default.aspx>, consultado el 03/08/2014, 15:34 hs;
- Waltz, K. (1959), *Man, State and War*, Colombia Univeristy Press, New York;
- Wendt, A. (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press;
- Wheeler, N. (2000), *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press.

# Cooperación nuclear y espacial. El caso argentino-brasileño: de la competencia a la colaboración

Nuclear and space cooperation. The argentine-brazilian case: from competition to collaboration

EDUARDO DIEZ

Magíster en Relaciones Internacionales (USAL). Docente de grado en la Universidad Nacional de Buenos Aires, Universidad de Belgrano y Universidad Católica de Salta, y de posgrado en la UCES y la UCEMA. Director Ejecutivo de la Fundación “Diálogo Argentino-Americano”, Coordinador del Comité de Asuntos Nucleares, y miembro del Comité de Estados Unidos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI, del cual es miembro consultor); como así también Parlamentario y asesor en temas internacionales en la Legislatura porteña. Correo electrónico: eduardoantoniodiez@hotmail.com

157

## Resumen

El trabajo analiza la evolución histórica de las relaciones entre los dos países más importantes de la UNASUR, Argentina y Brasil, en el campo nuclear y espacial; aprovechando aportes de distintas corrientes teóricas, como el constructivismo o la interdependencia compleja. Se verá así cómo se pasó de una competencia y sospecha mutua, especialmente en lo que hacía al desarrollo nuclear durante los períodos militares, a una creciente cooperación en el ámbito diplomático y político; y la manera en la que este cambio en la

## Abstract

The essay analyse the historic evolution of the relationship between most important countries of the UNASUR, Argentina and Brazil, in the nuclear and space fields. Making use of different theories, as the constructivism or the interdependence, we can see how the relation changed from a competence and mutual suspicion, especially in the nuclear development during the military periods, to a growing cooperation in the diplomatic and politic field. Also, we can observe the way in which this change in the dynamic helped the advance in the

dinámica facilitó avanzar en el proceso de integración que posibilitaría el surgimiento del Mercosur durante la etapa democrática. De esta forma, la transformación en la relación entre los históricos rivales en campos tan sensibles como estos, puede ser un modelo en situaciones similares que afectan a otros países de la región.

integration process that made possible the birth of the MERCOSUR during the democratic phase. By this way, the transformation in the relationship between the historical rivals in such sensitive fields as these can be a model in similar situations that affect others countries of the region.

### Palabras clave

Cooperación nuclear-espacial —  
Argentina — Brasil

### Keywords

Nuclear-Space Cooperation —  
Argentina — Brazil

## 1. Introducción

Entre los doce países que integran la UNASUR, el desarrollo de la energía nuclear y de la tecnología espacial se ha dado de manera significativa esencialmente en los casos de Argentina y Brasil.<sup>156</sup>

Esto a pesar que, en el campo nuclear, hubo cierto renacimiento en la última década, con varios países (incluyendo Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay<sup>157</sup> y Venezuela) solicitando apoyo del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para iniciar actividades nucleares, dirigidas a la generación energética. Las razones de este interés, que pueden variar según el país, están en reducir su dependencia de la importación de combustibles fósiles, la necesidad de hacer frente a una mayor demanda energética con una matriz energética más diversificada, el impulso que el desarrollo de la tecnología nuclear traería para otras ramas de la industria, una manera para generar energía de manera menos contaminante que con petróleo, carbón o gas, entre otras.

---

<sup>156</sup>Poseen las únicas plantas nucleares de generación energética del UNASUR (Atucha I y Embalse en Argentina, sumándose Atucha II en estos días, habiéndose también dado los primeros pasos en la construcción del prototipo del reactor modular CAREM, y Angra I y II en Brasil, donde se avanza con la construcción de Angra III); además de contar con reactores de investigación y de producción de radioisótopos y satélites espaciales (incluso de fabricación propia), programas de propulsión nuclear y de lanzadores espaciales, y la capacidad de exportar su tecnología a otros países.

<sup>157</sup>Más allá del interés, debe mencionarse que la ley 16.832 de 1997 prohíbe el uso de la energía nuclear en Uruguay.

Sin embargo, los avances por parte de estos países fueron limitados, e incluso luego de la catástrofe natural que afectó la central nuclear japonesa de Fukushima Daiichi, en marzo de 2011, la mayoría parece al menos haber retrasado sus intenciones de avanzar por ese camino, frente a las preocupaciones de la opinión pública, la necesidad de reevaluar la velocidad a la cual deseaban impulsar estos programas, y los costos de las nuevas medidas de seguridad exigidas. De una forma u otra, deberán pasar al menos varios años antes que otro país de la UNASUR se sume al club de la energía nuclear,<sup>158</sup> para lo cual, más allá del desarrollo local y la formación de personal calificado, será muy importante la contribución de los países más avanzados de la región,<sup>159</sup> y de organismos internacionales como el OIEA.<sup>160</sup>

Por su parte, en relación a la tecnología espacial, la distancia de Argentina y Brasil respecto a los demás países de la UNASUR es también considerable, con ambos teniendo más de 10 satélites en el espacio, varios de ellos de fabricación propia y siendo capaces también de venderle tecnología nativa a otros países, incluso a EE.UU. Bastante más atrás figuran Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia y Uruguay.

Es por eso que, para analizar estas dos cuestiones tan importantes para el desarrollo nacional y regional, como son la energía nuclear y la tecnología espacial, es válido centrarse en Argentina y Brasil como caso testigo; para de esta forma poder observar cómo se dio la evolución histórica, las características de la dinámica bilateral, y la actualidad de los respectivos programas.

## 2. Argentina y Brasil: de rivales a socios

Estos dos países han seguido un camino bastante interesante en estas temáticas, aunque especialmente la nuclear, considerando por décadas su autonomía en este campo como una política de Estado; hasta bien entrados los noventas. En consecuencia, todos los gobiernos, desde Perón hasta Alfonsín, y desde Kubitschek hasta Collor de Mello, mantuvieron una importante independencia y un alejamiento de tratados o mecanismos que en su óptica pudieran llegar a ser injustos, discriminatorios para sus países y/o que atentaran contra los respectivos secretos tecnológicos e industriales.

Otra característica, tanto para los programas nucleares como los espaciales, es que los mismos estuvieron la mayor parte de su historia en manos de las respectivas fuerzas armadas de los dos países, también hasta entrados los

<sup>158</sup>Aparte de la generación de energía nuclear, en otros ámbitos del conocimiento nuclear también hay amplias diferencias entre los países de la región. Es así que hoy en día 14 reactores de investigación y desarrollo, entrenamiento y producción de radioisótopos para la industria, la medicina y la agricultura, se encuentran en 5 países del UNASUR, de los cuales 6 están en Argentina, 4 en Brasil, 2 en Perú (ambos construidos por la Argentina), 1 en Chile y 1 en Colombia.

<sup>159</sup>Por ejemplo a través de los cursos de postgrado que brinda Argentina, la cooperación bilateral y la interacción con asociaciones de regulación de la protección radiológica y la seguridad nuclear, como el Foro Iberoamericano de Organismos Reguladores Radiológicos y Nucleares.

<sup>160</sup>Por medio de mecanismos como el Acuerdo Regional de Cooperación para la Promoción de la Ciencia y Tecnología Nucleares en América Latina (ARCAL) o la Red Latinoamericana para la Educación en Tecnología Nuclear (LANENT).

noventas, aunque esto no implicó que el enfoque de estas fueran necesariamente semejantes.<sup>161</sup>

Sin embargo, las transformaciones del sistema internacional pos-Guerra Fría, las urgencias propias y la necesidad de llevar a cabo negociaciones con países avanzados para facilitar el acceso a cierta tecnología, impulsaron un cambio radical en ambos estados. Fue así que primero la Argentina fue convirtiéndose en un decidido promotor y protagonista de la no proliferación nuclear, ingresando a casi todos los acuerdos y mecanismos existentes en ese campo, adhiriendo a mecanismos de inspección y verificación, y empezando a competir en licitaciones internacionales para la provisión de su propia tecnología; llegando a exportar reactores de investigación y productores de radioisótopos y otros productos a varios países, mientras internamente en el campo espacial construía satélites que ya surcan la órbita terrestre,<sup>162</sup> y se destacaba por sus avances en el desarrollo de su propio vector. Poco después, y coordinando muchas veces con su vecino en este campo, Brasil también fue adhiriendo a estos distintos tratados y mecanismos del ámbito nuclear, aunque sin de momento convertirse en un país exportador de importancia, y también profundizando su programa espacial por medio del desarrollo de lanzadores propios y satélites.

De todos modos, nada de esto habría sido posible si primero no empezaba a darse una mayor cooperación entre ambos estados, lo que comenzó primero en la arena diplomática y luego de a poco, y tras varios intentos fallidos, también se extendió al campo científico-tecnológico. Esto porque, en las primeras décadas, lo que caracterizó la relación argentino-brasileña en el campo nuclear fue la sospecha, la desconfianza y la competencia; aunque esta situación fue menor en el área espacial. Es así que hubiera sido casi imposible avanzar unilateralmente con la firma de distintos compromisos internacionales si ambos países no iban coordinando conjuntamente esos pasos.

Partamos entonces por presentar cómo se ha desarrollado la evolución histórica entre ambos estados, y para ello podemos aprovechar el aporte de la teoría constructivista, diciendo que la vinculación entre Argentina y Brasil durante la mayor parte de la historia puede ser caracterizada en buena medida como una relación basada en la rivalidad de la cultura lockeana (Wendt, 2005); es decir, eran rivales o competidores en un sistema anárquico, pero no enemigos. Si bien esa rivalidad podría haberse heredado en parte desde las diferencias coloniales que fundaron ambos estados, luego se fueron sumando otras razones más, incluyendo en primer lugar la disputa del territorio hoy conocido como la República Oriental del Uruguay (que incluso derivó en un conflicto bélico entre 1825 y 1828), la competencia por la

---

<sup>161</sup>En el caso argentino, más allá de estar bajo la órbita militar, primaron visiones más de tipo científico, algo que no fue tan así en la posición de su principal vecino. Asimismo, en el caso brasileño los militares todavía tienen mucha influencia en el campo nuclear, en parte por el programa de submarinos con propulsión nuclear.

<sup>162</sup>Aquí destaca la argentina INVAP, la única empresa latinoamericana considerada por la NASA como apta para desarrollar sistemas satelitales completos, desde su diseño y construcción hasta su operación (exceptuando el lanzamiento). Recordemos que INVAP también construye y exporta reactores de investigación, entre otros productos de alto valor agregado.

hegemonía regional, la carrera armamentista naval, la relación histórica de Brasil con EE.UU., la influencia en determinados momentos de enfoques geopolíticos y gobiernos militares en ambos estados, y el “milagro económico brasileño” de la década de 1960 y comienzos de la de los 70s (en paralelo al estancamiento de la economía argentina). Pero a pesar de esa rivalidad, y más allá de hipótesis de conflicto, se comportaban como actores racionales que tendían a reconocer y respetar la soberanía del otro (aunque más no fuese por auto-interés), a no recurrir frecuentemente a la fuerza militar para resolver los conflictos existentes (o a usar dicha fuerza dentro de ciertos límites) y a buscar un balance de poder mientras fuese posible (Wendt, 2005). Las ventajas del constructivismo es que centra su objeto de estudio en analizar cómo se dan las elaciones entre estados, y en que acepta la posibilidad de cambios en esa dinámica; por medio de la transformación de las identidades e intereses de los actores (Salomón, 2002).

Volviendo a la relación bilateral, y como venimos diciendo, lo que definió a la misma históricamente fue la rivalidad; la competencia política y militar que también afectó los posicionamientos en el ámbito nuclear y espacial desde la consolidación de los respectivos programas;<sup>163</sup> dificultando especialmente en el primer tema las posibilidades de cooperar técnicamente; más allá que a nivel diplomático sí se dieron importantes coincidencias que ya desarrollaremos.

Esta falta de cooperación científica-técnica se mantuvo por décadas, a pesar que en la región empezaban a tomar fuerza enfoques estructuralistas expresados en la teoría de la dependencia y la dualidad centro-periferia, impulsada en buena medida desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y que llamaban a profundizar el proceso de industrialización (Mallea, 2012: 36). Poco más tarde, ya en la década del 60, y durante la etapa de mayor influencia del desarrollismo, el físico Jorge Sabato consideraría a la nuclear como una “industria industrializante”, que funcionaría como una locomotora para el resto del sistema (Roca, 2009); manteniendo hasta su muerte en 1983 una constante campaña a favor del desarrollo nuclear latinoamericano.

Teníamos entonces una situación en la que ambos países podrían haberse beneficiado desde el inicio de la cooperación bilateral en el campo nuclear, considerando que debían hacer frente a importantes dificultades políticas, económicas, tecnológicas e incluso presiones internacionales que atentaban contra sus respectivos avances; pero a pesar de ello las primeras décadas del desarrollo nuclear estuvieron marcadas más por la desconfianza que por la

---

<sup>163</sup>Tanto la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina (CNEA) y la Comisión Nacional de Energía Nuclear de la República Federativa del Brasil (CNEN) fueron creados en los años 50; la primera en 1950 y la segunda en 1956. En el campo espacial, la Argentina creó el enero de 1960 la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE), bajo el mando de la Fuerza Aérea Argentina. Entre sus primeros éxitos figura el proyecto BIO, que en abril de 1967 convirtió al ratón “Belisario” en el primer ser vivo argentino en abandonar la atmósfera terrestre, siendo este país el cuarto a nivel mundial en lograrlo. Por su parte, Brasil creó el Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (GOCNAE) en 1961, y también siguió a la Argentina en este campo, aprovechando el mayor adelanto inicial de su vecino para capacitar científicos en sus instalaciones.

colaboración. A lo sumo puede destacarse, recién a partir de 1962 y fruto probablemente del “espíritu” de la Declaración de Uruguayana,<sup>164</sup> la decisión de alternarse ambos países el asiento que le corresponde a América Latina en la Junta de Gobernadores del OIEA,<sup>165</sup> como primer paso de coordinación diplomática que tendría otros importantes ejemplos más adelante. Pero a pesar de este avance, la cooperación científica-técnica siguió siendo bastante limitada, más allá de algún contacto y diálogo entre grupos de investigación académica, y con una notoria falta de consenso y coordinación política para avanzar en esa esfera; dado los recelos y competencias mutuas. Por su parte, en el campo espacial hubo menos sospechas y algo más de cooperación, incluyendo la capacitación de científicos brasileños en instalaciones argentinas, además de coincidir junto a otros países en proyectos comunes; pero tampoco puede hablarse de una gran complementación.

En paralelo, influenciados por el modelo nacional-desarrollista de los cincuenta y sesenta, muchos fueron los funcionarios que vieron los asuntos internacionales de ambos países a través de un prisma de perfeccionamiento nuclear, identificando el mismo como requisito básico para mantener posiciones de negociación internacionales fuertes y promover un desarrollo económico independiente. De esa manera, en los dos países el avance nuclear iba de la mano con nociones de progreso, modernización, prestigio y superioridad estratégica; aunque en relación al vecino este tema se vinculaba además con la sospecha, desconfianza y competencia.

También en ambos estados, ahora para fines de los sesenta y principios de los setenta, podemos encontrar el ascendiente de la teoría de la autonomía latinoamericana, especialmente con el trabajo de Juan Carlos Puig en la Argentina (autonomía heterodoxa) y Helio Jaguaribe en Brasil (autonomía periférica); que reforzó la idea de la independencia en el campo nuclear. Son de ese tiempo el rechazo a formar parte del Tratado de Tlatelolco<sup>166</sup> y del de No Proliferación Nuclear (TNP);<sup>167</sup> por considerarlos discriminatorios, injustos y/o gravosos para los intereses nacionales.

<sup>164</sup>En la misma los presidentes Frondizi y Cuadros buscaron coordinar posturas en común en distintos foros internacionales; además de intentar expandir esta idea a otros países de la región. Pero mucho no pudo avanzarse debido a la inestabilidad política en ambos países, que derrocaría a los dos mandatarios.

<sup>165</sup>Algo que se mantuvo por décadas, sin diferencias entre gobiernos civiles o militares. Merece mencionarse también que en esas delegaciones ante la Junta, muchas veces eran los respectivos presidentes de las comisiones de energía atómica quienes las encabezaban.

<sup>166</sup>Más allá que Brasil apoyó el inicio de las negociaciones, luego cambios políticos internos (especialmente el golpe militar de 1964) llevaron a que pasara a oponerse por temor a que congelara el desarrollo nuclear en la región; postura que era la que mantenía la Argentina, país que además consideraba que los mecanismos de control establecidos podían vulnerar la protección del desarrollo tecnológico propio. Finalmente Brasil lo ratificaría en abril de 1968, pero planteando ciertas reservas que impedirían su vigencia hasta que en 1994 levantó sus objeciones (pocos meses después que la Argentina ratificara el Tratado).

<sup>167</sup>Ambos gobiernos criticaron la existencia de dos categorías de países (aquellos que eran poseedores “legales” de armas nucleares, y el resto, que no podía tenerlas (de ahí la expresión del representante argentino, José María Ruda, sobre que el TNP sólo contribuía a desarmar a los desarmados; mientras que Brasil manifestaba que el tratado creaba un nuevo tipo de dependencia hacia los países más desarrollados). También rechazaron la no especificación de mecanismos claros sobre cómo los países en desarrollo se beneficiarían con los adelantos tecnológicos de las grandes potencias en materia del uso pacífico de la energía nuclear; y la oposición a las explosiones nucleares pacíficas (las mismas se consideraba que podrían ser usadas con fines de minería, infraestructura, etc.).

La posición compartida por ambos países, opuesta a estos acuerdos, será prácticamente una política de Estado, que mantendrán hasta la década del 90, y sin grandes diferencias sean sus gobiernos civiles o militares (Mallea, 2012: 46).<sup>168</sup>

Durante esas décadas de los sesenta y setenta, y buscando disminuir la dependencia respecto a Estados Unidos, la Argentina se decidió por proveedores alemanes para la construcción del reactor nuclear de Atucha I y se inclinó por el uranio natural<sup>169</sup> en vez del enriquecido (Russell, 2010: 259). Por su parte, Brasil también buscó autonomía respecto a la potencia hegemónica, avanzando en su proyecto nuclear con ayuda alemana, luego que los norteamericanos se negasen a la transferencia de tecnología considerada sensible.<sup>170</sup>

En el caso de la postura argentina, de búsqueda de autonomía nuclear y crítica hacia varios mecanismos del régimen de no proliferación, la misma se mantendría durante la etapa del Proceso Militar; ahora rescatando algunos elementos de la autonomía heterodoxa pero sumándole el peso de la geopolítica de ese entonces. Así, reflejando una visión compartida, el ex canciller argentino Washington Pastor (en Jalabe, 1996: 260) dirá que al asumir, “nuestros planes de desarrollo nuclear se veían frenados o comprometidos por las políticas intransigentes de algunos países proveedores de tecnología”, y que “fue preocupación constante preservar su completa independencia en el aprovechamiento pacífico de la energía nuclear”. Puig (Perina y Russell, 1988) se referirá a esta etapa como de persistencias autonomistas heterodoxas en un contexto político disfuncional y económico dependientista (1976-1983).

Lo que marcaba Pastor era resultado del incremento de la presión por parte de Estados Unidos, Unión Soviética, Canadá y otros estados, buscando un mayor control de la tecnología, como así también para exigir una transparencia más amplia del programa nuclear argentino, pero además del brasileño. Esto en especial luego de la explosión nuclear llevada a cabo por la India en mayo de 1974, para la cual el país asiático había aprovechado la tecnología canadiense que se le había provisto con fines pacíficos.

También en ese año entraba en funcionamiento la central Atucha I, y la Argentina se convertía en el primer país latinoamericano en llegar al hito de la generación energética nuclear.

<sup>168</sup>Esto a pesar que, luego de la vuelta a la democracia en los ochenta, algunos sectores empezaron a ver la necesidad de sumarse a esos tratados para poder acceder a tecnología de avanzada.

<sup>169</sup>Con reservas de este mineral en las Provincias de Mendoza y Salta.

<sup>170</sup>Westinghouse de EEUU le vendió lo que sería la central nuclear Angra I, que empezó a construirse en 1971, pero al no estar dispuesta a transferirle tecnología vinculada al reactor (en particular para el enriquecimiento de uranio), para Angra II los brasileños llegaron a un acuerdo con la Siemens alemana, que involucró la cesión de tecnología. Para ello Brasil y la República Federal de Alemania suscribieron un Acuerdo en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear (27/6/75). Este fue el primero entre un país industrializado y uno del Tercer Mundo en incluir la transferencia de equipamiento y tecnología para todas las fases del ciclo de combustible nuclear.

Frente a estos crecientes condicionamientos, el llamamiento a licitación para una tercera central nuclear (Atucha II),<sup>171</sup> se haría directamente bajo el requisito que funcionara bajo uranio natural; a la vez que se buscaba la menor imposición de controles sobre la instalación. Fue así que el gobierno militar se inclinó por la oferta alemana (KWU-Siemens), que no exigía la imposición de salvaguardias amplias, y a pesar de basarse en diseños más antiguos y ser un 50% más cara que la oferta canadiense.

Destaca también el acuerdo con Perú de 1977, que involucró la primera transferencia de tecnología nuclear de magnitud que realizó la Argentina, con la construcción de un centro de protección radiológica, un reactor de investigación de 10 MW de potencia y una planta de producción de radioisótopos; todo esto para el Instituto Peruano de Energía Nuclear. Se trató del primer ejemplo en el que un país no industrializado ha provisto tecnología, bienes y servicios nucleares de importancia a otro país en vías de desarrollo (Radicella, en Carasales y Orstein, 1998)<sup>172</sup>. La Argentina se irá asentando así como un proveedor confiable de tecnología nuclear, tanto para otros países latinoamericanos, como de distintas regiones del mundo; camino que de momento Brasil no ha seguido.

Por su parte, en el campo espacial la cooperación era bastante reducida, más allá de coincidir en proyectos de investigación junto a otros países. Hacia mitad de los sesenta la Argentina empezó a focalizarse en estudios ambientales y empleo de plataformas extranjeras,<sup>173</sup> mientras que Brasil apuntaba al desarrollo de un lanzador orbital y de un centro de lanzamiento dentro de su territorio; el cual sería posteriormente construido en 1983 en Alcántara (estado de Maranhão).

Durante el gobierno de Carter, Estados Unidos no sólo empezó a presionar por la situación de los derechos humanos, también lo hizo respecto a la aparente falta de compromiso con la no proliferación; más allá que la gran mayoría de los militares y/o geopolíticos argentinos<sup>174</sup> eran contrarios al desarrollo de armas nucleares, incluso a pesar de la creciente superioridad militar convencional de su principal vecino (Hymans, 2006). En el caso brasileño, ese país se vio afectado también, en particular cuando Carter adoptó una posición más crítica hacia el gobierno dictatorial brasileño y su programa nuclear, a pesar de la relación histórica existente. Destacó particularmente la tarea del Subsecretario de Estado Asistente para Asuntos de Seguridad, Ciencia y

<sup>171</sup>La segunda central nuclear argentina fue la de Embalse, cuyo contrato de construcción debió ser renegociado por presión de Canadá. El objetivo canadiense fue imponer mayores medidas de salvaguardias para impedir que la tecnología pudiera ser utilizada con fines no deseados. Este hecho también favoreció que se escogiera a Alemania Occidental como proveedora de Atucha II.

<sup>172</sup>Vale aclarar que el acuerdo con Perú no fue la primera exportación de tecnología nuclear argentina, siendo la transferencia comercial inicial la realizada en 1958 con la venta del conocimiento para la fabricación de elementos combustibles a la empresa alemana Degusta-Leybold AG. Sí la de Perú adquirió una magnitud que nunca antes se había alcanzado, un ejemplo que luego sería repetido en las siguientes décadas con las ventas de reactores de investigación también a Argelia, Egipto y Australia, o una planta de radioisótopos a Cuba.

<sup>173</sup>Lo que hizo que los lanzadores que se venían proyectando buscaran ser aprovechados con finalidades militares, como el misil Cóndor.

<sup>174</sup>Por ejemplo el general de división (R), y experto en geopolítica, Juan Guglielmelli llamaba por ese entonces a evitar caer en una carrera armamentística nuclear, y a llegar a un acuerdo en ese tema con Brasil.

Tecnología de los Estados Unidos, Joseph Nye, quien además presidía el Grupo de No Proliferación de Armas Nucleares dentro del Consejo de Seguridad Nacional, y buscaba evitar que Brasil alcanzara el control del ciclo de combustible nuclear.

La creciente presión encontró a cada país defendiendo el derecho del otro al desarrollo nuclear pacífico e independiente, y al control del ciclo de combustible nuclear, sabiendo que si estas presiones se imponían sobre uno de ellos, el otro sería el siguiente en sufrir algo parecido.<sup>175</sup> Se trató entonces de una defensa del principio de autonomía del otro por motivos de interés propio; algo que también se ajusta a las características de la cultura lockiana. Esta situación reforzó la idea en ambos gobiernos de ver la limitación en la transferencia de materiales y tecnologías nucleares como algo fuertemente contraproducente a las respectivas políticas de desarrollo. Intentando contrarrestarla, entre otras medidas, la Argentina se embarcó en la búsqueda de desarrollar un sistema de enriquecimiento de uranio,<sup>176</sup> la construcción de una planta de agua pesada,<sup>177</sup> un mayor control nacional de toda la tecnología y, en el campo diplomático, creó una División Nuclear en Cancillería,<sup>178</sup> para llevar estos temas en esferas como la ONU y la OIEA, en colaboración con la sección internacional de la CNEA. Además, este intento de proteger su independencia en el campo nuclear, y hacer frente a las distintas presiones, fue una de las razones que impulsó a la Argentina a ingresar y asumir un papel relevante dentro del Movimiento de Países No Alineados;<sup>179</sup> a la vez que mantenía sus críticas y negativas a participar en distintos mecanismos y acuerdos internacionales de no proliferación por las razones ya mencionadas (Sheinin, 2006).

Por su parte, respecto de Brasil, debe señalarse la importancia que le otorgaban a la delantera que la Argentina había obtenido en el área nuclear respecto a su propio desarrollo, sumada a las crecientes presiones por parte de Estados Unidos para frenar o transparentar su programa. La posibilidad de incrementar la cooperación bilateral, por ende, le parecía a Brasil una manera de poder seguir avanzando con su programa nuclear, en este caso aprovechando los mayores progresos logrados por la Argentina; y así lo había intentado desde fines de los años sesenta e inicios de la siguiente década; aunque sin mayores logros por las dificultades existentes en torno a cuestiones que afectaban a la relación, como eran especialmente las obras hidroeléctricas en la Cuenca del Plata (en particular la represa de Itaipú), los enfoques geopolíticos imperantes en ambos países (que veían al otro como hipótesis de conflicto), la alianza especial brasileña con Estados Unidos (al

<sup>175</sup>Fue muy relevante en este tema el papel desempeñado por el Embajador argentino en Brasil, Oscar Camilión.

<sup>176</sup>Necesario para nuestros reactores de investigación, para los reactores de potencia en caso de intentar hacer su producción energética más eficiente, y quizás para futuros submarinos.

<sup>177</sup>Para esto impulsó la creación de la planta de enriquecimiento de uranio en Pilcaniyeu (Río Negro), teniendo en cuenta que desde 1974 EE.UU. había dejado de proveer el suministro de ese material. Asimismo, se decidió avanzar con la construcción de la planta de agua pesada ubicada en Arroyito (Neuquén), que luego de muchos años de retraso finalmente comenzó a producir ese insumo a partir de 1994, y actualmente es la más grande del mundo.

<sup>178</sup>Que se convertiría en la actual Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales, DIGAN, durante el gobierno de Alfonsín.

<sup>179</sup>Rol que en parte consiguió por medio de la transferencia de tecnología nuclear y la instrucción de científicos y técnicos extranjeros.

menos hasta Carter) y el “milagro brasileño” en paralelo a un relativo estancamiento económico argentino.

Como vimos, esto no impidió que por otro lado, y reconociendo que compartían intereses, ideas, valores y dificultades en común, ambos países fueran incrementando un proceso de acercamiento y cooperación diplomática, apoyándose en sus respectivos derechos soberanos a desarrollar la tecnología nuclear, inclusive durante gobiernos militares. Asimismo, cuando los problemas finalmente empezaron a ser resueltos, especialmente en torno a la Cuenca del Plata,<sup>180</sup> esto implicó la superación de una perspectiva competitiva típica de una relación de suma cero (Hirst y Bocco, 1989: 64), y allanó el camino para dar un salto hacia delante en la relación bilateral en general, y el campo nuclear en particular.

El resultado de esta cooperación diplomática que se expandía hacia otras áreas quedó reflejado particularmente en el Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Argentina para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear (suscrito por ambos cancilleres el 17 de mayo de 1980 en Buenos Aires, durante la visita del presidente Figueiredo); que puede considerarse el primer compromiso formal de colaborar en el campo nuclear. Todo esto a pesar de que por mucho tiempo ambos países se habían visto de reojo, comparando el progreso que hacía el otro en este campo, en una suerte de carrera por alcanzar el control del ciclo nuclear.<sup>181</sup>

La de Figueiredo representó la primera vez desde 1935 que un mandatario brasileño realizaba una visita de Estado a la Argentina, y el hecho que se firmase un acuerdo de este tipo, al año siguiente de haber resuelto el problema de los recursos naturales compartidos, demostraba un cambio muy importante en la dinámica bilateral. El consenso interno en ambos países respecto a los compromisos identitarios (hacia uno y hacia el vecino) había sufrido una crisis; se había reformulado la manera de ver la interacción con el otro; y así daba inicio una nueva etapa, donde la competencia iba siendo dejada de lado en beneficio de una creciente cooperación (Wendt, 2005). Además, se concebía la posibilidad de ampliar esa colaboración hacia otros países de la región.

Es así que el gobierno argentino veía en este acuerdo la posibilidad de que funcionase como un fermento para la integración regional, al frenar o reducir

---

<sup>180</sup>Fue muy importante, en la transformación de la dinámica bilateral, el Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú de octubre de 1979. A su vez, la crisis del petróleo de mediados de los 70s había llevado a Brasil a un freno brusco en su crecimiento económico, y a ver la necesidad de diversificar su matriz energética, incluyendo la ampliación de su componente nuclear. Por último, si también recordamos la postura más dura de Carter respecto a Brasil y su programa nuclear, todo esto hizo que la colaboración con la Argentina adquiriera todavía mayor importancia.

<sup>181</sup>No necesariamente para fines militares posteriores, más allá que en Brasil esto fue discutido más profundamente y existió un programa “paralelo” de carácter secreto que levantó fuertes sospechas en la Argentina y en el mundo; a pesar que no poseía todavía la tecnología como para seriamente buscar el desarrollo de armas nucleares. Probablemente el hecho que se vieran como rivales y no como enemigos sea una de las razones por las cuales ninguno persiguió seriamente desarrollar un programa nuclear militar; no obstante ver al otro como una importante hipótesis de guerra.

la competencia bilateral en este campo y constituir con el tiempo un factor de atracción para otros países de la zona que contaran con un menor desarrollo nuclear (Mallea, 2012: 129).

De esta manera, las semillas de la cooperación empezaban a germinar, aunque darían sus mayores frutos luego del fin de las respectivas dictaduras.

### **3. La profundización de la cooperación en democracia**

Habiendo arribado Ricardo Alfonsín al poder, el diálogo nuclear inaugurado durante la etapa militar no se detuvo, sino que incluso se vio favorecido; especialmente con la llegada de la democracia también al país vecino. En particular la mayor transparencia, la creciente interdependencia, la imposibilidad de aspirar a mantener un relativo balance de poder por el crecimiento brasileño, y las posturas comunes en varios temas (Malvinas, deuda externa, proceso de paz centroamericano, etc.), beneficiaron la profundización de la construcción de la confianza y redujeron todavía más la incertidumbre en el campo nuclear y político; transformando dramáticamente la percepción del otro y disminuyendo la visión de rivales que marcaba la relación.

Además, esto facilitó pasarse de una visión asentada en ganancias relativas a una que valoraba más las absolutas, y donde ambos asumieron el interés en mantener la cooperación, venciendo el Dilema del Prisionero y el de Seguridad<sup>182</sup>.

Tampoco puede dejar de mencionarse la creciente red de relaciones entre diplomáticos, académicos y técnicos especialistas en el campo nuclear de ambos países; lo que fue ayudando a forjar una serie de imágenes e intereses compartidos que terminó influenciando en las más altas esferas políticas, favoreciendo el cambio en la relación. Sería el peso de lo que Peter Haas (1992) ha llamado comunidades epistémicas, y que tienen especial ascendiente en situaciones de incertidumbre y/o cambio de gobierno.

Siguiendo con esta idea del acercamiento, sería incompleto pensar en los orígenes del proceso de integración en el Cono Sur, sin tener en cuenta la influencia de la transformación de la dinámica en el campo nuclear entre Argentina y Brasil. Para ello uno de los principales documentos de esos años fue la Declaración de Política Nuclear en Foz de Iguazú (1985), por el cual los presidentes Alfonsín y Sarney se comprometieron con el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear y con la creación de un grupo de trabajo nuclear. También anunciaban su anhelo de que esta cooperación se extendiese a otros países latinoamericanos que tuvieran los mismos objetivos. Poco después, se suscribieron varios protocolos apuntados a encontrar campos iniciales para la cooperación científica y tecnológica, y cada una de las partes abrió a la otra instalaciones sensitivas para que las visitaran (Pilcaniyeu en 1987 y Aramar en 1988). A ello se sumaron nuevas declaraciones de ambas partes respecto al compromiso con el desarrollo nuclear pacífico, que en el caso brasileño se reforzó a través del artículo 21 de la Constitución de 1988,

<sup>182</sup>El Dilema del Prisionero considera que dos actores pueden inclinarse por no cooperar, a pesar que esa colaboración sería más beneficiosa para ambos, por temor a la traición del otro. Por su parte, el Dilema de la Seguridad afirma que tanto la fortaleza como debilidad de un país puede provocar a otros estados a actuar en consecuencia (sea para balancear o atacar preventivamente al otro, en el primer caso, o para aprovechar esa situación de mayor fragilidad para avanzar sus intereses sobre ese país).

el cual establece que “toda actividad nuclear en el territorio nacional será utilizada únicamente para fines pacíficos y mediante la aprobación del Congreso Nacional” (Constitución de Brasil, 1988).

Por su parte, en el campo espacial, el Protocolo N° 12 del Acta de Integración Argentino-Brasileña (29 de julio de 1986), proponía crear un Grupo de Trabajo Conjunto destinado al estudio, asesoramiento y seguimiento del intercambio argentino-brasileño en el sector de la industria aeroespacial, el cual estaría bajo el control de las fuerzas aéreas de ambos países, considerando que hasta ese momento ambos institutos de investigación espacial se encontraban bajo la órbita militar.

Ahora bien, el cambio posterior de autoridades en ambos países no afectó el acercamiento, aunque sí modificó los objetivos del que se llevaba a cabo en el campo nuclear. Esto porque bajo Alfonsín y Sarney la cooperación nuclear tenía un objetivo primordialmente bilateral: aumentar la confianza entre los dos países en un campo altamente sensible de la seguridad; y a partir de allí reducir la resistencia a la aplicación del programa de integración económica. Fue sólo como una dimensión secundaria que la cooperación nuclear estaba destinada a tranquilizar a la comunidad internacional, asegurando su indispensable apoyo político y económico. Pero toda la estrategia tenía como objetivo final la consolidación y preservación de la democracia. Por su parte, con Menem y Collor de Mello, este enfoque se invirtió en dos aspectos. En primer lugar la cooperación nuclear ahora tendría un objetivo principalmente internacional, buscando un alineamiento con los regímenes internacionales de manera de reducir la incertidumbre, mejorar la cantidad y calidad de la información disponible (Keohane, 2009) incrementar la confianza internacional, y acceder a tecnología y conocimiento considerados indispensables para el desarrollo nacional. En segundo, la cooperación nuclear empezó a verse más relacionada con el desarrollo económico en vez de vinculada a la esfera política, respondiendo a la necesidad de racionalizar los recursos del Estado y ya no siendo considerada como un instrumento para consolidar la democracia (Gardini, 2010: 96).

De esta manera se tomaron decisiones tendientes a una mayor institucionalización de la cooperación, destacando la Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña, firmada en Foz de Iguazú el 28 de noviembre de 1990.<sup>183</sup>

Buscando cumplir con las metas de la declaración recién mencionada, resultó muy importante la firma del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear; más conocido como Acuerdo de Guadalajara (18 de julio de 1991). A través del mismo, tanto Argentina como Brasil renunciaron finalmente a la posibilidad de efectuar explosiones nucleares con fines pacíficos, y se comprometieron a abrir sus instalaciones nucleares a inspecciones de la otra parte, estableciéndose un Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC) y creándose para ello la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares

---

<sup>183</sup>En la misma se decidió: a) aprobar un Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC); b) iniciar negociaciones con el OIEA apuntadas a concluir un acuerdo de salvaguardias conjunto que contemple la aplicación del SCCC; y c) dar los pasos necesarios para que ambos países ingresaran plenamente al Tratado de Tlatelolco.

(ABACC<sup>184</sup>); la cual es la única organización binacional de salvaguardias que existe en el mundo y, más importante en lo que concierne a este capítulo, la primera organización binacional creada por Argentina y Brasil.<sup>185</sup>

Ese mismo año se rubricaron acuerdos de salvaguardias que ampliaron dichas inspecciones al OIEA (Acuerdo Cuatripartito, 13 de diciembre de 1991), y pocos años después ambos ingresaron al Grupo de Proveedores Nucleares (GPN),<sup>186</sup> adhiriendo a sus directrices y cancelando en consecuencia la provisión de tecnología argentina a países como India, Siria e Irán; además de hacer finalmente la entrada también a Tlatelolco<sup>187</sup> y el TNP.<sup>188</sup>

Precisamente, si puede observarse un quiebre en las políticas históricas de ambos países en el campo nuclear, fue el que se registró con la adhesión al TNP, que sí fue una decisión política adoptada por dos gobiernos. Como señalamos, obedeció a una estrategia que persiguió un acercamiento con los regímenes, y la potencia hegemónica, buscando el acceso a tecnología y conocimiento y el evitar representar una preocupación para la misma.

Del mismo modo, estos cambios también reflejaron la dificultad de seguir pensando la noción de autonomía sólo desde el punto de vista de uno, aislacionista o antagónica. Más bien se empezaba a estar más cerca de la definición de “autonomía relacional”<sup>189</sup> de Russell y Tokatlian (2002), o del de “autonomía por la integración” de Lampreia (Canciller de Cardoso entre 1995 y 2001), que reconocen la importancia de la coordinación e integración política entre los estados de América del Sur frente a la naturaleza interdependiente y el carácter “interméstico” de la mayor parte de los temas; posibles en parte a través de la generación de lo que Wendt (1999: 305) denomina “identidades colectivas”, donde el yo y el otro forman una misma “región cognoscitiva”.

Así, por medio de la creciente participación dentro del régimen nuclear, y nuestra cooperación con Brasil, nos fuimos consolidando en lo que Keohane denomina *system-affecting states*, categoría que abarca a los estados que no pueden esperar afectar al sistema actuando solos, pero pueden ejercer un impacto significativo en el mismo trabajando con pequeños grupos o alianzas de países, o a través de organizaciones internacionales globales o regionales (Keohane, 1969: 295). Argentina y su vecino son ejemplos válidos en el campo

<sup>184</sup>La ABACC es un organismo de carácter internacional, cuya principal función consiste en administrar y aplicar el SCCC a todos los materiales nucleares presentes en todas las actividades nucleares de Brasil y Argentina, con el propósito de verificar que los mismos no sean desviados para fines no autorizados.

<sup>185</sup>Posteriormente entre otras estructuras binacionales que ameriten citarse en este campo encontramos la Agencia Brasileña - Argentina de aplicaciones de Energía Nuclear (ABAEN, creada en 2001) y la Comisión Binacional de Energía Nuclear (COBEN, nacida en 2008).

<sup>186</sup>Argentina en 1994 y Brasil en 1996.

<sup>187</sup>El ingreso de estos países, ambos durante 1994, aceleró la conformación de la primera zona libre de armas nucleares sobre una región densamente poblada del planeta.

<sup>188</sup>Argentina en 1995 y Brasil en 1998.

<sup>189</sup>Para Russell y Tokatlian (2002, 176) el concepto de autonomía relacional se define como “La capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras”. Requiere de ser capaces de participar e influir internacionalmente, especialmente a través de organizaciones y regímenes internacionales (la ABACC podría ser uno de ellos, al igual que el GPN, donde la Argentina y Brasil también mantienen una postura común en el tema del Protocolo Adicional, al cual no adhieren).

nuclear, como demuestra su accionar en distintos mecanismos que hacen al mismo<sup>190</sup>.

Sin embargo, la década del noventa también marcó un retroceso en el desarrollo nuclear argentino (especialmente por el recorte de personal y fondos). Eso es algo que no ocurrió de manera tan grande en Brasil, más allá de sí sufrir cierta desaceleración por las crisis económicas de esos años y el rechazo de una buena parte de la opinión pública a la energía nuclear, derivado de lo acontecido en el accidente en la central soviética de Chernóbil en 1986.

Por su parte, en el campo espacial se darán varios cambios significativos en cada país: en la Argentina la disolución en 1991 de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) bajo la órbita de la Fuerza Aérea, para formar la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), ahora bajo control civil; la renuncia al programa del Cóndor II y un acuerdo de cooperación con la NASA norteamericana que favorecería germinar un proyecto satelital que al día de hoy es el más avanzado de la región. En relación a Brasil, en 1994 también transfirió su agencia espacial a manos civiles, adoptando el nombre de Agencia Espacial Brasileña. Esto ayudará a que también en esta área la relación bilateral sea testigo durante esos años de varios pasos de importancia. Por un lado destaca la Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre Cooperación Bilateral en los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre (23 de agosto de 1989), que estableció un grupo de trabajo para la creación de programas de cooperación espacial; lo que posibilitó que una buena mayoría de todos los proyectos espaciales tanto argentinos como brasileños tengan algún tipo de vinculación entre sí, ya sea de intercambio de información científica como la realización de pruebas en instalaciones técnicas del vecino. Por el otro, el Acuerdo Marco de Cooperación en Aplicaciones Pacíficas de Ciencia y Tecnología Espaciales, suscripto en Buenos Aires el 9 de abril de 1996, consolidó este camino.

Posteriormente, el apoyo de Brasil a la situación argentina durante la crisis de 2001 permitió profundizar la institucionalización, es decir el proceso de internalización de nuevas identidades e intereses (Wendt, 2005). Consecuentemente, se observa el fortalecimiento de una relación estratégica y de una dinámica con rasgos más de amistad que de rivalidad, donde se dan signos de identificación positiva con el otro y rige la regla de la no violencia, pero sin llegar a terminar de cristalizar completamente por no existir un espíritu total de confianza mutua, darse un bajo grado de internalización de sus normas de conducta, y no visualizarse claramente la regla de la mutua ayuda (Russell, Tokatlian, 2003); manteniéndose por ejemplo diferencias respecto al campo comercial o temas como la reforma del Consejo de Seguridad.<sup>191</sup>

Centrándonos en lo que hace a la última etapa histórica, Brasil inauguró en 2006 una planta de enriquecimiento industrial en Resende, mismo año en el

<sup>190</sup>Incluso en 2014 y 2015 la Argentina fue presidenta del Grupo de Proveedores Nucleares.

<sup>191</sup>La Argentina, entre otros países de la región, ha venido oponiéndose durante años a apoyar la candidatura brasileña para formar parte del Consejo de Seguridad de la ONU como miembro permanente. De haber una situación de plena confianza, y de cultura kantiana, probablemente no se daría ese rechazo, al existir una identificación legítima con los intereses y necesidades del otro.

cual la Argentina relanzó su programa nuclear.<sup>192</sup> Los avances en ambas partes facilitaron empezar a buscar cumplir con un objetivo largamente postergado: desarrollos nucleares bilaterales<sup>193</sup>. Precisamente en ese campo amerita mencionarse la creación de la Comisión Binacional de Energía Nuclear (COBEN) el 3 de marzo de 2008; que aspira a lograr una mayor coordinación con el país vecino. Dentro de este objetivo se entiende la decisión en 2013 de contratar a INVAP para construir dos reactores nucleares de investigación gemelos, el RA-10 y el Reactor Multipropósito Brasileiro (RMB), destinados a la fabricación de radioisótopos de aplicación medicinal, ensayos de irradiación de combustible y materiales, entre otras funciones; y que alcanzarán en conjunto una capacidad suficiente para cubrir el 40 por ciento del mercado mundial de radioisótopos; el cual presenta serias dificultades para hacer frente a un aumento sostenible de la demanda del mercado médico.

También en el desarrollo del submarino nuclear brasileño<sup>194</sup> la Argentina podría hacer alguna contribución, considerando su mayor experiencia en reactores pequeños; y siempre que se acuerde un arreglo satisfactorio para ambas partes<sup>195</sup>. Podría esperarse que el desarrollo de Brasil ayude a la Argentina en muchos campos, incluyendo el intercambio de tecnología, la colaboración en la vigilancia y el control de nuestras respectivas zonas económicas exclusivas, y ejercicios navales conjuntos que podrían mejorar nuestro conocimiento en la detección de “otros” submarinos nucleares.

Cerrando esta sección, y al igual que en el nuclear, en el campo espacial se vivieron avances muy significativos en los últimos años. Si por un lado la Argentina lanzaba varios satélites al espacio (con mucha mayor participación nacional que los brasileños), y trabajaba en su propio lanzador con el Tronador I y II; Brasil enviaba exitosamente su primer cohete al espacio el 23 de octubre de 2004, mantenía el desarrollo de su lanzador satelital<sup>196</sup> y el 30 de marzo de 2006 el astronauta Marcos Pontes se convertía en el primer brasileño y sudamericano en ir al espacio, permaneciendo una semana en la estación espacial internacional. En el campo bilateral, al día de la fecha el proyecto más significativo de cooperación espacial es el SAC-E o SABIA-MAR (satélite argentino-brasileño de Información en Alimento, Agua y Ambiente),

<sup>192</sup>Apuntado a completar Atucha II, extender la vida útil de Atucha I y Embalse, y analizar la posibilidad de la construcción de una cuarta planta de energía nuclear.

<sup>193</sup>En el pasado esta complementación nuclear se ha visto dificultada por cuestiones financieras, diferentes tecnologías empleadas o falta de voluntad política para realmente avanzar en esta meta.

<sup>194</sup>Tanto Argentina como Brasil impulsaron proyectos para propulsión nuclear de buques y submarinos, aunque sólo el segundo país avanzó lo suficiente como para estar cerca de concretar ese objetivo. Inclusive hoy en día Brasil es el único país sin armas nucleares en el mundo que se encuentra desarrollando un submarino de propulsión nuclear. A la vez, si bien Brasil es la única nación que ha puesto sus instalaciones militares nucleares bajo salvaguardas, las mismas probablemente deban requerir cierta adaptación a estos futuros submarinos.

<sup>195</sup>En 2008 el presidente Lula solicitó la colaboración de la argentina INVAP en este punto, pero más allá de un entusiasmo inicial, el deseo de colaboración argentino se enfrió cuando no se observó algún beneficio significativo a cambio de la entrega de tecnología y conocimiento que se había tardado años en desarrollar.

<sup>196</sup>Hoy en día apenas diez estados poseen lanzadores de satélites: Estados Unidos, Rusia, Japón, Unión Europea, China, India, Israel, Irán, Corea del Norte y Corea del Sur. Argentina y Brasil podrían sumarse en poco tiempo.

que consiste en el primer satélite construido de manera conjunta entre ambos países; orientado a la prevención meteorológica, el estudio del mar, la agricultura, el estudio de la deforestación y la geología. Esta cooperación, al igual que la nuclear, se espera que luego también se expanda a otros países de la región, e inclusive en agosto de 2011, el por entonces Ministro de Defensa argentino Arturo Puricelli, le propuso a su par brasileño pensar en crear una agencia espacial sudamericana para los próximos años.

#### **4. Conclusiones y perspectivas**

Todavía no puede afirmarse a ciencia cierta si en los próximos años habrá un desarrollo nuclear o espacial más relevante a nivel UNASUR, pero dentro del mismo el rol de Argentina y Brasil será fundamental; tanto por su desarrollo tecnológico como por representar un ejemplo de transformación en la dinámica de la relación bilateral.

Precisamente a lo largo del capítulo observamos cómo, a pesar de la desconfianza mutua, especialmente en el campo nuclear, el compartir principios, intereses y preocupaciones comunes llevó a ambos países a primero colaborar en la arena diplomática. Posteriormente, una vez resueltos los principales diferendos bilaterales, y frente a una creciente presión de los países desarrollados y las sospechas en torno a una supuesta carrera nuclear militar entre ambos estados, Argentina y Brasil fueron sentando las bases de una cooperación tecnológica que hoy en día los tiene con proyectos de alto valor agregado, y de importancia tanto para ambos como para la región entera, por los beneficios que podrían traer aparejados.

Asimismo, como también vimos, el incremento de la cooperación nuclear con Brasil disminuyó las hipótesis de conflicto, y constituyó una de las bases sobre las que se edificó el proceso de integración; a la vez que benefició una posible reformulación del concepto de la autonomía.

En particular, la histórica idea de autonomía nuclear pensada frente al otro y al mundo empezó a adoptar una visión más de autonomía relacional, donde el otro, en vez de opuesto, comenzó a volverse importante para definirse (Russell y Tokatlían, 2002: 22). Cambió así la visión de uno y del otro, y la dinámica de la relación bilateral.

Habiendo dejado atrás décadas de desconfianza, modificando sus identidades e intereses, y centrándose en mecanismos de cooperación y desarrollo mutuo, la política llevada a cabo en esta área por los dos países representa un modelo y ejemplo ampliamente citado internacionalmente. No nos hayamos todavía en una verdadera cultura de amistad, y queda trabajo por hacer por ambos países si algún día se quiere arribar claramente a una relación de este tipo, donde la internalización de las normas y la nueva cultura sea principalmente por legitimidad y no por mero interés; pero lo cierto es que una base se ha venido solidificando y permitiría edificar sobre la misma.

Hacia el futuro, funcionarios de la ABACC argumentan que su organización tiene un potencial no aprovechado en los planos nacional, regional e internacional, considerando que Argentina y Brasil podrían ampliar el mandato de la agencia para incluir otras herramientas para verificar el ciclo de combustible nuclear. Relacionado a ello, expertos internacionales sugieren que la agencia podría incluir a otros países vecinos, convirtiéndola en un régimen regional (Kassenova, 2014: 65). Aunque esto implicaría nuevos desafíos, si la dinámica de rivalidad entre Argentina y Brasil pudo

transformarse inclusive en un área tan sensible como la nuclear, porqué no pensar que algo parecido podría ocurrir entre países como Chile y Bolivia, o Colombia y Venezuela; permitiéndoles avanzar a partir de allí en otros ámbitos.

Si bien como vimos es en el campo nuclear donde se ha dado un mucho mayor desarrollo, además de haber sido un área de superior competencia que la espacial y donde se requiere mantener la transparencia más amplia posible,<sup>197</sup> también observamos que en el segundo terreno se van consolidando metas comunes. Esto porque, en un entorno de recursos humanos y financieros escasos, de interés en lograr una mayor participación en los mercados internacionales, y de buscar alternativas para el acceso y/o desarrollo de tecnología avanzada, contar con un socio estatal en el campo espacial se convierte en una opción viable y hasta necesaria. También aquí las posibilidades de cooperación son diversas, sea la construcción de satélites de teleobservación, vigilancia y transmisión de datos sensibles, el diseño unificado del vehículo de lanzamiento de satélites, o impulsando proyectos de Nanosatélites como el NanoSatC-BR1; aspirando en suma a dominar todo el ciclo de actividades espaciales (Ferraz, Leal y Loureiro, 2014: 20).

Por todo lo antedicho, los próximos pasos involucrarán la necesidad de seguir avanzando en la concreción de proyectos de complementación tecnológica, tanto en el ámbito nuclear como espacial, para posteriormente poder aprovechar esa cooperación para incrementar la difusión de tecnología y conocimiento hacia la región, y desde la región al mundo.

### Bibliografía

Arguello, Irma: "Brazil and Argentina's Nuclear Cooperation", en *Proliferation Analysis*, Carnegie Endowment for International Relations. Washington, January 8, 2009.

—: "Nuclear energy in Latin America: between economic development and proliferation risks", en *Security Index: A Russian Journal on International Security*, 16:4, 2010, pp. 73-84.

Barletta, Michael: "Democratic Security and Diversionary Peace: Nuclear Confidence-Building in Argentina and Brazil", en *National Security Studies Quarterly*, Summer of 1999, pp. 19-38.

Bocco, Héctor Eduardo: "La cooperación nuclear Argentina - Brasil. Notas para una evaluación política", en *Serie Documentos e Informes de Investigación* Num. 82, FLACSO, Programa Buenos Aires, 1989.

Bompadre, Gerardo: "Cooperación nuclear Argentina-Brasil: Evolución y perspectivas", en *Revista Relaciones Internacionales* n° 18, IRI, UNLP, 2000.

Carasales, Julio C. y Ornstein, Roberto M. (Coordinadores): *La Cooperación Internacional de la Argentina en el Campo Nuclear*, Buenos Aires: CARI, 1998.

Carasales, Julio C.: "The Argentine-Brazilian Rapprochement", en *Nonproliferation Review*, Spring-Summer 1995.

---

<sup>197</sup>Recordemos las declaraciones del por entonces vicepresidente de Lula (José Alencar), y del Ministro de Asuntos Estratégicos Mangabeira Unger, por ejemplo, a favor de que Brasil tuviera armas nucleares o al menos la tecnología necesaria para llegar a construirlas. Esto produjo cierta intranquilidad en varios sectores argentinos, incluyendo los diplomáticos, y de ahí la necesidad de mantener un mecanismo que verifique y mantenga el mayor grado de certeza posible sobre el presente y futuro de ambos programas nucleares.

- : *De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1997.
- Colacrai de Trevisán, Miriam: “Perspectivas Teóricas en la Bibliografía de Política Exterior Argentina”, en Roberto Russell (ed.), *Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1992, pp. 19-51.
- Dawood, Layla and Herz, Mónica: “Nuclear Governance in Latin America”, en Contexto Internacional, Río de Janeiro, vol. 35, no 2, julho/dezembro 2013, pp. 497-535.
- Diez, Eduardo: *No Proliferación de Armas Nucleares, Actualidad y Funcionamiento de los principales mecanismos a nivel Internacional*, Buenos Aires, Editorial Dunken, Abril 2001.
- : “Argentine positions towards the Brazilian nuclear-powered submarines program”, Presentación en *workshop sobre energía nuclear y no proliferación*, Universidad de Brasilia y Carnegie Endowment for International Peace, Brasilia, Brasil, Marzo 13, 2013.
- Dougherty, James E & Pfaltzgraff, Robert L: *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo de Editor Latinoamericano, 1993.
- Ferraz, Victor B.; Leal, Vinícius A. S.; Loureiro, Eduardo O. “Programas Espaciais de Brasil e Argentina: cooperação para autonomia”, en *CEBRI Artigos*, v. 3, año 9. Río de Janeiro, 2014.
- Gardini, Gian Luca: *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, February 2010.
- Gazze, Patricio Eduardo: “El delicado caso de la cooperación internacional en materia nuclear: el éxito de la cooperación argentino-brasileña”, en *Revista Integración y Cooperación Internacional n° 16*, CERIR, Universidad Nacional de Rosario, julio-septiembre de 2013.
- Guglielmelli, Juan E.: “Argentina, Brasil y la bomba atómica”, en *Revista Estrategia N° 30*, 1974.
- Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter y Rittberger, Volker: *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, 1997.
- Hass, Peter: “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, en *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992.
- Hirst, Mónica, y Bocco, Héctor E.: “Cooperação Nuclear e Integração Brasil-Argentina”, Contexto Internacional, Río de Janeiro, vol 9, pp. 63-78.
- Hymans, Jacques. *The Psychology of Nuclear Proliferation: identity, emotions and Foreign Policy*, Cambridge University Press, 2006.
- Jalabe, Silvia Ruth (comp): *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas: 1880-1995*, Buenos Aires: CARI / GEL, 1996.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph S, Jr.: “Power and Interdependence Revisited”, en *International Organization*, MIT Press, vol. 41, 1987.
- Keohane, Robert: “‘Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”, en *International Organization* Vol. 23, No.2, 1969.
- : *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998.
- : “La demanda de regímenes internacionales” en Arturo Borja Tamayo (comp.) *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert Keohane*. Colección Estudios Internacionales CIDE. 2009.

- Mallea, Rodrigo: *A questão nuclear na relação argentino-brasileira (1968-1984)*, Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012.
- Nye, Joseph: "Maintaining a Non-proliferation Regime", en *International Organization*, Vol. 35, 1981.
- Patti, Carlo. "Origins and Evolution of the Brazilian Nuclear Program (1947-2011)", *Nuclear Proliferation International History Project. Wilson Center*. 2012.
- Paul, T.V. *Power Versus Prudence: Why Nations Forgo Nuclear Weapons*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2000.
- : "Systemic Conditions and Security Cooperation: Explaining the Persistence of the Nuclear Non-Proliferation Regime", en *Cambridge Review of International Affairs*, 16, April, 2003.
- : "Taboo or Tradition: The Non-Use of Nuclear Weapons in World Politics", en *Review of International Studies* 6, October 2010.
- Puig, Juan Carlos: "Política Internacional Argentina", en Rubén Perina y Roberto Russell (ed.), *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Radicella, Renato: "El Proyecto Perú", en Julio C. Carsales y Roberto M. Ornstein (Coord.): *La Cooperación Internacional de la Argentina en el Campo Nuclear*, Buenos Aires, CARI, 1998.
- Reiss, Mitchell: *Bridled Ambition: Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities*, Woodrow Wilson Center Press, 1995.
- Roca, Mariano: "El renacer nuclear argentino", en *Revista DEF*, N° 50, Noviembre de 2009.
- Russell, Roberto: "La Argentina del Segundo Centenario: ficciones y realidades de la política exterior", en Roberto Russell, ed., *Argentina 1910-2010: Balance del siglo*, Buenos Aires, Taurus, 2010.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel: "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur", en *Perfiles Latinoamericanos, FLACSO/México*, N° 21, 2002.
- : *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Salomón, Mónica: "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N°56, diciembre 2001-enero 2002.
- Sheinin, David: "Nuclear Development and the Shaping of an Independent Argentine Foreign Policy 1950-1990", en *E.I.A.L. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Volumen 16 - N° 2, Universidad de Tel Aviv, 2009.
- Wendt, Alexander: *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999.
- : "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción de la política de poder", en *Revista Académica de Relaciones Internacionales* N° 1, Marzo 2005.

# Mourning: ethical practice and conceptual tool for social and political relations

JOSHUA HURTADO HURTADO

MA in International Relations, University of Essex.  
Online professor for the Tecnológico de Monterrey in the Virtual University system. Foresight Analyst at the Secretaría de Desarrollo Social, Nuevo León, México.  
Correo electrónico: joshua.hurtado.h@gmail.com

## Abstract

This article draws upon discourse theoretical and psychoanalytical approaches to provide an overview on the potentiality of mourning as both a practice and a conceptual tool for the critical analysis of social and political phenomena. Within poststructuralist discourse theory, mourning has recently been considered a practice with the potential to engage in 'ideological critique'. In contrast, stunted mourning and melancholia have been associated with being under the 'grip of ideology', affected by hegemonic discursive narratives and practices. By providing examples ranging from national identity to unemployment and class resubjectivation, the argument is made that mourning is a useful practice and analytical tool for examining phenomena that result

from the experience of dislocation, even when it is not death related.

## Keywords

Mourning - Melancholia - Ethical Practice - Ideology - Dislocation

## Introduction

Meaning and the notion of subjectivity play a central role in structuring and understanding phenomena in the social world. Within the social sciences, poststructuralist discourse theory has been key in highlighting the need to incorporate these concepts in the research of social and political practices, as many of them could go unnoticed or insufficiently studied. Instances of loss, with death perhaps being its more representative one, are areas in social life which deserve attention for being unavoidable, beyond our control, and for the potential impact they can have on the rest of the network of social relations. As such, a body of research into them can discover and explore areas in which loss, its meaning to subjects and its affective dimension, maintains or transforms the status quo of social practices.

Related to loss and death are two concepts which help uncover social practices that deal with their aftermath: mourning and melancholia. The way these have been studied generally focuses on the individual perspective that aims to understand an individual's psyche. Nonetheless, as it will be explored, a number of rituals, practices and policies have interconnections with loss and death, and as such, the manner in which they are carried out and their success may be affected by the mourning process, sometimes substantively. For this reason, research into mourning processes which expands the scope from individual perspective to a wider perspective that covers social and political activities is needed.

My aim in this article is to provide some insights about how the concept of mourning can be used to analyse contemporary social and political practices from a poststructuralist discourse theory perspective. My central thesis is that the concept is useful for the analysis of social practices that result from dislocation, even if they are not death-related. I argue that mourning can be seen as an ethical practice, wherein the contingent character of social reality is explicitly recognized and enables a person or a collective to successfully come to terms with it. This essay is divided into two main sections. The first section presents the theoretical perspectives with which to analyse the notion of mourning, beginning with a recognition of death and loss as moments of dislocation and following through with a discussion of mourning as an ethical practice and the conditions which enable mourning to take place. The second section will introduce a number of social and political practices that can be analysed through the lenses of the mourning process. In particular, I argue that instances of public-official discourse of national identity, the prospects of sudden shifts in economic practices and lifestyle, and instances of chronic illnesses and disability could be further explored under this theoretical perspective.

## Section 1: Theoretical Framework - Mourning as an ethical practice Discourse and Fantasy

In order to understand how mourning allows us to analyse social and political phenomena, it is important to describe how Discourse Theory and the category of fantasy provide relevant frameworks from which to look at social reality. From poststructuralist discourse theory, we draw upon the notion of radical contingency. Contingency, in this framework, can be better understood as the impossibility of achieving total closure. Although the term is more often used when studying socio-political identities, it can also be used to describe the tension that characterizes discursive narratives in their inability to be all-encompassing, being always subjected to a constitutive outside. This “outside” or external aspect to discourse can be considered constitutive because it plays a central role in creating discursive meaning. What contingency does, in this sense, is to highlight the limits of discourse and subjectivity (Glynos and Howarth, 2007), and makes it possible to recognize the existence of, if not fully grasp, alternative possibilities to the discursive narratives in place.

From the discipline of psychoanalysis, we draw upon the insight that there is an affective investment in discourse and the category of fantasy. Before proceeding, it is necessary to establish the notion of dislocation. Dislocation, in concrete words, refers to the “moment when the subject’s mode of being is experienced as disrupted” (Glynos and Howarth, 2007:110). When in the presence of dislocation, subjects will most likely experience sensations of anxiety and uneasiness. As stated by Glynos (2014), the degree of the aforementioned affective investment in certain discursive elements may allow the subject to tolerate anxiety caused by the awareness of its radical contingency. For the category of fantasy, it is important to establish two of its essential attributes: It is based on a logic of desire, wherein the sudden exposure of elements that are not fully assimilated by public-official discourse can produce embarrassment or guilt; this logic produces *jouissance*, or enjoyment, but this is not to be understood in the traditional sense of the word, instead taking on a meaning similar to “painful pleasure”. The other attribute is the protection from the anxiety that results from becoming aware of the radical contingency of social life and the experience of dislocation.

In particular, fantasmatic elements (i.e. those that belong to the category of fantasy) help ward off that anxiety. There are two dimensions in which fantasy plays a role: According to Glynos and Howarth, these are the ideological and ethical dimensions. The ideological dimension “signals the way in which the subject becomes complicit in covering over the radical contingency of social relations by identifying with a particular discourse” (Glynos and Howarth, 2007:117). What is implied by this is that the subject, under the grip of ideology, is insulated from the possible moments of disruption of its identity. Moreover, this has the consequences of making the subject forget the discursive origins of social practices, thereby continuing to live as if the current status quo were natural. The ethical dimension, in

contrast, makes the radical contingency of social life present to the subjects, and explores the way in which they relate to the experience of dislocation. Summarizing, when in the presence of dislocation, subjects will most likely experience sensations of anxiety and uneasiness. They, in turn, have two options: engage in either ideological or ethical practices. Mourning, as will be argued, is a particular instance in which subjects engage in an ethical practice.

### **Loss, death, and mourning as an ethical practice**

Experiences of loss, and specifically the presence of death and/or its prospects, can be interpreted as particular moments of dislocation because they have disruptive effects on social life and in discursive narratives. Because of this, these experiences also register the radical contingency of the existence of subjects, both as individual, physical beings and as part of a wider network of social relations which give them meaning. It is the prospect or the experience of the death of that person that can make us reconsider and become more aware of the expectations and attachments we feel towards him/her.

But this is not only applicable to death-related instances, but to loss in a more general sense. As is often the case, other elements that have become part of our routine are not recognized as contingent, and that conceals them within an illusion of inertia and permanence that they do not have. From certain habits to our health status and even particular objects we use in our everyday life (i.e. the car, the personal computer, etc...), the sudden loss of them can trigger an emotional response that we would likely not have foreseen, due to being unaware of the prominent role they play and the radical contingency of our narratives. Of course, this could be interpreted as necessary for the well-being of the human psyche, as a profound awareness of potential instances of dislocation as a result of loss would put the subject under constant stress and anxiety. From a discourse theory psychoanalytical standpoint, Slavoj Žižek's (1989) work regarding fantasy and ideology has been influential in explaining these affective attachments of subjects, as his work has associated the idea of engaging in an 'ideological critique' with what he calls 'traversing the fantasy', or the subject assuming a new position in relation to the object that was lost. But this new position is not adopted immediately - it involves a process of becoming aware of the elements of fantasy and their effects.

Mourning, then, comes in as a process that helps the subject deal with dislocation that comes as a result of the experience of loss, particularly the death of someone. As stated by Jason Glynos, "Mourning the loss of someone is thus largely about mourning the loss of our attachment to the material support underpinning the symbolic and/or imaginary roles the deceased played for us in shaping our social relations and fantasy life" (Glynos, 2014:140). In other words, mourning enables us to distinguish the recently deceased when they were alive, in a process of trying to establish who they

were as individuals, from the fact that they played a role in sustaining our own social identity and thus formed part of a larger narrative due to our experiences and interactions with them, a fantasmatic narrative characterized by unacknowledged contingency. I would argue that the importance of mourning arises from the fact that, although we recognize on a cognitive-intellectual, or even intuitive, level that death and losses are unavoidable, subjects are often not prepared to deal with them when these instances make themselves present. Similarly, this unpreparedness masks the emotional/affective responses that emerge when we inevitably have to face them.

At this point it is necessary to highlight some important characteristics of the mourning process, and to establish some modalities in which this process is made difficult. In concrete terms, mourning could be said to be the successful processing of the grieving feelings that come as a reaction to loss. Sigmund Freud, who provided one of the first systematic attempts to examine the mourning process, stated in *Totem and Taboo* that “Mourning has a quite specific psychological task to perform: its function is to detach the survivors’ memories and hopes from the dead” (Freud, 2011 [1913]:65). According to Freud, a crucial attribute of mourning, however, is that there is nothing natural about it (Freud, 1917:248). What is meant by this is that the mourning process does not occur effortlessly, by default after a loss. Quite the contrary, mourning involves an engagement with the process and a willingness to recognize that the deceased will not come back, that there is a void left by their absence in our narratives. Yet, the subject should also acknowledge that life must continue without their presence. As stated by psychoanalyst Darian Leader, “this process of surveying and reshuffling thoughts and images will eventually exhaust itself, and the mourner will choose life over death” (Leader, 2009:60).

Because mourning is not an automatic process, it is possible that it can become pathological or even blocked from reaching its ultimate resolution. Leader mentions two different modalities of mourning, pathological or complicated mourning, and melancholia. In the first, the process of choosing life over death “is arrested, due primarily to the presence of powerful feelings of hate mixed with our love for the deceased. In melancholia, the unconscious hatred of the one we’ve lost twists back to submerge us: we rage against ourselves as we once raged against the other, due to our unconscious identification with them” (Leader, 2009:60). Melancholia in particular is something that was of concern for Freud, as he was interested in the distortion of the mourning process. In *Mourning and Melancholia*, Freud (1917) describes the melancholic subject as one who presents very low opinions in self-regard, with a pervasive feeling of worthlessness and an abandonment of the instinct to remain alive. But of interesting note is his insight that, when directing at himself accusations of despicableness, they can also be applicable

to the deceased. He argued that this was actually a mechanism in which the person was allowed to feel hate in the form of self-reproach, as guilt would arise if the subject consciously acknowledged the feelings of hate and anger he/she may have had towards the person who had passed away. At this point, the subject has identified with the deceased, which Leader characterizes as punishing “the lost loved one in effigy, yet it is their own self which has become this effigy” (Leader, 2009:55).

Although the traditional view of mourning emphasizes detachment from the source of loss, new perspectives on mourning actually suggest that subjects continue some form of attachment with the deceased, albeit in different form. They recommend the recognition of the person as deceased, while at the same time trying to construct a relationship between the deceased and the living as a new dynamic, one that is based on occasional memories of experiences together and the acknowledgment of the lessons that have been learned from them (Becker and Knudson, 2003). These new forms of mourning could, in theory, provide alternatives that can help subjects overcome complicated mourning or melancholia. Although the detachment view is more applicable to critical political analysis, I will argue that, in certain cases of national identity, this newer form could also be useful in the analysis.

Having described the processes of mourning and melancholia and discussed how death and loss are instances of dislocation, it is important to characterize mourning as an ethical practice within a psychoanalytical and poststructuralist framework. First, it asks us to deal with a moment of disruption. Because a key aspect of the mourning process is becoming aware of the emotional underpinnings and support structures the deceased provided us, it also requires an effort to recognize that those structures are gone forever with the deceased. At the same time, it implies bringing into the conscious mind and facing the radical contingency of our fantasy life and mode of being. I would argue that it is the reinforced attentiveness to contingency that results from loss that allows mourning as a process to be characterized as an ethical practice. In contrast, the failed modalities of mourning could be characterized as ideological practices. Although it could be argued that this is not the case because melancholia still brings some degree of attentiveness to the radical contingency, my argument is that subjects get too immersed in shifting the blame and negative feelings towards themselves, thus concealing to a degree the anxiety that results from facing radical contingency. Melancholia, in particular, functions as a way of avoiding either a successful detachment, in the traditional view, or successful integrative approach, as in the newer perspective. In other words, while mourning tries to get the subject to work through the feelings of anxiety, blocked mourning and melancholia “would fall on the side of eschewing this anxiety by retaining an overinvested and unconscious relation to its fantasy life” (Glynos, 2014:141).

### **Conditions that enable mourning**

One last theoretical aspect which should be discussed before proceeding to exemplify how mourning could be used in critical political analysis is to specify the conditions which would allow mourning to successfully take place. As both Leader (2009) and Glynos (2014) have stated, the social and institutional context in which mourning occurs plays a crucial role in the possibilities of success. In particular, Glynos states two key conditions: 1) “an event or site that enacts for an individual or collective subject a publicly shared recognition of loss”, and 2) “an appropriate context within which loss can be processed ethically and creatively integrated into one’s individual and collective life” (Glynos, 2014:144-145).

The first condition is important, because it is not as straightforward as it seems for a number of reasons. Firstly, although death has thus far been assumed to be a specific instance of loss, death is not necessarily processed as a loss in all cases. This is due to the affective investment that may or may not be present, as well as the role the deceased played into our lives. In other words, if the deceased were heavily involved in the subjects’ narratives, then these subjects could process the deaths as losses. But the less involved the deceased were in a subjects’ narratives, the less likely it is that they register their deaths as losses, instead barely registering their absence at all. Second, even though the subjects may intuitively register the deaths as losses, they may not be able to consciously construct them as such. This is why rituals and activities in memory of the deceased are carried out: they actively register and construct the deaths as losses. This, according to Glynos (2014), would in turn enable the subjects to grant the deceased the respect and recognition of having once been human beings, and thus also the tacit recognition that they are worthy of being mourned.

The second condition is perhaps more explicitly difficult than the first, because it requires a greater degree of action or cooperation from the other actors involved and, if applicable, an appropriate institutional setting. Because the deceased are not only material beings in the world, but are also imbued with meaning from their interactions with others within a wider network of social relations, some of their traits have an imaginary or symbolic representation within specific institutional settings, ranging from the family to a larger organization or even the government in the marco-level. For instance, the death of a particular public figure associated with freedom of expression in a country which is officially democratic but has evident aspects of authoritarianism may prove to be an experience of dislocation for different sectors of the population. This might be because this figure provided fierce and documented critiques of the government, something which a large part of the civil society supported, and the sudden loss of that figure both makes civil society aware of his/her contributions to the political sphere in the country, but also triggers anxiety related to the quality of the freedom of expression

that would, from then on, continue without that specific figure. To be registered, though, important sectors such as the media and NGOs would have to publicly address it for a sufficient period of time, thus providing an adequate context for mourning to take place, and the mourning process would not only be of the public figure but also of quality of freedom of expression in that country. What is to be highlighted by this example is the following question, key to the second condition of mourning: “whether the space and time given to us is appropriate to the task of determining how a death matters to us and how loss can be transformed into a creative and active shaper in individual and collective life” (Glynos, 2014:146). Of course, there is no given conditions which automatically set the stage for mourning to take place. Rather, depending on the figure being mourned, the space, time and other contextual elements, the conditions agreed for mourning will vary and will have to be discussed among those who registered the death as loss.

## **Section 2: The role of mourning in critical political analysis**

Having introduced the role losses and death can play as instances of dislocation, the concept of mourning as an ethical practice in the poststructuralist discourse theory framework and the conditions that enable mourning, a discussion on how mourning can be used in critical political analysis can proceed. This section will present three different instances in which mourning provides useful insights: sociopolitical issues dealing related to national identity and public figures, social issues dealing with adjustment to chronic illness and disability, and economic issues dealing with unemployment and class identities.

### **National identity: failed and successful mourning**

It is perhaps on instances of national identity or deceased people who represented something in the political life of a nation that could be more explicitly analysed in the framework presented so far. I provide two examples: one of blocked mourning in the case of the U.S., and then one of blocked mourning in the first instance and then successful mourning in Chile. Butler (2006) and Glynos (2014) have both addressed moments in American history after the terrorist attacks of September 11, 2001, and the subsequent wars (Afghanistan and Iraq) that have the potential to be analysed through the lenses of mourning and its failed modalities. When then-president George W. Bush stated in the aftermath of 9/11 that the time for grief was over just after ten days of the destruction of the Twin Towers, the second condition of possibility of an appropriate social and institutional context and enough time to process grief was not met. Instead, in the wake of tragedy, what was asked of the population was to ‘move on’. But I would argue that grieving September 11, 2001 is not only about processing the destruction of the World

Trade Center and those who perished, but also about grieving the sense of security of the United States as a nation in the decade between the end of the Cold War and the terrorist attacks. This moment of dislocation signaled to America that there was a new enemy, not in the form of Communism, but in the form of terrorism, particularly Islamic terrorism. The actual institutional response was military mobilization against this new enemy. And in this sense, the embodiment of this response, the soldiers going to war, stood for self-righteousness, feelings of security and democratic ideals that the United States as a nation wants to represent. My view is that this military mobilization, a moment in which the mourning process was stunted, was also of ideological nature because it shifted the attention from the experience of anxiety and the awareness of radical contingency in American life as a nation to an action that dwelled on the loss itself. It also did not allow for a moment of questioning traditional American values and exploring different alternatives for how the United States should behave in the international arena in the 21st century.

I want now to bring up the example of how a newer approach to mourning might look in the context of critical political analysis by looking at the Chilean coup in 1973 and the death of Salvador Allende, which was first experienced as blocked mourning and subsequently became successful. The description of the evolution of sociopolitical dynamics in Chile since the coup made by Johnson (2014) provide the context to analyze the mourning processes. When Allende was in power, although he was democratically elected and had support among the popular classes, for many of them in the middle and upper classes in Chilean society Allende's policies represented a financial cost to their lifestyles. Because of his socialist views, his policies tended to emphasize distribution and social programs and higher wages and as a result, more financial burden was experienced by the wealthier classes (although by no means excessive). When the coup occurred in September 11, 1973, and General Pinochet promised to implement policies to spur economic growth in Chile, there was a cautious sense of excitement mixed with feelings of uneasiness due to the violent nature of the coup and the death of Allende. But very soon after, repressive policies and the capture, arrest and murder of anyone who was deemed subversive by the new regime derailed the mourning process, making it impossible for the popular masses to mourn Allende's loss. But the middle and upper classes also had reason to mourn: many of their previous liberties were gone, as Pinochet's regime imposed many limitations on freedoms of association and speech, especially in the early years. This moment of failed mourning again masked feelings of anxiety that were being experienced by the population and concealed the radical contingency of social life in Chile by instead focusing on the promises of progress and economic prosperity that were to come, at least where public-official discourse was concerned.

I argue that this example provides an instance of the newer approach to mourning, because once the conditions were met for civil society to engage in successful mourning, it was not about detaching from Allende's symbolic representation of democracy, but rather reintegrating it in the new democracy in Chile that would come after Pinochet's dictatorship. This instance of mourning could be characterized as an ethical practice in the newer, integrative view, because the democratic regimes after the fall of the dictatorship recognized Allende's role for democracy, but these new regimes were also neoliberal in nature. As a result, Allende has come to be regarded as a public figure in struggles for a different kind of democracy, one that is fairer in the distribution of wealth among Chile's population. So Allende's figure and what he represented can be said to bring attentiveness to the radical contingency of political regimes. It is not about 'moving on', but about integrating his memory into the political struggles of Chile's neoliberal democratic regime, as a reminder that its neoliberal nature can be contested and realizing that alternative forms of democracy can also be possible.

### **Adjustment to Chronic Illness and disability**

According to Sally E. Thorne, in cases of chronic illness or disability, the patients may believe that the shifts in attitude from others in response to the onset of the illness or the presence of the disability is justified. They may experience feelings of worthlessness and being a burden as a result of these interactions, particularly regarding the costs implied by trying to manage the disease or by trying to take on a "normal appearance" (Thorne, 1993). The dislocation experienced is the result of the loss of the normal lifestyle, coupled with the addition of new financial costs. My view is that melancholic subjects remain attached to their past lifestyle, thus unable to successfully detach and begin the process of mourning. What they do instead is to dwell on the burdens associated with their new forced mode of being. I could characterize this as an ideological practice because it conceals both the contingency of this new lifestyle, as well as the contingency of outside structural impositions. For instance, although they would probably need to change some of their previous activities to adjust to their new limitations, this does not mean that they cannot experience a similar kind of pleasure or perform a functionally similar activity to a previous one. Let me highlight this by providing some contrasts: for subjects who due to their illness or disability find it difficult to move to their workplace, a subject who undergoes a successful mourning process is able to detach from the previous mode of being and come up with ideas in which they can work from home; whether or not this means a shift in employment is also dependent on the willingness of the employer to accept this new dynamic, but they could become self-employed by starting their own business at home. Melancholic subjects, in contrast,

would instead assign blame to themselves and remain in a new disabled identity that obstructs the path to new possibilities in their lifestyle.

It is at this point that something should be explicitly stated. Chronically ill or disabled subjects can be considered to experience two moments of detachment. The first one is related to their old lifestyle. They need to recognize that their former lifestyle is gone and cannot get it back exactly as it was, and thus they can come to accept their new limitations. This, however, does not mean settling in a specific, disadvantaged or damaged identity. They need not think of themselves as ill nor disabled. This is where the second moment of detachment should occur: If they have constructed an identity of illness and disability, and they can successfully detach from that identity, they can integrate themselves into a different but equally functional lifestyle. Of course, constructing an identity of illness and disability does not occur by default and it is in the best interest of the subjects that it does not happen at all. If they, however, fall into this identity and remain trapped within it, then blocked mourning is being experienced. For mourning to be considered successful, the recognition of the new limitations and the integration to a new functional lifestyle must take place. What would characterize mourning as an ethical practice in this scenario is that it brought attentiveness to the radical contingency of two narratives, that of their former lifestyle and that of a lifestyle in a disabled identity. It also allowed subjects to successfully detach from those modes of being and come up with new possibilities of living. What is important about this form of mourning is the empowerment it brings to these subjects, as they can force themselves to take greater control of their own lives and think of ways to get over some structural barriers from their earlier narratives, as in the example, the subjects were forced to consider entrepreneurship as an alternative, among others.

### **Unemployment and class resubjectivation**

As with the previous example, a similar issue is faced by those who face sudden unemployment or a shift in their economic conditions. Research by Gibson-Graham (2006) and Özselcuk (2006) has pointed out the dislocation experienced by workers who, when faced with the prospects of economic restructuring, fall back into a worker identity that views itself as morally superior and threatened. As highlighted by Özselcuk in particular, this class identity is sustained by the sensation of an injury caused by class relations, and as such, has an unconscious desire for the continuation of capitalism and exploitative relations between capital-owners and wage-labourers. This has relevant repercussions for political struggle: the melancholic subjects that continue to define themselves in the worker identity after experiencing distress from economic dislocation do not have opportunities to win that struggle, as they are unable to imagine alternative ways in which the economy could function. In this sense, maintaining the worker identity is to engage in

an ideological practice because it makes the subjects complicit in the continuation of capitalist class relations and shifts attentiveness away from the radical contingency of social life. This is similar to the experience of the ill and disabled subjects, who by maintaining their identity, they fail to consider ways in which to transform the dynamics of social relations.

Özselcuk (2006) pointed out two strategies in which they could help workers engage in a successful mourning process. First, desidentification: a process in which workers were shown or told some cultural, political and economic problems resulting from capitalism. Second, providing examples of successful and feasible economic enterprises post-economic restructuring that were directed by former workers. Mourning in this instance implies a process of resubjectivation: detaching from the previous identity and class relations and the ethical practice of becoming aware of the contingency of discursive narratives and realizing that there are viable alternatives to current economic practices, such as Workers Self-Directed Enterprises, as suggested by Wolff (2012). This would not necessarily imply a complete detachment from the worker identity, but rather a reconfiguration of certain attributes related to it. In this sense, it means putting an end to the static identity of the worker as exploited, transforming it into an identity capable of self-governance.

### **Some considerations on mourning as an ethical practice and conceptual tool**

A short way to summarize what has been said thus far is that mourning can be associated with the ethical dimension within poststructuralist discourse theory, and can be understood as becoming aware of discursive narratives and practices. In contrast, stunted mourning or melancholia can arise from staying immersed in these discursive narratives and practices, unaware of its effects in everyday life. Although, as seen, these concepts are useful conceptual tools for the analysis of a variety of social and political phenomena, there are some considerations to keep in mind for its adequate use.

Perhaps most importantly, when characterizing mourning as an ethical practice, it must be clear that the “ethical” attribute is placed within its meaning in poststructuralist discourse theory, and is not to be confused with the Western philosophical tradition of ethics. Mourning can indeed be considered ethical in the Western philosophical sense in a variety of instances, such as the creation of public memorials (Weinrich, 2004). But if mourning can be considered a powerful ethical stance (in the Western sense), so too can melancholia be thought of as ethical. Two examples can help illustrate this point. An individual one is Jean Amery’s decision to practice “the ethics of resentment” as long as people in Germany in the 50’s and 60’s refused to engage with the atrocities committed during the Nazi Regime. He viewed this failure to ‘move on’, or to engage in successful mourning, as a necessary ethical practice, because for him the conditions that could ensure that such political phenomena would not happen again had not yet been met

(Amery, 2009). A contemporary collective instance of melancholic subjects are the groups of parents, NGOs and international organizations that are trying to find clear evidence of the fate of the 43 missing students of Ayotzinapa, in Guerrero, Mexico. They have not been able to bring the case to a close, and such a massive and highly mediatized forced disappearance of people has only yielded contradictory reports. It is a complex social and political event for Mexico (one that exposes widespread corruption and mass atrocities), but civil society networks have not allowed the case to disappear into oblivion - they are instead pressuring the government and international institutions to reach a clear and verifiable conclusion (González Rodríguez, 2015). Both of these examples can be considered “ethical” in the Western sense because they show people standing up for ideals of Western justice, but it does not mean that melancholy is an ethical practice within discourse theory. This does not imply, however, that there cannot be practices of mourning that are ethical in both Western philosophy and in discourse theory. A second aspect to be considered is that mourning, for the subject, is a necessary step, but not enough by itself, to produce social and political transformation. It is important to remember that discourse theory is situated within a critical tradition - one that has figures such as Marx, Gramsci, Foucault, Derrida, etc... - and as such is concerned with discovering the different forms of power, oppression and possibilities of transformation. Important theorists such as Noam Chomsky (2011) and Ernesto Laclau (2014), among others, have argued that the current era, one in which the neoliberal discourse has become hegemonic, has focused on the accumulation of power and wealth to the detriment of the well-being of the majority of the population, ignoring its demands for basic social justice. Mourning, as a process for subjects and a conceptual tool for social scientists, is a component that enables one to engage in ‘ideological critique’ - to discover the seams of a hegemonic discursive narrative and its underpinning elements, the neoliberal one in this case. But if the mourning process reveals a particular discourse and thus empowers people to overcome it, for social transformation to take place there needs to be organization and collective action. This is, in essence, what Marx and Engels (2012) advised the proletariat to do during the nineteenth century in the struggle against capitalism, and what Laclau and Mouffe (2014) have recommended as well for the confrontation against neoliberalism, integrating discourse and its elements as tools.

A final consideration is that the use of the concept of mourning as a critical political analysis tool should not be confined to either death-related topics nor to the ideological critique against neoliberalism. This was shown when discussing the adjustment to chronic illness and disability, but it can also question the foundations of legalistic discourse and transitional justice in a way that represents an ethical practice from a poststructuralist discourse theory stance. This is the project of Jill Stauffer (2015) when focusing her

research on ethical loneliness - the loss of one's world by losing the very basic assumptions about security and how the world operates, compounded by the isolation of not being heard. Mourning becomes an ethical practice here because it allows subjects to question their most basic assumptions and ideas, thus becoming aware of several discourses and several forms of injustice that they were previously unaware of. Stauffer's research deals more with traditional Western philosophy, International Law and Conflict Resolution, but it provides evidence that the concept of mourning from the discourse theory approach can be used in a variety of areas of study in the social sciences and the humanities.

### **Conclusions**

The main insights of this article have centered on two aspects and some considerations. The first is that mourning can be considered an ethical practice in the framework of poststructuralist discourse theory because of the attentiveness it brings to the radical contingency of social relations, and because of the possibilities of transformation of the subject when mourning is successful. For successful mourning to take place, two conditions of possibility were discussed: the publicly shared recognition of the loss, either through a specific activity or a place/site for mourning, and the appropriate context in terms of institutional responses, place and time. The second aspect is that mourning can be used in critical political analysis, both in instances that are death-related and in instances that focus on dislocation. This has been presented with the examples of national identity and public figures, which were more clearly involved with death as the central focus, and the examples of chronic illness and disability and class resubjectivation, in which other forms of dislocation were involved. Finally, some considerations regarding the concept of mourning were provided, showing that it may overlap with Western ethics although it should not be confused with them, and elaborating upon its importance for the subjects engaged with it, as well as for research in social sciences and humanities.

As concluding remarks, I want to comment on what I consider to be most useful aspect of engaging in a successful mourning process: the possibility of transformation and of changing the current conditions of social relations. I believe that experiences of death and loss have a profound impact on the narratives in which subjects remain immersed. But those moments of dislocation are necessary and able to signal to the subjects the need for a response. It is from this point on that subjects can engage in mourning attempts. But those attempts which are successful are instances of change and transformation in social relations, instances which could otherwise have been avoided. Successful mourning is, then, a manner which has crucial implications for social relations in a given space and time: mainly, that it can challenge and change the status quo and bring about new conditions in which other sociopolitical and economic values, practices and regimes take place.

## Bibliography

- Amery, J. (2009). *At the mind's limits: Contemplations by a survivor on Auschwitz and its realities*. Bloomington: Indiana University Press.
- Becker, S.H., and Knudson, R.M. (2003). "Visions of the Dead: Imagination and Mourning". *Death Studies*, 27, p. 691-716.
- Butler, J. (2006) *Precarious Life: the Powers of Mourning and Violence*. London: Verso
- Chomsky, N. (2011). *Profit over people: Neoliberalism and Global Order*. New York: Seven Stories Press.
- Freud, S. (1917). "Mourning and Melancholia", in Freud, S. (1991). *On Metapsychology*. London: Penguin.
- (2011 [1913]). *Totem and Taboo*. United States: Greentop Academic Press.
- Gibson-Graham, J. K. (2006) 'Constructing a Language of Economic Diversity', and 'Community Economy'. *A Postcapitalist Politics*. London: University of Minnesota Press
- Glynos, J. (2014) 'Death, Fantasy, and the Ethics of Mourning', in Carpentier, N. and Van Brussel, L. (eds) (2014) *Interdisciplinary Perspectives on the Social Construction of Death*. London: Palgrave.
- Glynos, J. and Howarth, D. (2007). *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. London: Routledge
- González Rodríguez, S. (2015). *Los 43 de Iguala - México: Verdad y reto de los estudiantes desaparecidos*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Johnson, A. (2014). *Remembering Pinochet: Chile's Contested Memories of the Dictatorship* [Thesis]. Department of International Studies: Robert E. Clark Honors College. Accessed on April 19, 2015. Available at: <https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/18259/This%20Final-Johnson%20A.pdf?sequence=1>
- Laclau, E. (2014). *The Rhetorical Foundations of Society*. London: Verso.
- Laclau, E., and Mouffe, C. (2014). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (Radical Thinkers series). London: Verso.
- Leader, D. (2009). *The New Black: Mourning, Melancholia, and Depression*. London: Penguin.
- Marx, K. and Engels, F. (2012). *The Communist Manifesto: A Modern Edition*. London: Verso.
- Ozselcuk, C. (2006) 'Mourning, Melancholy, and the Politics of Class Transformation'. *Rethinking Marxism*, 18(2): p. 225-240
- Stauffer, J. (2015). *Ethical Loneliness: The Injustice of Not Being Heard*. New York: Columbia University Press.
- Thorne, S.E. (1993). *Negotiating Health Care: The Social Context of Chronic Illness*. London: Sage.
- Weinrich, H. (2004). "Chapter 9: Auschwitz and No Forgetting". *The Art and Critique of Forgetting*. Ithaca and London: Cornell University Press. 183-187.
- Wolff, R. (2012). *Democracy at Work*. Chicago: Haymarket Books.

Zizek, S. (1989). The sublime object of ideology. London: Verso.

# El complejo regional post-soviético y el conflicto en Ucrania como dilema de seguridad

The post-soviet regional complex and Ukraine's conflict as a security dilemma

MARÍA BELÉN SERRA

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctoranda en Relaciones Internacionales, UNR. Docente Adscripta de "Estrategia y Seguridad Internacional", Universidad Católica Argentina. Auxiliar Adscripta de "Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas" y "Política Internacional Latinoamericana", UNR. Investigadora de la Fundación para la Integración Federal. Colaboradora del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de La Plata. Correo electrónico: mbelen.serra@hotmail.com

192

## Resumen

El complejo de seguridad post-soviético, en la teoría de Barry Buzan y Ole Waever, resulta un caso paradigmático para analizar la transformación de un sistema regional, debido a la implosión de la Unión Soviética y a la emergencia de nuevos Estados-Nación con peso en la toma de decisiones de la región. A partir de la lógica epistemológica sistémica de Niklas Luhmann, se buscará dar cuenta del conflicto en Ucrania y el impacto que el mismo tiene en el sistema regional de seguridad y los intereses de los actores secundarios en esta dinámica.

## Abstract

The post-soviet security complex, as shown in Barry Buzan and Ole Waever's theory, is a paradigmatic test case to analyze the transformation of a regional system due to the Soviet Union implosion and the rise of the Nation States with power in regional decision making given. From the epistemological system logic of Niklas Luhmann, the article will try to exhibit the impact of Ukraine's conflict in the regional security system and the interests of secondary actors in these dynamics.

## Palabras clave

Complejo de seguridad — Post-Soviético — Ucrania — Rusia — sistema

## Keywords

Security complex — post-soviet — Ukraine — Russia — system

## Introducción

La emergencia de la sociedad civil en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la formación de 15 nuevos Estado-Nación con intereses y poder regionales heterogéneos han sido un tema de estudio recurrente en la literatura de las Relaciones Internacionales a partir de la década del '90. El nuevo peso que adquiere esta región en el periodo de post-Guerra Fría hace referencia no sólo al cambio inherente que se extendió en el seno de la URSS tras las independencias, sino también a la influencia de los países occidentales, que ahora jugarían una carta trascendental en la distribución de poder y alianzas de la zona.

La conflictividad en la zona y los *frozen conflicts* que comenzaron a estallar en estos últimos años llevan a reencausar el análisis de seguridad post-soviética a partir de su estructura fundacional y las relaciones interestatales al interior de este espacio. En este sentido, retomar la dinámica de seguridad a partir del tratamiento del concepto de Complejos de Seguridad Regional (o RSC en su acepción original) resulta vital para la comprensión de las características esenciales de este sistema.

En este esquema regional, Ucrania resulta ser un actor trascendental como enclave para la influencia de occidente y, por tanto, desafío al liderazgo natural ruso en la región. El conflicto devenido en guerra civil generado a partir de las protestas del *Euromaidan* en 2014, demuestra ser uno de los más complejos y profundos en Eurasia, debido a la diversidad de intereses regionales y globales de los principales actores en la contienda, que, de esta manera, condicionan el funcionamiento de todo el complejo regional en su totalidad.

Por ello, el objetivo de este artículo será analizar el Complejo de Seguridad Regional Post-soviético y la relevancia del conflicto en Ucrania en esta región, a la luz de sus características intrínsecas, intereses de los principales actores y dinámicas de vinculación al interior del complejo. Para esto, primeramente, estudiaremos las características particulares del RSC post-soviético y el rol de Rusia en esta estructura de seguridad. Luego, describiremos el devenir del conflicto en Ucrania a partir de su génesis y el agravamiento del mismo; para finalmente adentrarnos en los intereses y espacios de influencia de la Federación Rusa y los países occidentales en este conflicto, y como ello repercute en el propio RSC post-soviético.

### Complejo de Seguridad post-soviético: actores e intereses

Como anticipamos en el apartado anterior, a la hora de analizar la dinámica de seguridad en el espacio comprendido por la antigua URSS, resulta sustancial retomar las premisas de Barry Buzan y Ole Waever en “Regions and power: the structure of International security”, ya que se trata de uno de los aportes más significativos en lo que al estudio de seguridad internacional se refiere. Los autores entienden, a partir de una aproximación que mezcla elementos del realismo como del constructivismo<sup>198</sup>, que para el correcto entendimiento de las dinámicas de seguridad, es necesario aprehender un nivel regional de análisis (Buzan y Waever, 2003).

En este enfoque teórico se considera a las regiones mundiales como el elemento trascendental de seguridad, debido a que cada unidad, participante que conforma el RSC, comparte expectativas, temores, amenazas y capacidades similares, o al menos identificables, con sus vecinos. Por tanto, cada RSC se configura en una suerte de sistema que resulta autónomo de sus unidades, construyendo una identidad y configuración independientes, y generando nuevos espacios de cooperación e interrelación con los complejos vecinos (Buzan y Waever, 2003).

Particularmente en referencia al espacio post-soviético se debe resaltar una serie de características particulares que determinan la identidad de este sistema. En primer lugar, este complejo posee la particularidad de incluir dentro de sus unidades a lo que los autores determinan *great power*<sup>199</sup>: la Federación Rusa (Buzan y Waever, 2003). Este detalle no es menor en este escenario regional: se trata de una configuración histórica que reafirma el rol de liderazgo natural que Rusia posee sobre los países independizados de la URSS. Al momento de disolución de la URSS, y por tanto el reconocimiento de Rusia como Estado continuador de las responsabilidades internacionales, la presidencia de Boris Yeltsin implicó un alineamiento de Rusia con los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea a nivel global.

Yeltsin implementó una liberalización de la economía rusa y el acercamiento a Europa y Estados Unidos para reinsertarse en el sistema internacional tras un declive de hegemonía sustancial, y similares caminos tomaron las demás repúblicas en vías de consolidar una independencia efectiva en un ámbito regional complejo (Zubelzú, 2008). Sin embargo, para el caso ruso, la

<sup>198</sup>Estos autores basaron sus preceptos teóricos en dos corrientes imperantes de la Teoría de las Relaciones Internacionales: por un lado, mencionan la fuerte influencia del realismo en cuanto a las nociones de poder e interés; pero por otro lado, aplican la teoría constructivista sobre ciertos espacios que el realismo no considera relevantes a la hora de comprender los espacios de poder, como los son los regionalismos y la construcción de dichos poderes en el Sistema Internacional, caracterizado por su anarquía *sui generis*. Véase Buzan y Waever, 2003.

<sup>199</sup>Se utiliza el concepto de *great power* para describir a los países que tienen y ejercen un rol fundamental en el escenario internacional, por medio de una influencia crecientes. No se trata de superpotencias con una proyección universal y capacidades materiales que respondan a esta proyección, pero suelen ser líderes y voceros de su región en Organismos Internacionales y negociaciones respecto a temas sensibles. Véase Buzan y Waever, 2003.

apertura desmedida trajo problemas económicos y políticos altamente significativos, generando un creciente malestar en la sociedad civil rusa que acababa de adentrarse en una crisis económica sin precedentes<sup>200</sup> y una estructura administrativa central signada por la corrupción.

En esta coyuntura, comienza a tomar foco una figura que será trascendental en la política rusa del nuevo siglo: Vladimir Putin. La personalidad de Putin se impregnará en el resurgimiento de Rusia como potencia global, y tendrá especial significado para comprender su accionar en relación a los países vecinos que presentasen algún obstáculo a la concreción del interés nacional ruso, como se demostrará en el caso particular de Ucrania. Uno de los objetivos iniciales de la administración Putin fue reconstruir el poderío económico, político y militar ruso; y este líder desplegaría, a lo largo de sus mandatos, múltiples estrategias y herramientas para cumplir este cometido.

A pesar de la influencia de Vladimir Putin en el resurgimiento de Rusia como *global player*, uno de los ejes estructurantes para poder comprender la política exterior en relación a los países vecinos, es la denominada *blizhneyezarubezhye*, o noción de vecindario cercano. Se trata de un concepto con largo historial académico en el marco de la literatura rusa, que cobra fuerza en los años '90, cuando se explicita en las publicaciones oficiales de política exterior del Kremlin (Buzan y Waever, 2003). Si bien el término responde a la *realpolitik* característica del gobierno ruso en relaciones exteriores (basada principalmente en la concreción de intereses nacionales específicos, más que en un paradigma ideológico imperante), este término resulta un pilar fundamental en la evolución del accionar ruso en la región. De acuerdo a la caracterización de Buzan y Waever, el RSC post-soviético es un equivalente del concepto de vecindario cercano, y la Federación Rusa articula una política exterior visible y comprometida a mantener el status quo y el liderazgo natural en estos 14 estados.

Para el gobierno ruso, el vecindario cercano es un sinónimo de los 14 nuevos países que surgen de las cenizas de la URSS: se trata de los Estados Bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), el Cáucaso (Armenia, Azerbaijón y Georgia), Asia Central (Kazajstán, Kirguistán, Tajikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) y Europa del Este (Belarús, Moldavia y Ucrania)<sup>201</sup>. Dentro de estos subsistemas territoriales, podemos observar también una dinámica de distribución de

<sup>200</sup>La Crisis del Rublo fue una de las crisis “dominó” a partir del colapso asiático de 1997, y la devaluación de la moneda tailandesa que trajo consigo la escasez de inversiones y liquidez en la economía rusa. Para Rusia, la importación de petróleo es uno de los recursos económicos más fuertes del país, por lo que la caída en los precios internacionales tuvo un impacto de gran magnitud. Todo ello resultó en un aumento desmedido de la inflación conforme la moneda se devaluaba, así como una caída en el nivel de vida de la población. Rusia pudo reestabilizarse gracias a la nueva competitividad de su moneda y una apuesta significativa al sector energético en el gobierno de Putin (Russia Today).

<sup>201</sup>A los fines de esta investigación, hemos clasificado a las Repúblicas post-soviéticas bajo un criterio basado en la geografía política de la región, sumado a una identificación cultural prominente en cada caso.

poder ligada a las *great regional powers*<sup>202</sup>, y a los Estados con menor relevancia estratégica (ya sea por cuestiones de conflictividad interna, posesión de recursos naturales específicos o geopolítica vinculada a intereses particulares de las potencias globales).

Desde el punto de vista identitario, la existencia de grupos étnicos rusos en estos países es fundamental. De acuerdo a Russell (2007), habría 28 millones de personas de origen étnico ruso en la región, constituyéndose en casi todos los casos como la principal minoría poblacional del país. Esto es llamativo si pensamos en la realidad política de los nuevos estados, que en pos de restar relevancia a la influencia rusa y crear una identidad nacional propia, socavan el derecho de la población nacional rusa de mantener sus orígenes étnicos. Leyes de cambio de ciudadanía, escolarización en el idioma oficial, o cambios en las referencias de los lugares históricos formaron parte de las principales medidas llevadas adelante por estos estados, a la hora de crear una idiosincrasia propia. Asimismo, la problemática de los *frozen conflicts*<sup>203</sup>, es una constante en los gobiernos post-soviéticos, debido a la multiplicidad de etnias e identidades que subsisten, las cuales intentan desprenderse del yugo de los gobiernos centrales y conformar entidades políticas separadas (Marcu, 2007).

Esta tendencia al poderío basado en extensión cultural-territorial, es propia y característica de la nación rusa, a raíz de un fuerte lazo con la pasada experiencia imperial y la propia Unión Soviética (Buzan y Waeber, 2003). En la intelectualidad rusa, la expansión histórica del imperio era considerada como una tendencia “natural”, mientras que la disolución de la URSS y la extirpación territorial que fundó los 15 nuevos estados fue considerado una ofensa al legado cultural histórico de Rusia (Trenin, 2002). Esta ofensa, si bien nunca se constituyó en una declaración explícita del *establishment* ruso, puede ser un factor esencial para comprender el porqué de la preocupación de Rusia por mantener íntegra su nación en los países del vecindario cercano, así como explica el deliberado apoyo a las regiones separatistas pro-rusas en estos estados, como por ejemplo, Osetia del Sur y Abjasia en Georgia, Transnistria en Moldavia, o el propio caso de Crimea y el Donbass que analizaremos a continuación.

De esta manera, se vincula la pertenencia interestatal de la nación rusa a una dinámica de seguridad compleja, ya que a la hora de elaborar un esquema de seguridad nacional, el gobierno ruso toma en especial consideración la

---

<sup>202</sup>La idea de *great regional powers* hace alusión a los estados que sin tener un rol considerable como *global players*, en su respectiva región poseen un peso y una influencia marcada, sobre todo en procesos de cooperación e integración. Un claro ejemplo en el RSC post-soviético es Kazajistán.

<sup>203</sup>La noción de *frozen conflicts* remite a situaciones de conflicto en las cuales no se vislumbran situaciones de escalada de violencia, debido a acuerdos preestablecidos de cese de fuego, pero por tensiones vinculadas a diferencias étnicas, disputas limítrofes o pretensiones de independencia, se establecen hipótesis de conflicto que pueden (o no) estallar nuevamente. Véase Mac Farlane, s/f.

realidad política, económica y social de sus vecinos, perpetuando así este espacio propio de influencia en la región. El concepto de vecindario cercano ilustra a la perfección la vinculación de los intereses y las acciones de Rusia en Eurasia, entendiendo implícitamente la existencia de privilegios rusos, que ni Estados Unidos ni la Unión Europea deberían socavar (Menon, 1998). La falta de entendimiento de estas cuestiones es, para los rusos, el factor fundamental de tensión con Occidente, ya que no sólo se intenta limitar la influencia rusa en el área, sino que se intenta implantar ideas de democracia a la europea o libre mercado, que atentan contra las tradiciones propias de estas sociedades. Como vemos a causa de esta explicación, el factor cultural-étnico es trascendental en la mentalidad rusa.

En este esquema de seguridad, la relación con cada subregión del RSC es vital. En el caso de los Bálticos, la influencia resulta menor en la actualidad que en el resto de los países<sup>204</sup>, sin embargo Rusia encuentra focos de poder en dicha región, que apuntan a una estrategia tanto de *softpower* como de elementos materiales: por un lado, si bien es cierto que los países bálticos son los más distantes con respecto al factor nacional-cultural y a lo largo de la historia han desarrollado una idiosincrasia propia, la dependencia material de estos países de Rusia es una clara realidad, principalmente en el rubro energético, visto y considerando que los tres países reciben de Rusia un 90% del petróleo que consumen, y un 100% del gas (Grigas, 2012).

Para Europa del Este se considera que la relación con Belarús<sup>205</sup>, Moldavia<sup>206</sup> y Ucrania, si bien tiene abundantes elementos de *softpower* relacionados al factor identitario, el condimento principal pasa por el eje militar. Con referencia a la cuestión étnica, existe un peso fundamental de la minoría rusa en estos países, así como un uso difundido del idioma. Sin embargo, la clave militar tiene una validez importante, principalmente en el caso de Ucrania, como detallaremos posteriormente.

En el caso de Asia Central, Rusia presenta una política muy oscilante. La relación con estos países esta signada por cuestiones de seguridad, principalmente en la relación con el tráfico de estupefacientes y el terrorismo, generalmente permeable en las fronteras con Afganistán. Existe una relativa cooperación de Occidente con Rusia en esta zona, considerando el apoyo que le otorgó el Presidente Putin a la iniciativa Bush contra el

<sup>204</sup>Con el ingreso de los tres países a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea en 2004, el impacto de la política rusa en estos Estados decreció aún más.

<sup>205</sup>Belarús se ha configurado como el aliado estratégico más fuerte de Rusia en la zona, tanto en lo político como en lo económico. Ambos Estados han realizado múltiples ejercicios militares conjuntos, y el Kremlin posee una estación militar y radar, la Hantsavichy Radar Station, el cual puede detectar misiles balísticos provenientes de Europa Central y Occidental, así como satélites espaciales.

<sup>206</sup>La relación con Moldavia es conflictiva debido al tratamiento ruso del problema en Transnistria. Se trata de la República Moldava de Priednestroviana, una región separatista en la frontera oeste del país, que posee una mayoría étnica rusa que desea separarse de Moldavia y, posiblemente, constituirse un Estado independiente o anexarse a la Federación Rusa.

terrorismo en la región, posterior a los ataques del 11S. La gran excepción en estas tendencias ambivalentes es Kazajstán, quien se ha convertido en estos últimos años en un aliado importante para Rusia, a la par de Belarús. Kazajstán ha sido uno de los principales promotores de una integración económica más estrecha en el marco de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), siendo uno de los principales socios comerciales del Kremlin. En 2013 ambos estados han firmado el documento “Tratado de Alianza para el SXXI” que plasma la cercana vinculación entre ellos, así como una intención marcada de profundizar las relaciones en áreas como la seguridad (en el cual Kazajstán puede resultar un hábil mediador con Europa) y cooperación militar.

Finalmente, en la región del Cáucaso, se evidencian grandes diferencias en relación a la aproximación rusa con cada país. A la tensa relación existente entre Rusia y Georgia, cobrando su punto más álgido en la Guerra de Osetia de 2008, el binomio Armenia-Azerbaiján cobra especial interés. Si bien el aliado natural ruso en la zona es Armenia, Rusia mantiene sus reservas en relación a un conflicto fronterizo bilateral, lo que le permite poseer una moderada influencia en el devenir político azerí. La clave petrolera es esencial en el Cáucaso sur, en relación a los oleoductos y el nuevo rol de Azerbaiján como fuente de inversiones energéticas globales, con gran presencia de los países occidentales en pos de mermar la influencia de Rusia en este tipo de proyectos.

En el escenario del RSC post-soviético, como hemos visto, la “clave energética” y la seguridad regional son dos puntos decisivos de interés nacional ruso. Veremos a continuación que el caso del conflicto en Ucrania ha socavado el *status quo* en la región y ha producido más interrogantes que respuestas en relación al devenir del RSC y las unidades al interior.

### **El conflicto en Ucrania y el choque de paradigmas de seguridad**

El año 2014 significó para Ucrania un punto de inflexión en su reciente historia como Estado independiente. Los sucesivos levantamientos en el este del país y la anexión de Crimea a la Federación Rusa, cambiaron decisivamente el paradigma de vinculación interestatal en Eurasia y complejizaron el escenario regional a niveles inéditos desde el desmembramiento de la URSS en 1991.

Podemos situar como antecedente directo al año 2004, con la denominada “Revolución Naranja”. Este panorama se inicia con una incansable movilización estudiantil con el objetivo de impactar en el poder político y generar un cambio en el seno del gobierno de Leonid Kuchma, quien había sido primer mandatario ucraniano ininterrumpidamente desde 1992 y caracterizado por una relación pragmática con Rusia, evitando ceder espacios de supranacionalidad en la CEI y contemplando la posibilidad de cooperación con Europa y Estados Unidos. Ante denuncias de corrupción, la sociedad civil salió a manifestar su descontento, lo que llevó al adelantamiento de

elecciones, en una contienda entre dos candidatos: Viktor Yushenko por el ala ucraniana-occidental de Nueva Ucrania, y Viktor Yanukovich representando a los ruso-parlantes de Ucrania del Este. Ante denuncias de fraude que daban por triunfador a Yanukovich, ambivalencia en los órganos electorales nacionales y un fuerte escenario de tensión social, la repetición de elecciones finalmente consagró a Yushenko como presidente nacional por el 52% de los votos.

Esta acotada contienda electoral, sumado a la marcada retórica anti rusa del nuevo presidente, resultan trascendentales en un país marcado por la polarización étnica. Las crecientes dificultades en el proceso de formación del Estado-Nación ucraniano derivan de actores históricos tales como un pasado común y la inexistencia de un Estado Ucraniano, que a su vez se conjugan con factores propios de la dinámica de colonización interna de la Unión Soviética, incluyendo la política de integración cultural, política, económica, militar y demográfica (Cardone, 2014). Esto determinó una compleja dinámica interna donde podían identificarse, por un lado, una Ucrania más occidental, moderna, y con una identidad nacional; y por otro, una Ucrania oriental, mas pro-rusa, e identificada con el ideal paneslavista.

Ante la disolución de la URSS, se acordó por referéndum con amplia mayoría de la población del territorio ucraniano (incluidos los habitantes de origen ruso) la independencia del país<sup>207</sup>, pero el desarrollo de una identidad fuerte ucraniana y el rol imperante de Rusia en el este del país ha provocado virtualmente una división demográfica e identitaria significativa: por un lado, la región más occidental posee una pertenencia nacional mayormente vinculada al legado ucraniano, mientras que en el Este, el idioma y la etnia predominantes son los rusos. En el conflicto de 2014, los focos más significativos de conflictividad van a estar en la región del Donbass y en Crimea, como veremos posteriormente.

Si bien el gobierno pro-europeísta y occidentalista de Yushenko no obtuvo los resultados esperados, la llegada de Viktor Yanukovich al poder en 2010 no implicó un gran viraje en la política exterior de su antecesor. Sin embargo, la negativa del gobierno ucraniano de acordar una Asociación Estratégica con la Unión Europea a último momento y un mayor acercamiento al gobierno del reelecto Vladimir Putin, alertaron a la población nacionalista ucraniana. Las denominadas protestas del *Euromaidan*, en relación al nombre de la principal plaza de Kiev donde se concentraban los manifestantes, escalaron los niveles de violencia rápidamente, a partir de duras represiones por parte de las fuerzas policiales y otras fuerzas militarizadas por orden del presidente nacional.

---

<sup>207</sup>El caso de Crimea demuestra una excepción. Allí, sólo el 54% de la población deseaba la escisión de la URSS, por lo cual se negoció que Crimea pertenezca a la Ucrania con un status de Región Autónoma. De todos modos, se puede afirmar que allí se gestó el movimiento separatista más fuerte de todo el país hasta el momento de su anexión a la Federación Rusa en marzo de 2014.

Ante la presión social y la conmoción internacional, la destitución de Yanukovich y el ascenso al poder de Petro Poroshenko resultó un determinante para el inicio de las hostilidades en la región oriental del país y el recrudecimiento de la violencia civil. El cambio de gobierno significaba a los ojos occidentales el fin de una relación de dependencia con Rusia, así como la oportunidad de dar solidez a las conversaciones y acercamientos con la Unión Europea y Estados Unidos; y para Rusia, la llegada de un gobierno fuertemente nacionalista significaba una amenaza directa a sus intereses en el país y decidió asistir a los rebeldes (Serra, 2015).

En Crimea particularmente, se rechazó enérgicamente la destitución de Yanukovich y a la figura de Poroshenko. Tras la asunción de nuevas autoridades en la región, se convocó a un referéndum para establecer el status político de la península, y si bien el gobierno central ucraniano rechazó rotundamente el referéndum, casi el 97% de la población de Crimea votó por la secesión de la península del territorio ucraniano (Serra, 2014). El 17 de mayo de 2014 se declaró la independencia de Crimea y se aprobó la adhesión como un territorio perteneciente a la Federación Rusa. Asimismo, existieron contiendas militares entre las fuerzas ucranianas y el Ejército ruso desplegado en la zona (*ibídem*). Al día de la fecha, el gobierno ucraniano considera *de iure* a Crimea como parte de su territorio nacional.

Por otro lado, en otras regiones sudorientales, como Donetsk, Luhansk y Jarkov —el Donbass— se generaron protestas, comúnmente conocidas como *Antimaidan*, en contra del carácter nacionalista y anti-ruso que se abanderó en el poder central de Kiev. Las demandas de estas regiones se centran, hasta la fecha, en la federalización o en la independencia de la denominada Nueva Rusia. Cabe destacar que las independencias declaradas de estas regiones no fueron reconocidas internacionalmente, aunque los sucesos adquirieron una relevancia mundial inimaginable. En estas regiones, el ejército de Ucrania comenzó una operación de importantes magnitudes para recobrar el control efectivo de estos territorios, recurriendo a la violencia, la represión y la discriminación. El caso más reconocido sucedió en la ciudad de Slaviansk, la cual fue sitiada por el ejército enfrentado a las milicias de ciudadanos locales, dejando decenas de muertos en la operación (Serra, 2015).

Conforme Rusia apoyaba a los rebeldes, los líderes occidentales decidieron sancionar a Rusia y a las provincias separatistas como parte de un plan para aplacar los efectos de la contienda y ejercer una política de debilitamiento. Si bien el motivo inicial de estas sanciones fue evitar la anexión de Crimea, las mismas han sido renovadas en sucesivos periodos. El contenido de las sanciones se basa en limitar la industria de defensa y el arsenal militar, pero también se consideró ampliar el rango de las mismas, marcando una clara línea a favor a la posición ucraniana de mantener la integridad territorial. La complejización del escenario y la participación de actores globales dificulta la

elaboración de un acuerdo de paz efectivo, que trascienda lo estipulado en los Acuerdos de Minsk.

En 2014 se formó el “Cuarteto de Normandía”, conformado por Ucrania, Rusia, Alemania y Francia, para buscar soluciones pacíficas al conflicto en el Este ucraniano. En el mes de febrero de 2015 se celebró una cumbre política en Minsk, para llamar a un nuevo cese al fuego, ante los sucesivos fracasos de negociación en los meses anteriores. El Protocolo Minsk II (febrero de 2015) fue el plan de paz presentado por Angela Merkel y François Hollande, que incluía un nuevo paquete de medidas para normalizar la situación social en la región del Donbass. Se debe destacar que este plan de paz, de carácter netamente europeo, surgió como una posible estrategia comunitaria independiente sobre la seguridad en Europa (Telam, 2015).

El Acuerdo Minsk II determina el alto al fuego inmediato en las provincias de Donetsk y Luhansk, verificado por la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea; la retirada de armas pesadas (tanto para el Ejército ucraniano como para las fuerzas rebeldes), con el objetivo de establecer una zona de seguridad; recursos materiales y humanos para garantizar la libertad de rehenes y prisioneros políticos, y asegurar, así, el acceso de la población civil a la ayuda humanitaria; y, paulatinamente, devolverle a Ucrania la estabilidad económica y social (Serra, 2015). A pesar de la precisión e innovación del plan europeo, y la expresa voluntad de Petro Poroshenko y del presidente ruso Vladimir Putin para cumplir con estos requerimientos, la realidad sobre el terreno evidencia que la tregua no se ha avanzado en el proceso de pacificación social ni se ha retirado el armamento, como base del cumplimiento del Acuerdo.

Como se puede evidenciar, la situación humanitaria en Ucrania es crítica. El conflicto en el Este ucraniano, de acuerdo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Organización Mundial de la Salud, causó en 2015 al menos la muerte de 6.417 personas, y 15.962 heridos, denunciando además torturas, ejecuciones colectivas y otros posibles crímenes de guerra (Telam, 2015). El eje de la cuestión radica en la dificultad de determinar a los actores implicados en esta crisis humanitaria, y las escasas respuestas por parte de la comunidad internacionales a las violaciones sistemáticas de Derechos Humanos.

En esta cruenta realidad, son variados los determinantes que complejizan la relación entre Ucrania-Rusia-Occidente (Estados Unidos y la Unión Europea). Detallaremos a continuación las principales variables en juego en este conflicto

### **Rusia y Occidente: espacios de influencia en disputa**

Como adelantamos anteriormente, en el esquema de vinculación del RSC, la lógica rusa de liderazgo natural se ve amenazada ante cualquier intento de organización paralelo que tenga un componente nacionalista o pro-occidental

marcado. Es a partir de ciertos rasgos culturales propios de la sociedad rusa, que se puede explicar esta tendencia hacia la *realpolitik*.

La idea de excepcionalismo ruso y el liderazgo histórico de Rusia sobre el espacio post soviético configuran los principales factores de identidad de “lo ruso”. Asimismo, se puede evidenciar una clara tendencia propia al pragmatismo por parte del Presidente Putin, que como característica propia de su personalidad, parece complementar estas tendencias propias de la nación rusa. En este esquema, el interés demostrado por la Unión Europea en los últimos años en estrechar los lazos de cooperación con algunos países del RSC, y la presencia de Estados Unidos a partir de acuerdos comerciales o de intentos de ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte - OTAN— en la región, son vistos con desconfianza por el Kremlin, siendo que esta región es parte de su identidad y su frontera natural.

Se pueden identificar las principales causas del accionar ruso en relación a sus vecinos. En primer lugar, la expansión de la OTAN a su propio espacio de influencia (heredado de la era zarista, y extendido en la coyuntura soviética), resultó para los rusos una clara amenaza a sus intereses (Mearsheimer, 2014). Con el fin de la Guerra Fría, se mantuvo un impasse en la relación Estados Unidos- Rusia: si bien se mantuvieron las tropas en el territorio europeo, ni Rusia modificó su influencia en Europa del Este, ni la OTAN se extendió a los nuevos Estados ex miembros de la URSS. En la década de los '90, con la administración Clinton y la lógica imperante del optimismo norteamericano surgida a partir del fin de la Guerra Fría, se comienza a gestar la idea de expandir los alcances de la OTAN, no sólo en relación a sus competencias, sino también a sus miembros y espacio de acción.

Puntualmente, la primera ronda de expansión de la Organización se produjo en 1999, cuando ingresan formalmente tres países ex satélites de la URSS: República Checa, Hungría y Polonia. Posteriormente, en 2004, la OTAN se amplía aún más al Este, incorporando a los ex satélites Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia, y a los tres primeros países ex miembros de la URSS, Estonia, Letonia y Lituania. Claramente las incorporaciones de estos países a la OTAN no fueron bien vistas por el gobierno ruso, quien en múltiples ocasiones expresó su descontento al respecto<sup>208</sup>. En la 20ª Cumbre de la OTAN en Bucarest en 2008, el entonces presidente norteamericano George W. Bush propuso la iniciativa de declarar tanto a Ucrania como a Georgia candidatos oficiales para adherirse al esquema de seguridad nor-atlántico. Claro está decir que la reacción de muchos mandatarios europeos fue ambivalente considerando las posibles consecuencias que una decisión de tal magnitud podría traer acarreadas. En esta coyuntura, es relevante destacar a evasiva

---

<sup>208</sup>En este sentido, las operaciones de la OTAN en la Guerra de los Balcanes y la reciente independencia de Kosovo también resultaron amenazantes para Rusia, que Serbia es un aliado histórico en la región y el apoyo occidental a la independencia kosovar se vio como una llamada de atención para casos similares en el RSC post-soviético

explícita de Francia y Alemania, con el afán de mantener relaciones cordiales con Rusia.

A raíz de este suceso, es importante rescatar la tesis de Immanuel Wallerstein (2014) en relación a la problemática ucraniana en Crimea y el Donbass. De acuerdo a este autor, el accionar de Estados Unidos no estaría directamente relacionado a la realidad doméstica de Ucrania o al intento de mantener su integridad territorial intacta, sino más bien que su política exterior estaría guiada por el temor de que se construya un eje de “entente” entre París-Berlín-Moscú. Desde el año 2003, ante la negativa francesa y alemana a la Guerra de Irak, Estados Unidos puso su atención en las relaciones de estos dos países, principalmente Alemania, con la Federación Rusa. Uno de los motivos de este posible acercamiento, de acuerdo al autor, se debe al “giro” al Pacífico que ha dado la política exterior norteamericana, principalmente en el acercamiento con China, Japón y Corea: en pos de no restar poder y espacio de decisión en el sistema internacional, Alemania en primer lugar, y Francia secundando, se habrían acercado a Rusia, un país fuerte y con clara influencia en Asia y Europa.

Otro claro motivo resulta de la dependencia por el suministro de gas. Es una realidad que la Unión Europea encuentra su accionar para con Rusia circunscripto a la dependencia energética y a la búsqueda de proveedores alternativos que eviten crisis de provisiones, como sucedió con las Guerras del Gas entre Rusia y Ucrania entre 2006-9. Si bien es cierto que las sanciones a Rusia tras el apoyo a los separatistas del este fue una realidad, se debe destacar que las posiciones al interior de la Unión distan de ser homogéneas. Mientras los países del este, como República Checa y los Bálticos afirman la necesidad de establecer un patrón de sanciones más duro ante la hegemonía rusa en el RSC post-soviético, los *great powers*, Francia y Alemania, desean mantener la moderación en la relación y evitan que Estados Unidos tome un rol decisivo en este tipo de conflictos (Wallerstein, 2014).

En tercer lugar, la expansión de la Unión Europea marcó un antes y un después en las relaciones bilaterales con la Federación Rusa. A pesar del propio proceso de ampliación europea, que llevó en 2004 a la mayor incorporación de nuevos Estados miembro de su historia, el establecimiento en 2009 de la *Eastern Partnership* para abordar la vinculación con la frontera cercana a la Unión, llevó al gobierno ruso a clasificar como hostil la política de acercamiento europeo al Este. El rol que tomaron los países de la Unión en el conflicto de Ucrania, y el establecimiento de la misión más grande de la OSCE en Europa del Este, retoma estas tensiones y sensibiliza aún más al Kremlin.

“(…) No Russian leader would tolerate a military Alliance that was Moscow’s mortal enemy until recently moving into Ukraine. Nor would any Russian leader stand idly by while the west helped install a government there that was determined to integrate Ukraine into the west. (...) This is

Geopolitics 101: great Powers are always sensitive to potential threats near their home territory.” (Mearsheimer, 2014, p. 5).

Es decir, la conjunción entre los intentos de ampliación y expansión de influencia de la Unión Europea y la OTAN con la dependencia en el suministro energético son factores complejos que determinan la vinculación entre Ucrania y Rusia y del RSC en su totalidad. El conflicto de Ucrania ha despertado temores de renacimiento de los *frozen conflicts*, Abjasia y Osetia en Georgia, Transnistria en Moldavia y Nagorno-Karabaj en Azerbaijón, y la influencia rusa es un factor determinante en el estallido y recrudecimiento de la violencia en la región.

### Conclusión

Como hemos podido ver a través de este recorrido, el devenir de las relaciones entre Ucrania y Rusia ha estado marcado por la tensión en el liderazgo regional y la influencia de la Unión Europea y Estados Unidos en el conflicto iniciado en 2014. La oposición de intereses es visible y ningún actor desea restarse márgenes de maniobra a la hora de pensar una solución concreta y efectiva a este conflicto.

La anexión de Crimea ha supuesto la ruptura del orden internacional: para Rusia ello significa que por primera vez desde la caída de la URSS las fronteras de un país se tocan sin el beneplácito de los países Occidentales, y como analizamos anteriormente, puede resultar en una “caja de Pandora” para otras regiones secesionistas del RSC post-soviético que deseen un status similar.

La violencia en el Donbass no es menor, ya que las regiones pretenden alcanzar un camino similar al de Crimea, o la constitución de un nuevo sujeto de derecho internacional: la República de Novorussia. Sin dejar de lado los escalofriantes números de muertos, heridos y desplazados por este conflicto y la escasa ayuda humanitaria que llega a esta región, el peso geopolítico del Donbass resulta sumamente estratégico tanto para Rusia como para Ucrania.

De esta manera, se puede decir que el conflicto ucraniano tiene consecuencias a nivel nacional, regional e internacional. Desde el punto de vista nacional, las secuelas de la polarización étnica-nacional en el país dificultan a corto plazo el proceso de pacificación y concordia nacional, y demuestran, una vez más, que se deberán doblar los esfuerzos por construir una identidad nacional con componentes tanto ucranianos como rusos.

A nivel regional, este conflicto demuestra no solo la posibilidad de un efecto dominó en otras regiones separatistas del RSC como ya dijimos, sino que expande los límites de influencia rusos en la región, no sólo considerando esquemas tradicionales de cooperación -como la Comunidad de Estados Independientes-, o la propia relación bilateral con los líderes de los nuevos países ex URSS, sino también la posibilidad de fomentar focos de

conflictividad social en la vida política de estos Estados, y reconocer nuevos actores y regiones.

Finalmente, a nivel internacional, el caso de Crimea resulta un cambio en la configuración representativa del Nuevo Orden Internacional de los '90 con un liderazgo norteamericano, y resurge la idea de un mundo multipolar, donde los *great powers* poseen una capacidad decisoria y autonomía natural en sus respectivas regiones próximas. El caso de Rusia en el RSC evidencia la incapacidad de la Unión Europea y Estados Unidos por acercarse a la región sin resultar amenazantes para Rusia, y en un complejo de seguridad tan signado por la identidad histórica común, esto resulta trascendental.

Son múltiples los interrogantes que quedan abiertos en el devenir de Ucrania y su vinculación con Rusia y Occidente. Se deberán tener en cuenta muchos de estos elementos para poder dar cuenta del conflicto y si los intereses que secundan la escalada de violencia pueden resultar compatibles en una negociación visiblemente ardua.

### Bibliografía

BUZAN, B. y WAEVER, O. (2003) *Regions and power: the structure of International Security* Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom.

CARDONE, I.J. (2014) "El conflicto en Ucrania: los intereses de grandes potencias y los perdedores de siempre" *Conjuntura Global*. Vol 3. Pp. 140-148.

GRIGAS, A. (2012) "Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States", Chatam House.

MAC FARLANE, S.N (s/f) "Frozen conflict in the former Soviet Union- the case of Georgia-South Osetia" *Anuario IFSH*. Alemania. Disponible en: <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/08/MacFarlane-en.pdf>

MARCU, S. (2007) "La geopolítica de la Rusia post-soviética: desintegración, renacimiento de una potencia y nuevas corrientes de pensamiento geopolítico" *Scripta Now*. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-253.htm>

MEARSHEIMER, J. (2014) "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault" *Foreign Affairs*. Disponible en: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/Ukraine%20Article%20in%20Foreign%20Affairs.pdf>

MENON, R. (1998) "After Empire: Russia and the Southern 'Near Abroad'" en Mandelbaum, M. (ed.) *The new Russian foreign policy*, New York: Council of Foreign Relations Books. Nueva York, Estados Unidos.

RUSSELL, W. (2007) "Russian policy towards the Near Abroad: the discourse of hierarchy", Department of International Relations - Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University. Canberra, Australia.

- RUSSIA TODAY (s/f) “La crisis financiera de 1998 en Rusia” Rusopedia. Sección Economía. Disponible en: [http://rusopedia.rt.com/economia/issue\\_107.html](http://rusopedia.rt.com/economia/issue_107.html)
- SERRA, M. B. (2014) “Balance de un año convulsionado para Ucrania” Fundamentar. Disponible en: <http://www.fundamentar.com/index.php/internacional/item/4796-balance-de-un-ano-convulsionado-para-ucrania>
- (2015) “Guerra Fría a las puertas de Europa: la crisis en Ucrania” Anuario Síntesis Mundial 2015. Disponible en: [https://www.academia.edu/20060274/Guerra\\_Fr%C3%ADa\\_a\\_las\\_puertas\\_de\\_Europa.\\_La\\_crisis\\_en\\_Ucrania](https://www.academia.edu/20060274/Guerra_Fr%C3%ADa_a_las_puertas_de_Europa._La_crisis_en_Ucrania)
- TELAM (2015) “La ONU cifra en casi 6.500 los muertos en el conflicto en Ucrania” Sección mundo. 01/06/2015. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201506/107176-onu-muertos-ucrania.html>
- TRENIN, A. (2002) “The End of Eurasia: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization”, Carnegie Moscow Center.
- WALLERSTEIN, I. (2014) “The Geopolitics of Ukraine’s Schism” Agence Global. Disponible en: <http://iwallerstein.com/geopolitics-ukraines-schism/>
- ZUBELZU, G. (2001) “El mundo según Moscu. Percepciones y objetivos de la política exterior” El economista. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000085>

# Para pensar otra epistemología: críticas y revisiones al paradigma epistemológico de las Ciencias Sociales en Immanuel Wallerstein y Boaventura de Sousa Santos

Thinking another epistemology: critics and reviews of the Social Science's epistemologic paradigm in Immanuel Wallerstein and Boaventura de Sousa Santos

ERIKA BECKMANN

Centro de Estudios Desarrollo y Territorio-Rosario (CEDeT-Rosario), Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: eri.beckmann@gmail.com

207

## Resumen

El artículo se propone reconstruir las críticas que Immanuel Wallerstein y Boaventura de Sousa Santos realizan al modo en que se han construido y los supuestos sobre los que se asientan las Ciencias Sociales modernas. Retomando algunos aspectos de las críticas al paradigma epistemológico hegemónico que muchos autores iniciaron a mediados del siglo XX, proponen nuevas aristas y desafíos para pensar la reconstrucción de las Ciencias Sociales desde parámetros vinculados a sus procesos históricos de conformación, los sujetos sociales que los protagonizan (con sus intereses y disputas de poder) y su pluralidad filosófica y

## Abstract

This paper aims to reconstruct Immanuel Wallerstein and Boaventura de Sousa Santos critics towards the way Modern Social Sciences were constructed, and theoretical assumptions they lie upon. Picking up aspects of the critics to the hegemonic epistemological paradigm some authors initiated in the mid-20th century, they propose new facets and challenges to think the reconstruction of Social Sciences, based upon parameters connected to their historical conformation processes, the social subjects who are their protagonists (with their own interests and power disputes), and their philosophical and methodological plurality. Both

metodológica. Ambos conciben a la ciencia no como un saber de jerarquía superior al resto, sino como una forma particular de conocimiento —cuya importancia no podemos soslayar—, pero que convive con otras formas de saber que podemos y debemos respetar, y que engendran prácticas sociales, conforman culturas y producen conocimiento. Lo cual no implica la negación ni la relegación de las Ciencias Sociales, sino su apertura a nuevas concepciones y metodologías por un lado, y a un diálogo democrático con otras formas de saber y de producir conocimiento, por el otro.

#### **Palabras clave**

Epistemología crítica — Ciencias Sociales — ecología de saberes

conceive Science not as a hierarchic knowledge superior to others, but as a specific form of knowledge - which importance can't be denied-, but that coexists with other forms of knowledge that we can and should respect, and that originate social practices, define cultures and produce knowledge. This does not imply to reject or relegate social sciences, but to open up to new conceptions and methodologies on the one hand, and to a democratic dialogue with other forms of knowing and of producing knowledge on the other.

#### **Keywords**

Epistemological critic — Social Sciences — knowledges ecology

## Introducción

En el presente trabajo se intentará reconstruir las críticas que Immanuel Wallerstein y Boaventura de Sousa Santos realizan al modo en que se han construido y los supuestos sobre los que se asientan las Ciencias Sociales modernas.

Ambos autores proponen refundar las bases de la epistemología del conjunto de las ciencias occidentales, quizás continuando y profundizando las críticas al paradigma epistemológico hegemónico que muchos autores iniciaron a mediados del siglo XX. En efecto, Gregorio Klimovsky reconoce la existencia de un movimiento crítico, que —sin constituir una posición ni un movimiento unificados— intentó proponer métodos alternativos, menos rígidos y más atentos a los condicionantes sociales de la ciencia. En los últimos capítulos de “Las Desventuras del Conocimiento Científico” propone como exponentes de lo que llama la “nueva epistemología” a autores que hoy son clásicos de la epistemología, como Kuhn, Lakatos, Feyerabend, Bachelard, Althusser y Piaget, que abrieron la posibilidad de pensar la ciencia desde otros parámetros, más vinculados a los procesos históricos de su conformación, los sujetos sociales que los protagonizan (con sus intereses y disputas de poder) y su pluralidad filosófica y metodológica.

A partir de esta veta, numerosos autores han abonado luego a la posibilidad de concebir la ciencia no como un saber de jerarquía superior al resto, sino como una forma particular de conocimiento cuya importancia no podemos soslayar en la sociedad moderna y posmoderna, pero que convive con otras formas de saber que podemos y debemos respetar, y que engendran prácticas sociales, conforman culturas y producen conocimiento. Pero postular —al estilo de Feyerabend— la ciencia en una sociedad libre, supone realizar un ejercicio por develar las bases en que se asienta la ciencia occidental —y en particular, en nuestro caso, las ciencias sociales—, para liberarla de su costado colonialista, participe de un proyecto de poder y civilizatorio excluyente. Lo cual no implica la negación ni la relegación de las ciencias sociales, sino su apertura a nuevas concepciones y metodologías por un lado, y a un diálogo democrático con otras formas de saber y de producir conocimiento, por el otro.

En este marco es que cobran relevancia las obras de Immanuel Wallerstein y Boaventura de Sousa Santos. Si bien sus producciones han sido muy prolíficas y variadas, a los fines de este trabajo nos vamos a restringir a sus aportes para pensar otras ciencias sociales posibles, comenzando por las críticas que ambos realizan a su configuración epistemológica y metodológica hegemónica. La exposición de tales críticas se organizará en torno a tres ejes principales:

- Las dualidades sujeto/objeto y ciencias sociales/ciencias naturales, teñidas por la influencia de la lógica de las ciencias físico-naturales, su base empírica, su modelo de racionalidad y su pretensión de formulación de leyes universales.
- La separación disciplinar en las Ciencias Sociales en al menos tres dominios del saber, concomitante con los postulados de la filosofía liberal que dividen la acción humana en tres ámbitos de experiencia; y
- La invisibilización o incluso negación de las formas de conocimiento alternativas al conocimiento científico, y con ella, la subordinación de los pueblos y culturas portadores de tales saberes.

Tener conciencia de los límites de la forma de producción de conocimiento en que estamos comprometidos, tomar los recaudos frente a los cuales estos autores nos previenen e incorporar —en la medida de nuestras posibilidades— algunas de sus sugerencias, constituye a nuestro juicio un primer gran paso para lograr una ciencia social más atenta a la sociedad que aporta a construir, y aún más importante, más comprometida con proyectos políticos emancipatorios.

### 1. La dualidad constitutiva

Hoy ya nadie duda que las Ciencias Sociales nacieron al calor de la expansión del sistema capitalista, y en una relación dinámica con él —o quizás dialéctica, ya que ambos procesos, si bien mantuvieron sus propias lógicas internas, se alimentaron mutuamente. Época de grandes transformaciones, los siglos XVI y XVII alumbraron la economía-mundo capitalista, proceso en el marco del cual la Revolución Francesa tuvo un lugar fundamental como cristalización del nuevo orden (en su doble sentido de condensación de las tendencias de la época, y de posibilidad de visualización de sus “peligros” inherentes).

Según apunta Immanuel Wallerstein, a partir de la Revolución Francesa se aceleró la transformación de la economía-mundo capitalista en un sistema-mundo, proceso en el marco del cual surgieron tres conjuntos de instituciones culturales, como expresión y respuesta a lo que aparecía como la “normalidad del cambio”: las Ideologías, los Movimientos y, tema que nos interesa, las “Ciencias Sociales”. (Wallerstein, 1998: 18)

“La presión por la transformación política y social había adquirido una urgencia y una legitimidad que ya no resultaba fácil contener mediante la simple proclamación de teorías sobre un supuesto orden natural de la vida social. En cambio, muchos —sin duda con esperanzas de limitarlo— sostenían que la solución consistía más bien en organizar y racionalizar el cambio social que ahora parecía inevitable en un mundo en el que la soberanía del “pueblo” iba rápidamente convirtiéndose en la norma. Pero para organizar y racionalizar el cambio social primero era necesario estudiarlo y comprender las reglas que lo gobernaban. No sólo había espacio para lo que hemos llegado a llamar ciencia social, sino que había una profunda necesidad social de ella.” (Wallerstein, 1996: 10-11)

En “Abrir las Ciencias Sociales” (1996), el autor afirma que las Ciencias Sociales son “una empresa del mundo moderno”, un componente insoslayable de su construcción, un intento por comprender esa realidad cambiante, y gobernar su devenir. Su constitución se basó en dos pilares epistemológicos fundamentales:

- El modelo newtoniano, según el cual hay una simetría entre el pasado y el futuro, lo que permite construir la noción de certeza y verdad (lo conocido hoy es válido para mañana).
- El dualismo cartesiano, que afirma la distinción cualitativa entre la naturaleza y lo humano, el mundo físico/natural y el mundo social/espiritual; base de dos distinciones homólogas: la que opone al sujeto cognoscente del objeto conocido, y aquella que separa dos dominios del saber, las ciencias naturales de las ciencias del hombre.

A estos dos pilares, podríamos agregar un tercero, legado también por los mismos autores: la fe en la razón como fuente y guía del conocimiento; la convicción de que mediante la razón se puede acceder a la verdad.

Las Ciencias Sociales fueron así definidas como el “estudio empírico del mundo social”, realizado con la intención de comprender el “cambio normal” e influir en él. Por oposición al saber especulativo (encarnado en la Filosofía, pero no sólo en ella) las nacientes Ciencias Sociales impulsaron el conocimiento “objetivo” de la realidad, entendiendo que esto podría alcanzarse a través del riguroso respeto del método científico y tomando como base aquello que pueda ser empíricamente observado y comprobado. Así, “la ciencia pasó a ser definida como la búsqueda de las leyes naturales universales que se mantenían en todo tiempo y espacio” (Wallerstein, 1996: 5), sancionando la subordinación de las nacientes Ciencias Sociales a la lógica (epistemológica y metodológica) de las ciencias físico-naturales.

Retomando la dicotomía clásica propuesta por Wilhelm Windelband, Wallerstein señala que una de las primeras disputas que atravesaron la conformación de las Ciencias Sociales, fue la que opuso a las ciencias calificadas como nomotéticas (aquellas cuya pretensión última era la de establecer las leyes regulares del comportamiento), a las ciencias ideográficas, cuya pretensión era la de comprender en su profundidad, fenómenos singulares o particulares a un pueblo, región, cultura o momento histórico —descartando toda pretensión de universalidad. Progresivamente, la categoría de Ciencias Sociales, o quizás el estatuto de científicidad, fue reservándose cada vez más para las primeras —encarnadas en la tríada clásica: economía, ciencia política y sociología— mientras que las segundas —representadas por la historia y la antropología— fueron relegadas al campo de las “humanidades”. Diferenciación que rebasó el campo conceptual para plasmarse, según el autor, en la propia creación de las unidades académicas (facultades e institutos, en nuestro caso), delineando itinerarios académicos —e incluso espacios— separados. Sobre este punto en particular volveremos más adelante.

Esta incipiente institucionalización adquirió así algunos rasgos específicos:

- Los conocimientos producidos tuvieron que ver preponderantemente con los principales países de la economía-mundo capitalista, a saber: Inglaterra, Francia, Alemania, Italia y Estados Unidos (EEUU).
- Casi todos los científicos sociales se abocaron al estudio del propio país.
- El modo de trabajar era casi exclusivamente empírico y concreto, abocado al descubrimiento de leyes, que —a pesar de su carácter de estudio “situado” en una realidad concreta— tendrían potencial de explicación del comportamiento humano a nivel universal.
- Dicha base empirista y carácter nacional les dieron un fuerte vínculo con renovadas políticas de estado, pensadas para “gobernar de manera inteligente un mundo donde el cambio era normal”, favoreciendo su avance pero a la vez limitándolo en cuanto pretendiera conmovir las estructuras creadas.

Este conjunto de rasgos configuraron en las Ciencias Sociales una especie de “misión civilizadora”, que acompañó la expansión de la economía-mundo capitalista de la mano de los países que lideraron este proceso: la “normalidad” era sólo aquella que transcurría en los países centrales, y en tanto imagen del futuro posible o punto de llegada para el resto del mundo

(proceso que, muchos años, teorías y autores después, pasarían a denominar “desarrollo”) dichas naciones civilizadas asumieron para sí el rol de promover —o imponer si fuera necesario— ese particular modo de organización de la vida política, social y económica que encarnaba el mundo burgués:

“Durante el siglo XIX, la aceptación de la normalidad del cambio incluyó la idea de que éste era normal sólo en el caso de las naciones civilizadas y que, por lo tanto, era obligatorio para dichas naciones imponer el cambio al obstinado resto del mundo. Las ciencias intervendrían como un modo de describir las costumbres invariables, abriendo así el camino hacia la comprensión de cómo este otro mundo podría traerse a la ‘civilización’.” (Wallerstein, 1998: 23)

Esta intuición de Wallerstein será retomada pocos años después por los autores latinoamericanos que integraron el Grupo Modernidad/Colonialidad<sup>209</sup>, hacia fines de la década de 1990, quienes afirman que la modernidad posee un lado oscuro inseparable de ella: la colonialidad. Ni consecuencia desafortunada, ni efecto no deseado, la colonialidad es para estos autores intrínseca a la lógica y dinámica de expansión del sistema capitalista, colonialidad que no es sólo política, sino también epistemológica y estructurante de los modos de percepción y organización de la vida. De allí que distinguen la colonialidad del poder, la colonialidad del saber y la colonialidad del ser, aunque esta tríada se desarrolla y manifiesta siempre de manera concomitante.

El otro autor al que haremos referencia en este trabajo, y que desarrolla también una crítica al paradigma epistemológico que guió la construcción de las Ciencias Sociales en los siglos XVII y XVIII es, como hemos adelantado en la Introducción, Boaventura de Sousa Santos.

De manera similar a Immanuel Wallerstein, plantea que el modelo de racionalidad que guió la constitución de la ciencia moderna, estuvo basado en el predominio y guía de las Ciencias Naturales; modelo que después se transmitió a las Ciencias Sociales, de aparición posterior. Una de las características que este autor enfatiza en su análisis del surgimiento y consolidación de la ciencia moderna, es su pretensión de erigirse como racionalidad única, como la racionalidad misma por antonomasia; lo cual lo lleva a definirla como un modelo totalitario “en la medida en que niega el carácter racional a todas las formas de conocimiento que no se pautaran por sus principios epistemológicos y por sus reglas metodológicas” (De Sousa Santos, 2009: 21). Sobre las consecuencias de este punto en particular, volveremos más adelante.

La segunda separación analizada por este autor es la mencionada distinción —tajante, absoluta— entre naturaleza y ser humano. El hombre, sujeto activo de conocimiento, intenta descubrir las leyes que gobiernan la naturaleza, la cual aparece como pasiva y eterna, en el sentido de que es concebida como un mecanismo estable, formada por elementos cuya lógica de unión e interacción puede ser descifrada y formulada como leyes inmutables. Pero además, y esto también traerá graves consecuencias, este descubrimiento

---

<sup>209</sup>Entre otros: Aníbal Quijano —quien había trabajado con Wallerstein en Nueva York—, Ramón Grosfoguel, Edgardo Lander, Walter Mignolo, Arturo Escobar, Fernando Coronil, Enrique Dussel y Santiago Castro-Gómez.

tiene por objeto, un vez más el control sobre la naturaleza, su dominio para de alguna forma “poseerla”, gobernarla, transformarla. Formulación de leyes y posibilidad de predicción pasan a ser así los pilares y prueba básica de los que toda ciencia debía dar cuenta para erigirse en tal: el conocimiento científico así concebido “es un conocimiento causal que aspira a la formulación de leyes, a la luz de regularidades observadas, con vista a prever el comportamiento futuro de los fenómenos”, lo cual supone, evidentemente, el orden y la estabilidad del mundo natural (*Ídem*: 25).

Este modelo empírico-mecanicista tiñó también a las Ciencias Sociales, de posterior aparición. Sin embargo, aun compartiendo algunos rasgos fundamentales, este modelo adoptó dos variantes principales. La primera de ellas adoptó de manera más lineal el conjunto de principios epistemológicos y metodológicos de las ciencias físicas (conocida es la “física social” de Comte); mientras que la segunda –al principio marginal, pero luego crecientemente aceptada– reivindicó para las Ciencias Sociales un estatuto epistemológico y metodológico propio. Sin embargo, y por más antipositivista que se pretendiera esta segunda variante, ambas tienen en común algunos supuestos estructurantes:

- La distinción naturaleza/ser humano, y la visión mecanicista de la naturaleza, a la cual se opone la especificidad de lo humano.
- El conocimiento científico como el único modo válido de conocer.
- Un modelo de racionalidad única (o al menos predominante).

Este modelo de cientificidad es el que, según este autor, comienza a entrar en crisis en el siglo XX. Crisis provocada, paradójicamente, por el propio avance del conocimiento propiciado bajo este paradigma, que fue horadando los pilares sobre los que se sostenía –y en gran medida, sigue sosteniéndose, aunque con mayores niveles de cuestionamiento. En principio, la separación sujeto/objeto es cuestionada por la idea de que no conocemos de lo real sino lo que en él introducimos, lo cual tiene dos consecuencias fundamentales: nuestro conocimiento nunca puede ser total ni mucho menos definitivo, sino más bien probable y aproximado; y la separación entre el sujeto que conoce y el objeto conocido tampoco puede ser tajante, sino que se asemeja más a un continuum que a una dicotomía. Y en segundo lugar, se cuestiona la idea de ley, y con ella el principio de causalidad e inmanencia propio la propia física clásica. Ella está siendo conmovida en sus raíces a partir de teorías que postulan la irreversibilidad e historicidad de los sistemas abiertos, lo que conlleva asumir “en vez de la eternidad, la historia; en vez del determinismo, la imprevisibilidad; en vez del mecanicismo, la interpenetración, la espontaneidad y la autoorganización; en vez de la reversibilidad, la irreversibilidad y la evolución; en vez del orden, el desorden; en vez de la necesidad, la creatividad y el accidente” (De Sousa Santos, 2009: 34).

Por otro lado, a nivel social el conocimiento científico es cuestionado en el momento en que se descrea de la autonomía e imparcialidad de la ciencia. Sobre todo a partir de mediados del siglo XX, y de la mano de la industrialización de la ciencia y su expansión global, se volvió mucho más visible su compromiso con –y su aporte a– los centros de poder económico, social y político, los cuales influyen de manera decisiva en la fijación de las agendas científicas. Proceso que, indefectiblemente, contribuyó a ensanchar la brecha –en términos de desarrollo científico y tecnológico, pero también de poder– entre los países centrales y los periféricos.

Frente a este paradigma en crisis, y como un intento de pensar sus posibilidades de superación, el autor propone varias hipótesis de trabajo:

- En primer lugar, la distinción entre ciencias naturales y ciencias sociales ya deja de tener sentido como vector organizador de la producción de conocimiento.
- En segundo lugar, contrariamente a lo que podría pensarse, o lo que dicta el sentido común más instalado, la síntesis entre ambos polos tendrá como catalizador o polo dominante a las Ciencias Sociales.
- Tercero, para cumplir cabalmente este rol, las Ciencias Sociales se verán en la necesidad de rechazar todas las formas de positivismo lógico o empírico, así como los mecanicismos materialistas o idealistas.
- Cuarto, esta síntesis no apuntará a producir una teoría general, sino más bien a promover la conjunción de objetos teóricos hasta el momento separados.
- Y finalmente, a medida que esta síntesis avance, la distinción jerárquica fundante de la cientificidad, que diferencia saber científico y saber vulgar, tenderá a desaparecer para ver el surgimiento de una “filosofía de la práctica”.

Apuesta especulativa y ambiciosa a la vez, no podemos saber ahora si –y en cuánto– se materializará. Pero sí podemos pensar qué vías de resignificación para el quehacer científico se abren a partir de ella, y eso es quizás su mayor valor y productividad.

## 2. Las separaciones disciplinares

Como se adelantó en el punto anterior, una de las características que asumió el naciente campo del pensamiento científico social fue una separación del mismo en tres disciplinas. Según Immanuel Wallerstein, las denominaciones adoptadas reflejan en gran medida el triunfo de la ideología liberal, ya que la división del conocimiento social en tres disciplinas independientes se corresponde con tres esferas –pretendidamente– autónomas de actividad:



En efecto, para este autor, era central a la teoría liberal la cuidadosa delimitación de dimensiones separadas del quehacer humano, ya que esto constituía la base de la especificidad de la acción económica, sin la cual buena parte del arsenal teórico de la ciencia económica hegemónica se

derrumbaría. De él se desprendió el estudio de la especificidad de la acción, características y organismos del Estado, imprescindible como se dijo, para “gobernar el cambio”, como base de la planificación racional de políticas. Y frente a estos dos campos con densidad y objetivos propios, emergió una tercera categoría, casi de forma residual, que abarcó todas aquellas actividades no vinculadas directamente con el mercado ni con el Estado: la vida diaria, los comportamientos colectivos, las conductas desviadas, etc. Paralelamente, otros saberes se consolidaron e institucionalizaron, entre ellos, la historia y la antropología. Sin embargo, su estatuto de científicidad fue cuestionado –relegándolas al campo de las “humanidades” y no al de la ciencia– en el primer caso por su carácter ideográfico (es decir, más comprometido con el hallazgo de las características específicas que de las leyes generales), y en el segundo por su orientación al estudio de los pueblos extra-europeos –destinatarios por definición de la acción civilizadora.

Así, la lógica de las fronteras tuvo en esta naciente constitución tres manifestaciones, todas ellas “enunciadas con vigor y defendidas como cruciales”:

- La segmentación pasado/presente que separaba a la historia ideográfica de la tríada nomotética de economía, ciencia política y sociología.
- La oposición civilizado/no civilizado o su equivalente europeo/no europeo, que separaba a las cuatro disciplinas anteriores de la antropología y los estudios orientales.
- La diferenciación entre mercado, Estado y sociedad civil que constituían respectivamente los ámbitos de la economía, la ciencia política y la sociología.

Sin embargo, “nadie, de manera subjetiva, tiene tres motivaciones segregadas: la económica, la política y la sociocultural; y tampoco existen instituciones reales que de hecho estén en un solo escenario.” (Wallerstein, 1998a: 286) Al contrario, “el todo es una madeja inseparable”, y para realizar un cabal estudio de los fenómenos sociales es preciso asumir una perspectiva holística, lo que supone reorganizar no sólo nuestros modos y lógicas de producción de conocimiento, sino también las instituciones académicas – universidades e institutos– en que esta segmentación se ha materializado. Y esto es así porque para este autor, esta diferenciación en disciplinas no se limitó a la delimitación de campos de producción intelectual o científico académica, sino que permeó también la constitución de institutos, facultades o unidades académicas equivalentes, estructuras creadas no sólo para producir nuevo conocimiento sino también para reproducir a los productores de conocimiento (con su particular status, jerarquía y poder, quizás podríamos agregar). Disciplinas del conocimiento, estructuras corporativas y creación de comunidades científicas especializadas se enlazan así en una misma lógica de parcelación de la realidad y con ella, del conocimiento.

Este esquema funcionó sin grandes alteraciones hasta mediados del siglo XX. Pero los cambios acaecidos en el sistema mundial luego de 1945 –el auge de EEUU hasta asumir la hegemonía mundial, el resurgimiento político del mundo no occidental y la expansión del sistema universitario, que multiplicó el número de científicos sociales profesionales– convirtieron estas fronteras en un problema, un dique ficticio que ya demostraba tener poca capacidad heurística para explicar el funcionamiento de un mundo sumido en nuevas transformaciones. Y a la vez en la práctica misma de las Ciencias Sociales

estas fronteras se habían en gran medida desdibujado, y era frecuente observar múltiples superposiciones en los temas de interés, las perspectivas conceptuales, los objetos de estudio y las metodologías utilizadas. Así, no sólo se fue volviendo cada vez más difícil encontrar líneas divisorias claras entre las disciplinas sociales sino que también el interior de cada disciplina se hizo más heterogéneo, a medida que los límites de los objetos de investigación se iban haciendo más laxos; lo cual “condujo a un cuestionamiento interno considerable en torno a la coherencia de las disciplinas y la legitimidad de las premisas intelectuales que cada una de ellas había utilizado para defender su derecho a una existencia separada.” (Wallerstein, 1996: 52)

Habida cuenta de que este proceso no parece haberse revertido –ni es deseable que ello ocurra– el autor afirma que la única perspectiva disponible para la recreación de las Ciencias Sociales –plausible de ser realizada y provechosa en sus consecuencias– en el marco de una “cultura abierta”, es la reunificación política y epistemológica de todas las ramas del conocimiento social.

### **3. La negación de saberes y la invisibilización de las culturas**

Se ha mencionado más arriba que el marco de separación disciplinar analizado por Wallerstein funcionó sin mayores cuestionamientos ni fisuras hasta aproximadamente mediados del siglo XX, profundizándose las controversias particularmente luego de la II Guerra Mundial, cuando el orden global se ve modificó por la hegemonía estadounidense (enfrentado con la ex-URSS, pero dejando a la devastada Europa en un segundo plano) y desafiado por la presencia de los países orientales. En el marco de un sistema-mundo en transformación, los dispositivos intelectuales diseñados para conocerlo fueron también disputados. Si bien son varias cuestiones las que apunta el autor, me interesa resaltar algunas de ellas en particular.

En principio, en este escenario de creciente cuestionamiento al sistema colonial, desde diversos sectores se criticó la parroquialidad del conocimiento producido, su validez restringida a los países en que se originó, el cual era postulado sin embargo como universalmente válido. El argumento central era –y creo que en gran medida sigue siendo, ya que esta influencia dominante de los centros de producción del saber no ha sido reemplazada, sino quizás sólo interpelada– que lo que las Ciencias Sociales presentaban como aplicable al mundo entero en realidad “representaba sólo las opiniones de una pequeña minoría de la humanidad” (Wallerstein, 1996: 56), pero que esa pequeña minoría de naciones era la que ejercía el poder efectivo sobre el mundo, y si ese poder existía dentro del mundo académico, es porque primero se había creado una estructura de poder político, económico y militar a nivel mundial. En este sentido, los cuestionamientos a las Ciencias Sociales occidentales fueron un correlato, otra arista, de la puesta en entredicho del dominio de Occidente en casi todo el globo.

Frente –y en atención– a este etnocentrismo, es que el autor sugiere, como una de las tareas urgentes de las Ciencias Sociales en la actualidad, la necesidad de revisar en profundidad las premisas teóricas sobre las que las mismas se sustentan, los supuestos *a priori* no justificados y que marcaron este camino de construcción de una única –o preponderante– manera de conocer el mundo social, y la consecuente invisibilización de otras realidades,

y con ella otros saberes y otros modos de construcción del conocimiento. Este reclamo de elucidación de tales premisas teóricas –epistemológicas y metodológicas– es también en sí mismo un reclamo de “descolonización del saber”, como bien apuntaron los autores de la perspectiva decolonial; es una voz que se alza –desde la periferia o semi-periferia del sistema-mundo capitalista– en pos de la transformación de las relaciones de poder que engendraron el andamiaje epistemológico-institucional sobre el que se erigieron las Ciencias Sociales modernas.

Este reclamo por desnudar las bases sobre las que se erigió la ciencia occidental y la consecuente necesidad de rehabilitar otros modos de conocer aparece también formulado y desarrollado en los textos de Boaventura de Sousa Santos. En este sentido, en “Epistemología del Sur” propone tres conclusiones producto de sus investigaciones:

- La experiencia social en todo el mundo es mucho más amplia y variada de lo que la tradición científica o filosófica occidental conoce y considera importante;
- Esta riqueza social está siendo desperdiciada, y de este desperdicio se nutren las ideas que proclaman que no hay alternativa o que la historia llegó a su fin;
- Para combatir el desperdicio de la experiencia, para hacer visibles las iniciativas y movimientos alternativos y para darles credibilidad, es necesario proponer otro modelo de racionalidad.

Para este autor, la prioridad y superioridad atribuida al estilo de vida capitalista occidental y los saberes que lo fundan –sobre todo el paradigma científico, que es el que aquí nos ocupa–, tiene sus raíces en el proceso de expansión del capitalismo apoyado en el colonialismo (que fue político, pero también social, cultural y luego epistemológico), cuya articulación ha mutado hoy en sus formas –ya que quedan muy pocos territorios con status jurídico de colonias– pero no en su esencia, que sigue vigente. Vínculo omitido por la ciencia social europea pero denunciada por las voces críticas del Sur, capitalismo y colonialismo se enlazaron en la producción de nuestra cosmovisión que legitima prácticas a la vez que oculta o descalifica experiencias a través del mecanismo que Boaventura llama de producción de “no-existencia”. En referencia a la pluralidad de formas de producción de conocimiento, lo activamente producido como no-existente son todas aquellas formas de saber distintas del científico: los saberes populares, de los pueblos ancestrales, las prácticas asentadas en años de historia de nuestros pueblos, las cosmovisiones diferentes a la organización racional-científica del mundo. Por esta razón, el autor afirma que el privilegio epistemológico concedido a la ciencia moderna (entendiendo esta concesión como una construcción social, cultural y política, atravesada por disputas de poder) es producto de un epistemicidio, de una destrucción de todos los conocimientos alternativos que podrían poner en tela de juicio tal privilegio.

Este modelo de racionalidad Boaventura lo llama la “razón metonímica” y se caracteriza por reivindicarse como la única racionalidad posible; se afirma como razón exhaustiva, exclusiva y completa: “por esa razón, hay sólo una lógica que gobierna tanto el comportamiento del todo como el de cada una de las partes y éstas no tienen existencia fuera de la relación con la totalidad.” (De Sousa Santos, 2009: 103) Luego, a partir de esta voluntad de totalización pero a la vez de subordinación, esta razón metonímica produce dicotomías

que combinan solapadamente la simetría con la jerarquía: relación horizontal entre partes que produce a la vez que oculta una verticalidad irresoluble dentro de los términos de tal racionalidad. Y estas dicotomías jerárquicas: capital/trabajo, civilizado/primitivo, conocimiento científico/conocimiento tradicional; constituyen “anteojeras” que nos dificultan observar y pensar la pluralidad y la especificidad de nuestras realidades y experiencias del Sur:

“La contracción del presente esconde, así, la mayor parte de la inagotable riqueza de las experiencias sociales en el mundo. (...) La pobreza de la experiencia no es expresión de una carencia, sino de una arrogancia. La arrogancia de no querer verse, y mucho menos valorizar, la experiencia que nos rodea, dado que está fuera de la razón a partir de la cual podríamos identificarla y valorizarla.” (Ídem: 107)

La consecuencia de esta operación epistemológica es la violencia, destrucción y silenciamiento de todo aquello distinto de Occidente. Lo no existente, es así activamente producido como invisible, ininteligible o descartable, es decir, como una alternativa no creíble ni viable a lo que existe de manera hegemónica.

Esta producción de no existencia se basa en cinco monoculturas:

- La monocultura del saber y del rigor del saber, que consiste en la transformación de la ciencia moderna en criterio único de verdad, que declara ignorante o inculto toda forma alternativa de conocimiento;
- La monocultura del tiempo lineal, según la cual la historia tiene un sentido y dirección unívocos, que han dado lugar al surgimiento de nociones tales como progreso, modernización, desarrollo, entre otras, que declaran como atrasado todo aquello asimétrico respecto de lo declarado “avanzado”;
- La monocultura de la clasificación social, que naturaliza las diferencias entre distintos grupos poblacionales, los ordena jerárquicamente y condena tales grupos a la inferioridad insuperable (en tanto que natural);
- La monocultura de la escala dominante, que establece el predominio de la escala universal y global y relega las entidades y realidades alternativas al particularismo y lo local, incapacitándolas como alternativas sistémicas; y
- La monocultura productivista, que, proponiendo como objetivo incuestionable el crecimiento económico, se asienta en los criterios de productividad capitalista y lo aplica tanto al trabajo humano como a la naturaleza.

Frente a esta razón metonímica, “obcecada por la idea de orden”, propone construir una nueva epistemología que se pregunte por la validez de una forma de conocimiento basada en el colonialismo. Afirma que es posible conocer creando solidaridad, basándonos en una nueva relación entre igualdad y diferencia: “La solidaridad como forma de conocimiento es el reconocimiento del otro como igual, siempre que la diferencia le acarree inferioridad, y como diferente, siempre que la igualdad ponga en riesgo su identidad”. Ello supone realizar tres operaciones, que entrelazadas conformarían, frente a la descripta “epistemología de la ceguera”, una “epistemología de la visión”:

- Construir una epistemología de los conocimientos ausentes: parte de la premisa de que todas las prácticas sociales son prácticas de conocimiento; sólo que no todas se fundan en el conocimiento científico sino que algunas

lo hacen en conocimientos alternativos. Frente a esta diversidad, no hay razones a priori que sustenten el privilegio de una forma particular de conocimiento sobre el resto. Para identificar estas formas alternativas, es necesario no reducir “la realidad a aquello que existe”, sino recurrir también al análisis de las prácticas y realidades suprimidas, silenciadas, marginadas, emergentes o imaginadas.

- Edificar junto a la anterior, una epistemología de los sujetos ausentes: la nueva constelación de conocimientos orientados por la solidaridad del reconocimiento debe ser complementada por “la invención de subjetividades individuales y colectivas, capaces y deseosas de hacer depender su práctica social de esa misma constelación de conocimientos” (De Sousa Santos, 2009: 90). Es decir, esta epistemología supone poner en marcha nuestra capacidad de crear una nueva manera de pensarnos en el mundo, con los otros, rompiendo el individualismo, la indiferencia y la competencia que el capitalismo ha marcado a fuego en nuestra subjetividad.
- Revisar la representación y sus límites: las dos operaciones recién mencionadas permiten revisar algunos criterios con que se ha construido la ciencia moderna, tales como la relevancia, que hoy claramente se complejiza y no admite respuestas unilaterales; la identificación de prioridades, ya que ésta también puede ser debatida abiertamente en función de distintas constelaciones de saberes; la inteligibilidad, aplicabilidad y correlatos de los conocimientos producidos, que ahora deben ser por un lado confrontados con el proyecto de sociedad que se busca construir, y por el otro cuidadosamente medidos en sus consecuencias.

Junto a esta epistemología de la visión, Boaventura propone realizar una “sociología de las emergencias”, que contrarreste el efecto de las cinco monoculturas que se enlazan en la producción de no-existencia. Esta sociología por tanto, apunta a sustituir las monoculturas –el predominio de lo único– por ecologías, donde conviven lo diverso y lo múltiple, en equilibrio.

- La ecología de los saberes procura identificar los otros saberes y criterios de rigor que operan en las prácticas sociales;
- La ecología de las temporalidades intenta descubrir las distintas reglas del tiempo social y diferentes códigos temporales que rigen las prácticas de los pueblos;
- La ecología de los reconocimientos apunta a tejer una nueva articulación entre el principio de igualdad y el principio de diferencia, rescatando las diferencias pero poniéndolas en un plano de igualdad, es decir, librándolas de la organización jerárquica propia de la clasificación social;
- La ecología de las transescalas propone rescatar simultáneamente aspiraciones universales ocultas y escalas locales/globales alternativas que no resultan de la globalización hegemónica; y finalmente
- La ecología de las productividades consiste en la recuperación y valorización de los sistemas alternativos de producción, de las organizaciones económicas populares, de las cooperativas y empresas autogestionadas. (Ídem: 113 a 123).

En cada uno de estos cinco campos, el objetivo es poner a la luz la diversidad y heterogeneidad de prácticas sociales, aceptando que todas ellas contienen y

comportan conocimiento, y reivindicándolas como alternativas viables y creíbles, en contraposición a las hegemónicas.

### **La ciencia moderna como parte de una ecología de saberes**

La noción de ecología de saberes –y la ubicación de la ciencia como una forma de conocimiento más dentro de ella– implica una revolución epistemológica en el seno de la universidad. La ecología de saberes consiste en el diálogo entre el saber académico y los saberes populares, tradicionales, originarios, urbanos, solidarios, políticos, que son producidos y circulan en la sociedad. La universidad, al concentrarse en el conocimiento científico y considerarlo la única forma de conocimiento válido, fue parte del dispositivo de invisibilización que contribuyó a la descalificación y hasta la destrucción de formas de conocimiento diferentes, y con ellos, a la marginalización de los grupos sociales que solamente disponían de esas formas de conocimiento.

La ecología de saberes, por el contrario, es un conjunto de prácticas que promueven una nueva convivencia activa de saberes con el supuesto de que todos ellos –incluso el universitario– se pueden enriquecer a partir de ese diálogo. Si bien De Sousa Santos propone revitalizar formas de conocimiento no científico, ello no supone desacreditar en ese movimiento al propio conocimiento científico, sino que propone “su uso contrahegemónico”, el cual consiste tanto en la exploración de la pluralidad interna de la ciencia, como en la promoción de la interrelación entre formas y fuentes varias de conocimiento (De Sousa Santos, 2010a: 35):

“Hoy en día, nadie pregunta el valor total de las intervenciones del mundo real posibilitadas por la productividad tecnológica de la ciencia moderna. Pero esto no debería evitar que reconozcamos el valor de otras intervenciones del mundo real posibilitadas por otras formas de conocimiento (...) En esto radica el impulso para una copresencia igualitaria (como simultaneidad y contemporaneidad) y para la incompletud. Puesto que ningún tipo de conocimiento puede dar explicación a todas las intervenciones posibles en el mundo, todos ellos son incompletos en diferentes modos (...) La ecología de saberes expande el carácter testimonial de los saberes para abrazar también las relaciones entre conocimiento científico y no-científico, por lo tanto expandir el rango de la intersubjetividad como interconocimiento es el correlato de la intersubjetividad y viceversa.” (Ídem: 36-37).

A diferencia de lo que ocurre con la tradición científica occidental, más que pensar en términos de jerarquías únicas y universales, este autor apunta a reconocer diferentes jerarquías en función de los contextos, los propósitos de utilización, las consecuencias en la realidad de cada práctica de saber así como sus beneficios sociales. Por ello, son premisas de la ecología de saberes es la prudencia, el cuestionamiento constante, el respeto y la conciencia de la parcialidad e incompletud del propio –y de todo– conocimiento. A partir de este reconocimiento mutuo de los saberes y los sujetos que los encarnan, las universidades podrán convertirse en espacios públicos de interconocimiento, donde todos podamos escucharnos y aprender sin que unos sean siempre los aprendices, y otros los enseñantes indiscutidos; ampliando las voces, pluralizando el saber y democratizando su acceso.

### **Bibliografía**

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2005): *La Universidad en el Siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad*, México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.

– (2009): *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*, México DF: Siglo XXI/CLACSO.

– (2010a): *Para descolonizar Occidente: más allá del pensamiento abismal*, Buenos Aires: Prometeo Libros/CLACSO.

– (2010b): *Descolonizar el Saber, Reinventar el Poder*, Montevideo: Ediciones Trilce/Extensión Universitaria-Universidad de la República.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura y RODRÍGUEZ, César (2009): *Para ampliar el canon de la producción. Introducción a DE SOUSA SANTOS, Boaventura (Coord., 2009): Producir para Vivir. Los caminos de la producción no capitalista*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

KLIMOVSKY, Gregorio (1997): *Las desventuras del conocimiento científico. Una introducción a la epistemología*, 3ra. ed., Buenos Aires: A-Z Editora. Cap.: 21, 22, 23 y 24: *Epistemologías alternativas*.

WALLERSTEIN, Immanuel (1996): *Abrir las Ciencias Sociales*, México DF: Siglo XXI Editores.

– (1998a): *Impensar las Ciencias Sociales*, México DF: Siglo XXI Editores.

– (1998b): *El Legado de la Sociología, la Promesa de la Ciencia Social, Discurso Pronunciado en el Decimocuarto Congreso Mundial de Sociología*, Montreal.

# Los desafíos del cambio climático en la teoría de la guerra justa

The challenges of the climate change in the just war theory

MIGUEL PARADELA LÓPEZ

Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza, con Máster en Ciencia Política y Máster en Estudios Avanzados en Filosofía, así como Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración, Universidad de Salamanca y Universidad de Valladolid. Ha realizado estancia de investigación en el Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón, Bolivia. Correo electrónico: mpl@usal.es

## Resumen

Los nuevos cambios medioambientales que se vienen sucediendo en las últimas décadas (el aumento de la temperatura, el incremento exponencial de la población y la escasez de recursos alimentarios) determinan de manera innegable las relaciones internacionales sobre las que se sustenta la teoría de la guerra justa clásica e incluso la contemporánea. En el presente artículo se abordan las principales cuestiones que cada una de las corrientes de la teoría de la guerra justa afrontan actualmente en el terreno medioambiental, así como una aproximación a futuros desafíos que afectan a sus bases estructurales. Con ese objetivo, se estudian las principales cuestiones de la teoría de la guerra justa que tendrán que ser replanteadas en función de los probables cambios

## Abstract

The new environmental changes that have been occurring over the last decades (the raise of the temperature, the exponential growth of the populations and the lack of food resources) undeniably determine the international relations on which the theory of classical and even contemporary just war is based on.

On this present article we address the main issues that each of the just war criteria are currently dealing with on the environmental field and as an approach to future challenges that are affecting its structural bases. To that end, the main issues of the theory of a just war are studied, which will have to be reconsidered in the light of probable environmental changes on the development of peaceful conflict resolution measures, international methods of

medioambientales sobre el desarrollo de medidas de resolución de conflictos pacíficos, de métodos internacionales de coordinación, solidaridad económica y política entre Estados, la propuesta y análisis de sistemas de explotación compartida de recursos alimentarios, la actualización de la teoría de la intervención militar y la adaptación del *ius post bellum* ante conflictos por recursos escasos. El artículo concluye constatando la importancia de los cambios medioambientales, suponiendo un reto real para la actual teoría de la guerra justa y obligando a un replanteamiento de parte fundamental de su pensamiento.

#### **Palabras clave**

Cambio medioambiental — Teoría de la guerra justa — relaciones internacionales

#### **Introducción**

Desde hace unos años el calentamiento global causado por las emisiones masivas de gases de efecto invernadero a la atmósfera, se ha convertido en un hecho incuestionable, con graves implicaciones negativas a medio plazo para los recursos acuíferos y alimentarios. El potencial riesgo de esta situación ha provocado que el cambio medioambiental se haya convertido en objeto de estudios de gran transversalidad, con enfoques políticos, económicos, sociológicos o incluso filosóficos.

El propósito del presente artículo es el de analizar las repercusiones del calentamiento global en las relaciones internacionales entre Estados y, más concretamente, en la teoría de la guerra justa, entendida como conjunto de valoraciones morales sobre la legitimidad moral de los conflictos bélicos. El objetivo es, por tanto, mostrar cómo la reducción de recursos escasos y el aumento de las desigualdades no sólo pueden generar una multiplicidad de conflictos bélicos por hacerse con el control de aquellos, sino que además pueden suponer un cambio en la valoración moral de éstos, legitimando

coordination, economic and political solidarity between States, the proposal and analysis of shared food resources exploitation systems, the theory of military intervention update and the adaptation of the *ius post bellum* to conflicts over scarce resources.

The article concludes stating the importance of environmental changes, assuming a real challenge to the current just war theory and forcing to reconsider a fundamental part of its approach.

#### **Keywords**

Environmental change — just war theory — international relations

invasiones que hasta ahora se considerarían prohibidas o directamente renunciando a la argumentación moral de los conflictos bélicos en favor de consideraciones más *realistas*.

Para ello, una vez expuestas las bases científicas que constatan la realidad del cambio climático, se resumen los principales efectos que previsiblemente se derivarán de él, con especial hincapié en la reducción de recursos acuíferos y de terrenos cultivables que, además, será más intensa en el hemisferio sur, provocando una peor distribución de los mismos y un aumento de la desigualdad en zonas que previsiblemente tendrán un mayor crecimiento poblacional. Partiendo de esta situación se analiza cómo, ante los predecibles conflictos que esta situación puede generar, la base teórica sobre la que se sustentaba la teoría de la guerra justa ha sido puesta en cuestión, lo que en la práctica supone un riesgo para la paz internacional, fundamentada en el respeto a la soberanía nacional y la renuncia al uso de la violencia entre Estados.

A continuación, se exponen brevemente las diferentes posturas de la teoría de la guerra justa con respecto al uso de la guerra por parte de los Estados, diferenciando entre *pacifismo*, que niega cualquier uso de la violencia contra otro Estado, *autodefensa*, que sólo legitima dicha violencia como método de defensa ante una agresión previa, e *intervencionismo*, que justifica la agresión cuando existen graves violaciones de Derechos Humanos. Una vez hecha esta distinción, se describen las principales cuestiones a las que cada una de dichas corrientes debe responder en sus futuros estudios, desde la creación de sistemas de coordinación y solidaridad entre Estados hasta el replanteamiento del derecho a la autodeterminación y a la plena disposición del territorio por parte de los Estados.

Finalmente, y a modo de conclusión, se muestra cómo el pensamiento moral de la guerra está sustentado en una concepción de las relaciones internacionales que actualmente se encuentra en un profundo proceso de cambio, lo que implica una urgente necesidad de actualización de la teoría de la guerra justa que se adapte a los nuevos conflictos de origen medioambiental entre Estados, buscando para ello nuevas bases argumentativas, proponiendo sistemas alternativos para evitar conflictos y, si éstos llegan a producirse, realizando valoraciones morales que encuentren apoyo en la comunidad internacional.

### **1. Realidad y delimitación del cambio medioambiental**

El debate sobre la responsabilidad del ser humano en el calentamiento global ha generado numerosas controversias, puesto que los periodos de calentamiento y enfriamiento terrestre obedecen a ciclos globales, teóricamente con independencia de la actuación del ser humano. Por ello, desde ciertas posturas se ha defendido que la relación entre la emisión de *gases de efecto invernadero* a la atmósfera (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC y SF<sub>6</sub>), y el aumento de la temperatura era espuria, argumentando que no se ha podido probar una relación causal entre ambos hechos.

Sin embargo, en los últimos años la comunidad científica ha venido demostrando cómo el actual sistema energético y la deforestación incontrolada, en el contexto de un constante aumento de la población mundial, han generado un progresivo calentamiento global, con independencia de los procesos internos del propio planeta. En este sentido se

ha pronunciado el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de las Naciones Unidas, que en su quinto informe anual afirmaba que:

“El calentamiento en el sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado.” (ONU, 2013a:4)

Así, diversos estudios muestran cómo en el futuro próximo es más que probable una reducción de los recursos naturales, especialmente de las reservas acuíferas y de las zonas cultivables. En un contexto de previsible incremento poblacional, este cambio probablemente cause un aumento tanto de aquellos sectores poblacionales con dificultades para ver saciadas sus necesidades alimentarias, como de las diferencias entre los Estados desarrollados y los menos desarrollados, al ser en estos últimos en los que se espera que los efectos de los cambios medioambientales tengan mayor intensidad. Acudiendo de nuevo al informe del grupo de trabajo del Grupo Intergubernamental de Expertos:

“Los cambios que se producirán en el ciclo global del agua, en respuesta al calentamiento durante el siglo XXI, no serán uniformes. Se acentuará el contraste en las precipitaciones entre las regiones húmedas y secas, si bien podrá haber excepciones regionales.” (ONU, 2013a:20)

Por otro lado, el sostenimiento de sistemas basados en la explotación de recursos energéticos no renovables, así como la tendencia a la sobreexplotación forestal y animal, han conducido a la creciente deforestación, a la contaminación del aire y mar, y al potencial agotamiento de los principales combustibles fósiles que sustentan la economía actual. En este sentido, cabe esperar que el futuro a no muy largo plazo dé paso a una intensa competencia por los menguados recursos naturales, así como a una mayor contaminación del medio ambiente, incluso en el territorio de Estados que no han sido principales agentes en su polución. A modo ilustrativo, tomando la cuenca mediterránea, que actualmente da lugar a conflictos por el aprovechamiento de los recursos acuíferos, se espera que:

“El contenido de agua en el suelo disminuye en un 25% durante los próximos 40 años. Carter et al. (2000), en sus análisis del IPCC, prevén una reducción de entre el 15 y el 25% de la precipitación en la Península Ibérica durante los próximos 50 años y un aumento de la variabilidad de las precipitaciones.” (Gracia, 2002: 8).

En resumen, del análisis de los principales y más reconocidos estudios sobre la cuestión puede concluirse de forma taxativa que existen una serie de efectos derivados del cambio climático que se espera vayan desarrollándose en el medio plazo: calentamiento progresivo de atmósfera y océanos, reducción de los niveles de hielo, elevación del nivel del mar, aumento de los gases de efecto invernadero, reducción de las precipitaciones, incremento de la

desertificación y proliferación de los climas “extremos”. Además es necesario considerar el efecto “bola de nieve” en estos cambios, puesto que cuanto más se eleve la temperatura más se facilita que siga subiendo. Por ejemplo, cuanto más hielo se derrita más superficie cubierta por agua tendrá la tierra, lo que implica que un menor número de rayos solares se reflejen, ocasionando a su vez un agravamiento del calentamiento del planeta.

Por otro lado, de estos cambios medioambientales pueden extrapolarse toda una serie de consecuencias sobre la capacidad productiva de los Estados y, por ende, sobre su potencialidad para responder a las necesidades básicas de sus nacionales. Dichos cambios pueden resumirse, en primer lugar, en la reducción de la superficie cultivable, debido al incremento de la desertificación, lo que previsiblemente suponga una mayor dependencia de las importaciones de alimentos para un importante número de países. En segundo lugar, la reducción del agua dulce, que puede situarse en un porcentaje de hasta el cuarenta por ciento de su volumen actual, supone un riesgo general para la población mundial, aunque especialmente para aquellos países en los que su acceso al agua es reducido.

Además, la dificultad del acceso al agua dulce puede suponer el perjuicio añadido de imposibilitar el cultivo de los terrenos, puesto que según la *Food and Agriculture Organization* (FAO), un setenta por ciento del agua de lagos y ríos va destinada a dicho propósito. De nuevo puede observarse un círculo vicioso, pues la falta de agua dulce suficiente puede acrecentar aun más la previsible desertificación, al obligar a abandonar zonas que potencialmente podrían cultivarse, incrementando a su vez el problema del abastecimiento alimentario de una población que para el año 2050 se estima en nueve mil millones de habitantes (DESA, 2014:2). Por último, cabe destacar que la distribución de esta reducción de recursos acuíferos, alimentarios y forestales no se espera que se distribuya en todos los territorios de manera normal, sino que por el contrario probablemente se centre en el hemisferio sur, lo que, de ser así, supondría un perjuicio añadido para las zonas actualmente menos desarrolladas del mundo y, por tanto, un agravamiento de las diferencias entre ambos hemisferios. Cabe destacar cómo existe una distinción entre los países cuya contaminación más ha provocado los cambios climáticos, y entre aquellos que más intensamente sufren sus efectos.

Como puede observarse, los cambios medioambientales son de gran calado, englobando una multiplicidad de efectos tanto políticos como económicos o incluso sociales, puesto que además de influir notablemente en la capacidad productiva y en la economía de los Estados, puede suponer auténticos desafíos en la determinación de sus políticas, tanto en la esfera interna como externa. El uso de agua compartida entre Israel y Palestina, uno de los focos de conflicto entre el mundo árabe y el occidental, el aprovechamiento conjunto del río Tigris entre Turquía y Siria, del río Zambeze entre Mozambique y Zimbabue, de los ríos Colorado y Bravo pertenecientes a Estados Unidos y a México o el río Níger en el caso de Mali y Nigeria, todos ellos son actuales focos de conflicto que puede agravarse notablemente si como se espera en las próximas décadas aumente la población de sus Estados y se reduzcan sus recursos naturales.

Por último, otro efecto del cambio climático será el aumento exponencial de los conocidos como “inmigrantes medioambientales”, individuos que se ven obligados a abandonar sus Estados hacia zonas con mayores recursos. La

consideración de éstos como refugiados, así como su reconocimiento como titulares de una serie de derechos por parte de los Estados occidentales, son algunos de los principales debates a los que ya comienza a enfrentarse la teoría política actual.

## **2. Cambio climático y moralidad: consideraciones previas a la teoría de la guerra justa**

Como se expuso en el apartado primero, los cambios medioambientales generados por el calentamiento global pueden provocar una paulatina reducción en los recursos acuíferos y en los terrenos cultivables lo que, unido a un incremento notable de la población mundial, implicaría un futuro con menos recursos para satisfacer las necesidades de un creciente número de personas. Además, el desigual crecimiento de la población, mayor en los países menos desarrollados, unido a una focalización de los perjuicios de cambio climático en el hemisferio sur, supone que las desigualdades entre países e individuos ricos frente a pobres se incrementan notablemente.

Por todo ello, la teoría política debe plantearse su posicionamiento con respecto al mundo resultado de dichos cambios: si la situación de redistribución de recursos y el empeoramiento de las condiciones de vida de un mayor porcentaje de la población debe aceptarse por ser un hecho consumado, o si por el contrario debe subsanarse esa creciente desigualdad y garantizar el acceso de la población mundial a los recursos necesarios para un mínimo desarrollo. Tras esta distinción se encuentra un debate más profundo, que enfrentaría la primacía del principio de soberanía territorial de los Estados sobre sus recursos, contra el interés general de una parte de la población mundial cada vez más necesitada.

De hecho, incluso puede entenderse como un conflicto entre modelos de vida, entre aquellos Estados que tienen un nivel de vida muy alto y quieren mantenerlo, y aquéllos que se ven incapaces de satisfacer siquiera las necesidades más básicas de sus nacionales. Además, entre quienes defiendan el rechazo a una mayor desigualdad bajo el respeto absoluto de la soberanía nacional sobre sus recursos nacionales, pueden distinguirse a su vez entre quienes consideran que ese propósito puede lograrse a través de la cooperación e integración internacional, con sistemas de aprovechamiento conjunto, solidaridad entre Estados, o reparto de recursos esenciales, y quienes legitiman el recurso a la violencia para conseguir un mejor reparto de la riqueza entre comunidades, al considerar que cualquier alternativa institucional sería ineficaz.

En las tres posturas que se acaban de exponer la tarea de la teoría de la guerra justa cobra un papel esencial, en tanto que asume la tarea de legitimar o el rechazar los conflictos militares que puedan surgir a causa del cambio climático, optando por una opción u otra con base en los posicionamientos del párrafo anterior. En primer lugar, aquellos que defiendan la primacía de la soberanía nacional sobre los recursos propios, incluso aunque esto pueda generar situaciones de desigualdad extrema, se encuentran ante la tarea de argumentar no sólo la legitimidad de dicha situación, sino el deber de reprimir agresiones militares de comunidades que actúen motivadas por la extrema necesidad.

En definitiva, dicha postura requiere una legitimación del *status quo* posterior al cambio climático frente a todos aquellos Estados que se hayan visto

perjudicados por él y exijan medidas compensatorias. Lo mismo sucede, en segundo lugar, con la defensa de mecanismos de coordinación para paliar los peores efectos del cambio climático, puesto que de nuevo se sustenta en el rechazo a las agresiones de unos Estados sobre otros. Por último, aquellas posturas que opten por legitimar el recurso a la violencia en determinados supuestos de apremiante necesidad, se verán obligadas a hacerlo en contraposición al actual sistema de resolución de conflicto, que se fundamenta en el rechazo sistemático a toda guerra o agresión que no cumpla con una serie de requisitos formales y materiales.

### 3. Cambio climático y teoría de la guerra justa

Con el fin de estructurar los ya citados posicionamientos derivados del cambio climático dentro la teoría de la guerra justa, a continuación se realiza una distinción entre sus principales corrientes en función de si legitiman o no el uso de la violencia, y en qué medida lo hacen, como paso previo a la exposición de los principales retos y desafíos de cada una. Con base en dicho criterio pueden distinguirse esencialmente tres posturas: la que rechaza cualquier tipo de respuesta violenta por parte de un Estado hacia otro, la que limita dicho recurso solamente cuando responde a una agresión previa y finalmente la que defiende las intervenciones militares en supuestos en que no ha habido una agresión previa, pero donde se han llevado a cabo acciones moralmente intolerables. El siguiente esquema reproduce dicha clasificación, punto de partida del desarrollo de las siguientes páginas. A pesar de que existen numerosas posiciones intermedias entre estas tres categorías, su categorización abstracta permite extrapolar y estructurar compartimentadamente los principales desafíos para la teoría de la guerra justa.

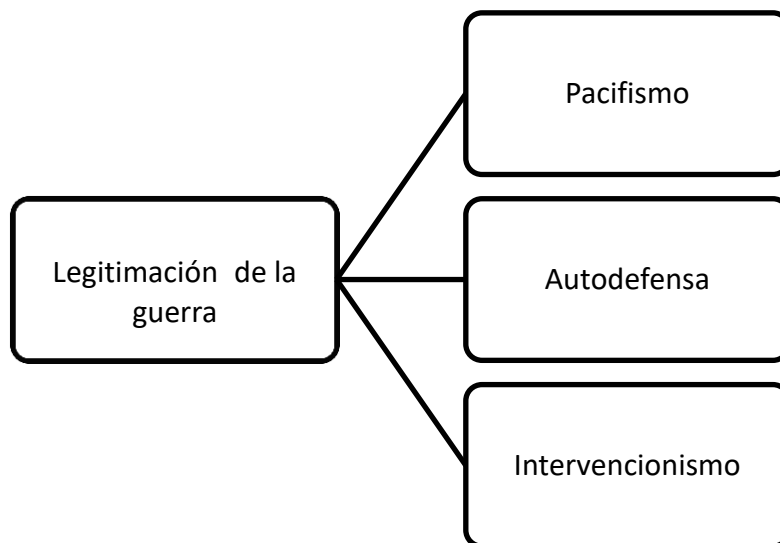


Figura 1: Enfoque sobre la disposición al recurso a la violencia.

Fuente: Producción propia.

### 3.1. Rechazo a cualquier guerra: pacifismo

En este primer grupo se engloban todas aquellas posturas que defienden la renuncia absoluta a la guerra en las relaciones internacionales, abogando en su lugar por la resolución de conflictos a través de métodos no violentos. Incluso en los supuestos en los que exista una invasión o agresión militar de un Estado sobre otro, se posicionan a favor de medidas de presión internacional o resistencia pasiva civil que hagan insostenible el mantenimiento de la ocupación y consigan que el pueblo pueda recuperar su soberanía. Así, desde el pacifismo se sostiene que existen, o, al menos, pueden existir, métodos de presión de índole económico y político que obliguen al Estado agresor a que se detenga y a que se comprometa con el respeto de los derechos humanos y la paz internacional, sin que en ningún caso llegue a ser necesario recurrir al uso de la violencia para conseguirlo.

Aunque esta posición es relativamente joven y no cuenta con una escuela extensa, en comparación con las corrientes de la autodefensa y del intervencionismo, existe una serie de autores con un pensamiento completo y prolijo, destacando Gene Sharp en obras como *The politics of nonviolent action* (Sharp, 1973), *From dictatorship to democracy: a conceptual framework for liberation* (Sharp, 2011), *Exploring nonviolent Alternatives* (Sharp, 1970) o *Waging nonviolent struggle: 20th century practice and 21st century potential* (Sharp-Paulson, 2005); donde desarrolla diversas posturas en defensa de la resistencia pacífica. Mención aparte merece la obra *Indignaos*, de Stéphane Hessel, que sentó las bases de los movimientos de protesta de los últimos años, donde en su apartado *La no violencia, el camino que debemos aprender a seguir*, afirmaba que "Estoy convencido de que el porvenir pertenece a la no violencia, a la conciliación de las diferentes culturas. Es por esta vía que la humanidad deberá superar su próxima etapa" (Hessel, 2011: 41).

Sin embargo, el cambio climático amenaza con provocar la progresiva desaparición de los recursos naturales necesarios para la supervivencia, lo que unido a un incremento elevado de la población implica un más que probable futuro de carestía, que históricamente ha generado intensos conflictos militares entre Estados. Supone, por tanto, un reto para los actuales estudios del pacifismo poder adaptar su pensamiento y dotarlo de un carácter general que permita desplazar a las agresiones armadas como método de resolución de controversias, lo que implica una labor de cuestionamiento moral de la guerra, el planteamiento de alternativas reales de cooperación e integración que suplan las emergentes necesidades de un cada vez mayor grupo de personas, y el diseño de sistemas de resistencia pacífica frente a hipotéticas agresiones que eviten la necesidad del recurso a la violencia.

En primer lugar, el pacifismo debe autoubicarse ante unos cambios que pueden suponer graves hambrunas y sequías para Estados que, en gran medida, no han sido causantes del cambio climático. En esta tesitura, rechazar moralmente las actuaciones unilaterales de Estados que traten de hacerse con el control de determinados recursos conducidos por la extrema necesidad, puede ser una auténtica contradicción, pues supone legitimar el *status quo* y las desigualdades entre países en función de sus recursos naturales, que cada vez se centrarán más en el hemisferio norte. En este sentido podrían apoyarse en el deber de respeto a la soberanía del Estado

Nación dentro de su territorio y, por ende, a los recursos que allí se encuentran, uno de los principios esenciales desde la segunda mitad del siglo XX. De hecho, incluso para aquellos Estados más perjudicados por la reducción de recursos dicho principio ha sido siempre una salvaguarda contra intereses imperialistas, por lo que su mantenimiento puede seguir siendo de vital importancia a pesar de los cambios medioambientales.

No obstante, ese respeto a la soberanía nacional se pone en cuestión en un contexto de hambrunas y pobreza extrema, siendo rechazada por construcciones argumentativas que nieguen la justicia de la desigualdad creciente entre Estados y en su lugar aboguen por la redistribución, forzosa o voluntaria, de los recursos naturales y energéticos a escala internacional. Mucho más si cabe cuando existe, como es en el caso del pacifismo, un rechazo frontal a la defensa armada frente a agresiones, que reduce los costes previsibles de un Estado que tenga intereses expansionistas con respecto a otro.

Así, parece necesario para esta teoría complementarse o, al menos, incluir en sus planteamientos sistemas de cooperación y utilización colectiva de los recursos escasos, mediante las que se compense a los Estados que más se han visto perjudicados por el cambio climático, lo que implicaría, a nivel general, una redistribución entre el hemisferio norte y el hemisferio sur, ya sea directamente, por mecanismos de solidaridad internacional, o indirectamente a través de un aumento en la migración sur-norte. Sin embargo, esta propuesta se enfrenta a la realidad histórica de los sucesivos fracasos de este tipo de organizaciones, tanto por la fragilidad relativa con respecto a los países más desarrollados (Unión Europea, Estados Unidos y China), como por las diferencias entre los mismos Estados de estos continentes y los frecuentes conflictos que esta realidad plantea.

Por otro lado, la corriente pacifista de las próximas décadas, en tanto que pretenda aportar una teoría que abogue por el no recurso a la violencia en ningún supuesto, se enfrenta al reto de elaborar un método realista y pormenorizado sobre cómo dirimir los crecientes conflictos que surgirán entre Estados durante las próximas décadas, así como reconducirlos y ponerles fin cuando éstos sean violentos. No debería extrañar, por tanto, un fuerte desarrollo de los proyectos de cooperación e integración internacional, de los tribunales de jurisdicción internacional, de los sistemas de sanciones internacionales, así como del progresivo abandono de la proliferación armamentística en favor del fomento de la solidaridad internacional y el impulso a las energías renovables.

Por último, a pesar de promover toda esta serie de mecanismos de cara a paliar los peores efectos del cambio climático, es probable que incluso con su óptima implementación surjan situaciones en las que por la urgencia de la necesidad o simplemente por falta voluntad, determinados Estados opten por dirimir sus conflictos por vía la vía armada. Imaginando una disputa sobre el uso de un determinado recurso, un río, un bosque o una mina, puede ser tentador apropiarse violentamente de éste. Dado que la corriente pacifista rechazaría en principio tanto la resistencia del Estado invadido como la ayuda de un tercer Estado, resulta una auténtica necesidad desarrollar la teoría de la resistencia pacífica, de tal manera que permita repeler una hipotética invasión a través de vías no violentas. De hecho, a las actuales críticas que esta teoría ya ha tenido, que pueden resumirse en su fracaso ante contextos

en los que no existe un mutuo reconocimiento entre invasor e invadido, sería necesario sumar la peligrosidad de ceder recursos, aunque sea temporalmente, que en las próximas décadas se prevén cada vez más escasos y necesarios.

En definitiva, cualquier teoría que pretenda prescindir del uso de la violencia encuentra la necesidad, en primer lugar, de justificar sistemas alternativos de resolución pacífica de los conflictos, en segundo, de compensar las consecuencias más urgentes de la reducción desigual de los recursos naturales, y en tercer lugar de diseñar métodos de resistencia pacífica ante agresiones entendidas tanto a nivel interno, dentro del propio Estado agredido, como externo, a través de los cuales la comunidad internacional presiones para que tal comportamiento continúe.

### **3.2. Guerra para sobrevivir: autodefensa**

Esta segunda corriente comparte una parte importante de las bases argumentativas con respecto al pacifismo, pues engloba a aquellos autores que comparten una concepción liberal de las relaciones internacionales por la que entienden que la relación natural entre los Estados es la colaboración y cooperación pacífica, ya que generan un mayor beneficio económico, político y cultural a todas las partes. Así, consideran que la época pasada de conflictos continuos entre Estados ha sido superada por los valores liberales, y los conflictos actuales pueden ser abordados desde métodos pacíficos.

Por todo ello, la violencia es, en principio, un mecanismo de resolución de controversias moralmente injustificable, puesto que implica un gran sufrimiento para las poblaciones litigantes, así como la negativa a la soberanía política del Estado agredido. Además, las agresiones entre Estados han demostrado históricamente no suponer la finalización de los conflictos, sino que son cierres en falso que ahondan las diferencias entre aquellos, sentando las bases de nuevos conflictos cada vez más cruentos. Tomando al conocido filósofo Immanuel Kant, "el conflicto es necesario en la vida personal y estatal, no así el recurso a la violencia" (Kant, 1994: 8).

No obstante, la autodefensa diverge con el pacifismo al afirmar que cuando un Estado se ve atacado por otro y está en riesgo la libertad o incluso la supervivencia de su comunidad, la resistencia por cualquier vía, incluida la armada, está moralmente legitimada. Dado que el Estado es la forma en la que se estructuran las sociedades modernas, esta forma de organización se constituye en el garante del modelo de vida que la comunidad ha desarrollado: su cultura, su lenguaje, su tradición o incluso su historia. Por tanto, cuando todos ellos están en peligro por la agresión de un extranjero, resulta legítimo el recurso a la violencia con el objetivo de repelerlo o incluso de apoyar a otro Estado que padezca esa misma vulneración.

Es, en definitiva, el mal menor entre la pérdida de derechos propios o de aquellos que han llevado a cabo la agresión. Desde este punto de vista, los perjuicios de la guerra son tan elevados que solo está moralmente legitimado el recurso a aquella cuando está en peligro la supervivencia misma del Estado que ha sido atacado y cualquier otra alternativa carecería de efectividad por la propia inmediatez de la agresión que se está soportando. Ante una invasión armada que amenaza con una conquista del país, el recurso ante organismos internacionales o tribunales de mediación carece de sentido, ya que para

cuando estos mecanismos puedan haber tomado una decisión, la pérdida de la soberanía del Estado atacado podría ser ya inevitable.

Por otro lado, dentro de esta corriente, pueden distinguirse dos posturas diferentes, la denominada *teoría legalista* y, por otro lado, la *crítica radical*, en función de la consideración sobre la efectividad del derecho internacional como solución de los conflictos internos y los crímenes de guerra. Según sostiene el primer grupo, la postura predominante dentro del pensamiento occidental actual, la paz mundial puede alcanzarse a través del derecho internacional, por lo que la actuación militar de los Estados debe limitarse a la más estricta necesidad, la legítima defensa o las acciones colectivas ante graves riesgos.

A su vez, en esta primera corriente, la *teoría legalista*, se encuentran desde autores clásicos como el prusiano Immanuel Kant, con obras como *Sobre la paz perpetua* (Kant, 2003) o el alemán Hans Kelsen, con su *Derecho y paz en las relaciones internacionales* (Kelsen, 1943), hasta el contemporáneo Jürgen Habermas, en *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional* (Habermas, 2008). De hecho, destaca notablemente la aportación de Habermas en esta última obra, defendiendo el papel de las Naciones Unidas como órgano, en primer lugar de encuentro y debate mundial y en segundo como ente decisorio de cualquier tipo de legitimación bélica.

Cabe destacar como algunos autores de esta teoría argumentan que existen situaciones en las que comportamientos de los Estados dentro de sus fronteras suponen agresiones al conjunto de la comunidad internacional. El exterminio de una minoría étnica, la esclavización de un sector poblacional o la grave represión de movimientos soberanistas internos son graves violaciones de derechos humanos y generan un peligro directo para la estabilidad internacional, visto tanto desde una perspectiva moral como jurídica, en tanto que vulneran el respeto a los tratados internacionales que reconocen los derechos de los individuos. Por ello, se realiza una equiparación de este tipo de conductas con una agresión militar directa, legitimando en su contra una actuación destinada a proteger a ese sector poblacional atacado como si fuese un Estado propio que ha visto gravemente vulnerada su integridad. En este sentido, se recogerían las intervenciones militares tal y como las entienden las Naciones Unidas en su Capítulo VII, más concretamente en su artículo 42, todo ello a través de los cauces internacionales oportunos, que exige la aprobación por parte del Consejo de Seguridad:

“Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.” (ONU, 1945: 11)

Por la otra parte se encuentra el denominado sector de la *crítica radical* que, a pesar de que legitima la resistencia militar frente a invasiones, rechaza cualquier tipo de institucionalización como respuesta a los conflictos bélicos, defendiendo que la solución a estas problemáticas debe darse desde el análisis de las realidades concretas de los Estados intervinientes y con un peso mayor de los países no occidentales. Esta corriente se muestra recelosa del papel de la comunidad internacional actual como veladora de los derechos

humanos, tanto por su comprensión sesgada de estos como por la posible manipulación en beneficio de intereses particulares.

Tomando a Danilo Zolo, "nada es más dogmático (y trágicamente ingenuo) que la apología de la guerra de agresión, conducida por las potencias occidental, en nombre de los derechos del hombre" (Zolo, 2004: 101). Destacan en estas argumentaciones los autores Perry Anderson, con su obra *Imperium et Consilium. La política exterior norteamericana y sus teóricos*, y el italiano Danilo Zolo, con *La justicia de los vencedores: de Nuremberg a Bagdad*.

Una vez expuestos los principales caracteres de la corriente de la autodefensa puede realizarse un primer acercamiento a los desafíos derivados de los cambios medioambientales y sus consiguientes efectos en las próximas décadas. Sin embargo, previamente cabe destacar la similitud entre las corrientes pacifistas y de la autodefensa puesto que, al rechazar la posibilidad del recurso a la violencia salvo en legítima defensa, se encuentran ante la necesidad de justificar la no actuación ante un futuro que se espera suponga una notable disminución de recursos naturales. Exige, en definitiva, defender que la concentración de los recursos naturales en ciertos Estados debe respetarse en base al principio de soberanía nacional.

Del mismo modo que en el pacifismo, la respuesta puede ser, o bien justificar un contexto internacional en el que prime el respeto a la soberanía estatal sobre sus recursos, lo que supondría el mantenimiento del sistema actual e implicaría un riesgo de estallido generalizado frente a la escasez general, o bien realizar una propuesta de cooperación internacional que dé solución a los perjuicios más graves derivados del cambio climático, lo que podría conducir en ciertos casos a permitir un uso compartido y solidario de determinados recursos naturales. Además, del mismo modo requeriría un mayor impulso de las operaciones humanitarias de apoyo a regiones en peligro de sequía o hambruna, puesto que la reducción de los recursos esenciales de los Estados puede implicar un aumento de los casos de crisis humanitaria.

Por otra parte, existen una serie de territorios, como en el caso de la Antártida, que hasta ahora se ha mantenido ajena a cualquier explotación con fines no científicos, pero cuya riqueza en recursos energéticos lo hacen inevitable. Surge, por tanto, la necesidad de lograr sistemas de coordinación que permitan el aprovechamiento colectivo y eviten así los conflictos entre Estados por su dominio. Y todo ello, causando el menor impacto medioambiental, en tanto que no se pretenda agravar aun más el cambio climático.

No obstante, el principal reto de la corriente de la autodefensa será de la proponer sistemas concretos de defensa colectiva que complementen a la OTAN y a las Naciones Unidas, para convertirlos en entes más universales y participativos, requisito necesario si pretenden que suponga una alternativa real al uso individual de la guerra por parte de cada Estado y, en última instancia, pueda alcanzar a instaurar un sistema que alcance una paz internacional estable y duradera. Además, también existe el riesgo de que se repitan conductas frecuentes en las últimas décadas, en la que grandes potencias parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas bloqueaban sistemáticamente aquellas resoluciones que atentaban contra sus intereses geoestratégicos.

En definitiva, además de la legitimación de los efectos de los cambios medioambientales en la comunidad internacional y, en su caso de sistemas de

cooperación o integración que permitan un abastecimiento suficiente para el conjunto de los Estados, las teorías de este tipo deben abordar mecanismos de defensa común que hagan verdaderamente posible una protección colectiva en supuestos de agresión unilateral de un Estado, sin depender de la colaboración o aquiescencia de una serie de Estados con un pasado reciente de imperialismo.

### 3.3. Guerra como cambio: intervencionismo

Mientras que en las corrientes pacifista y de autodefensa las argumentaciones eran similares y divergían en cuestiones particulares, el intervencionismo rompe desde su misma base, puesto que considera al derecho y a la cooperación internacional de manera mucho más limitada, ya que si bien entienden que pueden garantizar una relativa pacificación y cooperación entre Estados, existen situaciones en las que las instituciones, por su propia naturaleza, se muestran incapaces de mostrar respuestas reales y eficaces. En tales coyunturas, el recurso a la violencia no solo es una opción legítima, sino muy a menudo más efectiva, en tanto que permite una acción rápida que detenga una vulneración de derechos humanos sin tener que contar con la buena disposición del Estado agresor.

En este sentido, las intervenciones militares se constituyen en una garantía del respeto a los derechos humanos y al principio de autodeterminación de los Estados, asegurando que cada comunidad disponga de su soberanía política, aunque con el respeto a las libertades mínimas de su población. Con respecto a Michael Walzer, en la obra *Reading Walzer* se afirmaba que “*wars are a necessary moral cost of an international order that respects the plurality and multiplicity of states and encourages their sovereignty*” (Benbaji-Sussman, 2014: 14).

El intervencionismo ha sido sostenido tanto por autores clásicos como John Stuart Mill en su artículo *A few words on non-intervention* (Mill, 1859), como contemporáneos, por ejemplo los americanos Michael Walzer, con su conocida obra *Just and Unjust Wars* (Walzer, 2013), John Rawls, especialmente en *El derecho de gentes* (Rawls, 2001), así como del canadiense Michael Ignatieff, entre otros en *Virtual War: Kosovo and beyond* (Ignatieff, 2000). No obstante, las diferencias entre estos autores son elevadas, en tanto que estructuran la intervención ante supuestos muy diferentes. Así, mientras que para John Rawls las intervenciones se limitan a las graves violaciones de derechos humanos, Michael Walzer incluye también la intervención en apoyo de un movimiento que se haya alzado en lucha por su independencia y la intervención contra otro Estado que se ha embarcado en una intervención militar moralmente injusta.

Con respecto a la problemática de dicha teoría en las décadas venideras, el primer aspecto a destacar es a su vez una de las cuestiones sempiternas del intervencionismo: evitar su utilización con propósitos imperialistas. Siempre que se ha argumentado la legitimidad de una intervención fundamentándola en valores morales, se ha criticado dicha postura por entender que abrir la puerta a conflictos bélicos por razones éticas puede esconder intereses particulares, y para nada altruista, por parte del Estado interviniente. Teniendo en cuenta que en el futuro próximo muchos países van a ver reducidos sus recursos naturales, la tentación de recurrir a intervenciones instrumentalizadas para poder anexionar u ocupar nuevos territorios puede

ser cada vez mayor. Por tanto, un primer objetivo para cualquier teoría que quiera adaptar el pensamiento intervencionista es idear mecanismos que permitan un control, interno o externo al propio Estado, para evitar su utilización interesada por países con pretensiones imperialistas.

En este sentido cabe destacar una segunda crítica histórica al pensamiento intervencionista, que es el fundamentarse principalmente en los valores liberales de occidente en lugar de tomar en consideración otra serie de principios de índole más comunitarista, con mayor importancia en el resto del mundo. Según esta crítica, existe una ruptura argumentativa entre oriente y occidente, con un absoluto predominio del segundo en las relaciones internacionales, lo que impide una verdadera comunicación bilateral entre ambas zonas. Por tanto, si se pretende una legitimación real de las intervenciones bélicas a nivel global, deviene necesaria la creación de una suerte de espacio internacional de debate moral que recoja una multiplicidad de posturas, en lugar de imponer los valores hegemónicos occidentales. De lo contrario se corre el riesgo no sólo de que el nuevo intervencionismo sea percibido como una nueva imposición neocolonial, sino que efectivamente dicho pensamiento carezca de una comprensión real de los valores y principios de una parte importante de los Estados.

En tercer lugar, la mayoría de los autores intervencionistas distinguen dos tipos de injerencias bélicas, aquéllas lideradas por una coalición de Estados, habitualmente bajo las órdenes de las Naciones Unidas o de la OTAN, frente a las que un Estado pueda llevar a cabo de manera unilateral, sin contar con el apoyo de la comunidad internacional, al considerar que la urgencia es tal que el recurso a los cauces institucionales sería ineficaz o retrasaría demasiado la intervención. Esta postura se apoya en los casos de la invasión vietnamita a la Camboya de los Jemeres Rojos o la invasión india de Pakistán en 1971 para detener la represión sobre el pueblo de Bangladesh, donde la intervención unilateral e independiente de Estados tuvo mucho más éxito del que podrían haber alcanzado por vías más convencionales.

No obstante, las intervenciones unilaterales han recibido críticas sistemáticas por legitimar la toma de decisiones en función de valoraciones morales realizadas en un único Estado, lo que posibilita la imposición de cosmologías parciales y, a través de ellas, los intereses políticos o económicos de ciertas potencias. Por todo ello, si la teoría de la guerra justa quiere realmente adaptar y legitimar la intervención bélica en un futuro de cambios medioambientales, debe replantearse la legitimidad de la unilateralidad, promoviendo en su lugar una relativa multilateralidad que, ya sea por instituciones internacionales o por otras vías, recoja un consenso general sobre la idoneidad y moralidad de dicha intervención.

En cuarto lugar, la paulatina reducción de recursos y el nuevo escenario internacional fruto de ello invita a una nueva reconsideración de las causas que legitiman una intervención, muy especialmente la protección de aquellos recursos que, por su carácter cada vez más reducido, sean esenciales para la supervivencia de una población. Ya sean Estados que teniendo una gran cantidad de recursos (yacimientos acuíferos, terreno cultivable, etc) rechazan cualquier tipo de comportamiento solidario con sus vecinos, derrochan sus recursos de manera escandalosa o bien los contaminan haciéndolos inaprovechables para otros, el perjuicio que estas conductas pueden provocar

es de tal magnitud que podría llegar a legitimar acciones militares en su contra.

En este sentido podría llegar a fundamentarse una intervención contra un Estado que, compartiendo el uso del río con otro, y constituyendo éste parte esencial del abastecimiento para ambos países, lo contaminase a la altura del primero, haciendo imbebible sus aguas para el segundo. Sin duda, situaciones que actualmente son resueltas diplomáticamente o a través de la mediación internacional podrían, en el probable contexto de una disminución elevada de los recursos alimentarios, suponer graves crisis para los Estados, y por tanto conducir a conflictos bélicos entre ellos. Es imprescindible para la teoría de la guerra justa, en definitiva, reconsiderar los posicionamientos básicos sobre los que sustentar las intervenciones, incorporando en ellos la protección de los recursos naturales frente a un uso insolidario o negligente. No obstante, sería inasumible limitar esta cuestión al ámbito bélico, pues en un contexto de carestía generalizada y repleto de nuevas situaciones no consideradas hasta el momento, correría el riesgo de multiplicar los conflictos bélicos entre Estados. Resulta necesario, en definitiva, estructurar sistemas de coordinación y solución pacífica de controversias que pongan fin a conflictos antes de que estos deban ser encauzados dentro de la teoría de la guerra justa.

También debe tenerse en cuenta, en quinto lugar, la consideración sobre el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, que para ciertos autores del intervencionismo puede llegar a legitimar la injerencia extranjera: en el caso de Michael Walzer, cuando una comunidad está resuelta a liberarse pero se ve sistemáticamente reprimida violentamente en esa voluntad, el apoyo militar a dicha comunidad puede llegar a estar moralmente justificado. No obstante, el futuro de carestía y mayor concertación de recursos conduce a contraponer el principio de autodeterminación al del bien general, entendiendo que aunque una comunidad pretende emanciparse de un Estado, también debe tomarse en consideración que su marcha pueda perjudicar gravemente a la parte restante del Estado del que pretenden separarse.

Esta cuestión conduce a plantear si, ante partes de un Estado que poseen riqueza en recursos necesarios para el conjunto del Estado, se debe apoyar su independencia, o si bien cabe considerar como necesaria su permanencia dentro de su Estado para garantizar el bien general de la población. Por ejemplo, el intento de independencia del Estado de Katanga en 1960 de la República Democrática del Congo fue ampliamente rechazado, por suponer un golpe crítico a la economía congoleña, que acababa de alcanzar la independencia. No obstante, este debate no se acota en el rechazo o el apoyo a la secesión, sino que existen posiciones intermedias, como sería apoyar la separación pero manteniendo sistemas de aprovechamiento conjunto o de reparto solidario, que permitiesen la emancipación sin poner en riesgo la integridad de la población de la que se escinden.

Por último es necesario abordar una materia que en cierta medida ha sido olvidada por la teoría de la guerra justa, pero que resulta esencial para dar una solución a los conflictos derivados de los cambios medioambientales: el *ius post bellum*. En tanto que se pretenda legitimar la intervención militar en determinados conflictos medioambientales, resulta imprescindible argumentar el objetivo que se persigue con dicha injerencia, con el propósito de evitar que se vuelvan a dar las condiciones que llevaron a que aquél se

iniciase. Entendiendo que puedan existir una multiplicidad de conflictos debido a la reducción de los recursos energéticos y alimentarios, resulta necesario considerar un contexto en el cual se solucionen este tipo de conflictos, de cara a evitar su reproducción sistemática y de creciente intensidad. Esto es, en definitiva, retornar al anterior debate de cómo alcanzar un sistema internacional que legitime la paz entre Estados y la resolución pacífica de las controversias.

A modo de conclusión, aunque los desafíos teóricos de las corrientes pacifista y de la autodefensa son complejos, puede afirmarse que el mayor desafío recae en esta última categoría, puesto que si el intervencionismo pretende sostener la legitimidad moral de las intervenciones bélicas de unos Estados sobre otros, debe al mismo tiempo no sólo limitar el uso imperialista que pueda darse de la intervención, sino categorizar los supuestos en los que es ésta lícita y estructurar un sistema que a la vez evite que la intervención sea necesaria y que sienta las bases para que, una vez producida, esta no vuelva a tener que ser necesaria.

#### **4. Conclusiones**

En este artículo se ha tratado de argumentar cómo los efectos del cambio climático de las próximas décadas suponen un potencial desafío para la teoría de la guerra justa, planteando toda una serie de nuevas cuestiones que hasta el momento no había sido necesario abordar. Desde la reconsideración de la libre disposición de los recursos por parte de los Estados, hasta el cuestionamiento del derecho a la autodeterminación frente a las necesidades generales, el futuro en el medio plazo implica un replanteamiento general de cuestiones que se habían considerado ya resueltas.

En primer lugar puede concluirse una necesidad apremiante de estructurar y desarrollar un sistema de coordinación internacional que permita el aprovechamiento colectivo de unos recursos cada vez más escasos, así como la resolución pacífica de los conflictos que puedan surgir en este proceso. Resulta imprescindible, por tanto, establecer sistemas que permitan afrontar una eventual escasez alimentaria, reconsiderando el carácter privativo de éstos en favor de métodos más solidarios y funcionales de aprovechamiento común. Incluso desde la perspectiva intervencionista es necesario abordar una teoría general que coordine y organice sistemas que den respuesta a los futuros problemas de desabastecimiento y desigualdad entre Estados, ya que la intervención debe considerarse como una excepción en supuestos en los que cualquier otra opción es inviable. De hecho, destaca cómo, a pesar de que las corrientes muestran grandes diferencias entre sí, todas ellas enraízan en la misma cuestión, solventar las disputas entre los Estados antes de que degeneren en conflictos armados. Desde el pacifismo al intervencionismo, el recurso a la violencia es un fracaso de un sistema internacional que trata de limitar todo lo posible los conflictos armados.

Por otro lado, pueden distinguirse una serie de cuestiones que a lo largo del presente artículo se han venido exponiendo con cada una de las teorías de la guerra justa, con el objetivo de sintetizarlos y así mostrar una propuesta en conjunto de cuáles pueden ser los principales desafíos de cada una de las corrientes de dicha teoría en las próximas décadas. En primer lugar, desde las posturas pacifistas deviene necesario el desarrollo teórico de las medidas de resolución de conflictos pacíficos, tanto a través de sistemas de conciliación

como de tribunales internacionales, como el Tribunal Internacional de Justicia o la Corte Penal Internacional. La profundización de este tipo de herramientas son esenciales para tratar de canalizar y resolver cualquier tipo de disputa antes de que degenere en un conflicto, especialmente las relativas a temas medioambientales, en los que a menudo no va a haber una legislación concreta de aplicación o ésta va a tener diversas interpretaciones.

En segundo lugar, desde la postura de la autodefensa, reducir la legitimación moral de la guerra a la resistencia frente a una agresión previa exige, el apoyo o complemento de sistemas de cooperación o integración que permitan un abastecimiento suficiente para el conjunto de los Estados, de modo que éstos no lleguen a verse obligados a recurrir a acciones violentas para abastecer a su población. Además, dichas teorías necesitan mecanismos de defensa común que hagan verdaderamente posible una protección colectiva en supuestos de agresión de un Estado, con la rapidez y la eficiencia suficiente como para demostrar que de dichas conductas no puede extraerse ningún tipo de beneficio.

En tercer lugar, con respecto al pensamiento intervencionista, es necesaria una actualización de sus bases teóricas destinada a incluir aquellos supuestos en los que la reducción de los recursos o el calentamiento global pueda generar situaciones intolerables para la comunidad internacional, bien porque provoca graves desigualdades o bien porque suponen comportamientos de tal insolidaridad que, de generalizarse, pongan en peligro la propia estabilidad internacional. Así, pueden distinguirse las siguientes cuestiones: la legitimación de la intervención frente a supuestos de independencia sobrevenida de Estados favorecidos por el cambio climático, la posibilidad de acudir a ataques militares en virtud la protección de recursos esenciales para la supervivencia de la población y la delimitación de los sujetos activos legitimados para llevar a cabo intervenciones bélicas, planteando una posible renuncia al unilateralismo. Además, también resulta necesaria una adaptación del *ius post bellum* ante conflictos originados por recursos escasos, en los que se dote de soluciones que eviten la reaparición de este tipo de luchas. Cuando se intervenga ante alguna de las situaciones expuestas en puntos anteriores, el objetivo no puede ser tan solo la recuperación de la situación inmediatamente anterior al comportamiento que se combate, sino que debe tratar de sentar las bases de la resolución del conflicto, subsanando la situación de fondo que ha llevado a que ésta tenga lugar.

A modo de conclusión, el futuro agravamiento de las condiciones de vida a causa del calentamiento global hace necesario que la teoría de la guerra justa busque un complemento en la cooperación internacional que le permita afrontar desafíos supranacionales, lo que unido a la resolución de los retos particulares de cada corriente o teoría concreta le permita afrontar una serie de nuevas situaciones y problemáticas que en el medio largo plazo amenazan con generar una vorágine de conflictos que pongan en peligro la ya precaria paz internacional actual.

## 5. Bibliografía

- BENBAJI, Y., SUSSMAN, N. (eds). (2014) *Reading Walzer*. Oxford: Routledge.  
 BERNARD, M. (1860) *On the Principle Of Non-Intervention: A lecture Delivered In The Hall Of All Souls ' College*. Oxford: Oxford and London.

- CAMPDERRICH, R. (2009) ¿Derecho internacional o guerra imperial? Hans Kelsen y Carl Schmitt ante la pacificación de las relaciones interestatales por medio del derecho. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 43, 19-38.
- DESA. (2014) *La situación demográfica en el mundo*. New York: DESA.
- DOYLE, M. (1997) *Ways of war and peace: realism, liberalism, socialism*. New York: Editorial Norton and Company.
- ELIAS, A. (1996) *Filosofía política: Teoría del Estado*. Madrid: Editorial Trotta.
- FAO, FIDA, PMA. (2015) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma: FAO.
- GRACIA, C.A., SABATE, S., SÁNCHEZ, A. (2002) El cambio climático y la reducción de la reserva de agua en el bosque mediterráneo. *Ecosistemas*, 2, 1-10.
- HABERMAS, J. (2006) *El occidente escindido*. Madrid: Editorial Trotta.
- (2008) *El derecho internacional en la transición a un escenario posnacional*. Madrid: Katz Editores.
- HESSEL, S. (2011) *Indignaos*. Barcelona: Destino.
- HOLZGREFE, J. L. (2003) *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KANT, I. (1994) *Ideas para una historia universal en sentido cosmopolita*. Madrid: Tecnos.
- (1995) *La metafísica de las costumbres*. Santafé de Bogotá: Rei Andes Ltda.
- (2003) *Por la paz perpetua & ¿Cómo orientarse en el pensamiento?*. Barcelona: Literatura Universal.
- KELSEN, H. (1943) *Derecho y paz en las relaciones internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1946) *La paz por medio del Derecho*. Buenos Aires: Losada.
- MORGENTHAU, H. (1986) *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- ONU. (2013a) *Cambio climático 2013a Bases físicas. Parte de la contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2013b) *The Physical Science Basis Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. 1945.
- [http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/carta\\_de\\_naciones\\_unidas.pdf](http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/carta_de_naciones_unidas.pdf) Última consulta agosto de 2016.
- RAWLS, J. (1997) El derecho de gentes. *Isegoria: Revista de Filosofía Moral y Política*, 16, 5-36.
- (1999) *Justicia como equidad*. Madrid: Tecnos.
- (2001) *El derecho de gentes*. Madrid: Editorial Paidós.
- SCHMITT, C. (1979) *El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del “Jus publicum europaeum”*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (2009) *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- SHARP, G. (1970) *Exploring nonviolent alternatives*. Boston: Porter Sargent.
- (1973) *The politics of nonviolent action*. Boston: Porter Sargent.

- (2011) *From dictatorship to democracy: a conceptual framework for liberation*. London: Serpent's tail.
- SHARP, G., PAULSON, J. (2005) *Waging nonviolent struggle: 20th century practice and 21st century potential*. Boston: Extending Horizons Books.
- MILL, J. S. (1859) A few words on non-intervention. *Foreign Policy Perspectives*, 8, 2-6.
- (1970) *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial.
- WALZER, M. (2013) *Guerras Justas e Injustas: Un razonamiento moral con ejemplos Históricos*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- ZOLO, D. (2000) *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- (2006) *La justicia de los vencedores: de Nuremberg a Bagdad*. Madrid: Editorial Trotta.

# Nuevos desafíos para abordar la violencia de género: ¿cómo pensar la/s masculinidad/es en clave de política pública?

New challenges for addressing gender violence: how so you think masculinity/s in key to public policy?

ORNELLA UBERTI\*

VIRGINIA ZAMBONI\*\*

\*Participante activa del Centro de Estudios “Seguridad y Estado”, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Correo electrónico: orlyuberti@gmail.com

\*\*Miembro del proyecto de Investigación: “Actores, Territorio y procesos de Extensión”, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Correo electrónico: virginiaz2901@hotmail.com

241

## Resumen

La violencia de género ha flagelado a las sociedades a lo largo de la historia. En los últimos tiempos se ha visibilizado la temática, por medio de la masificación de la información, las distintas perspectivas de abordaje y las nuevas producciones de conocimiento que la problematizan. Desde la perspectiva del trabajo, se considera a la violencia de género como una de las consecuencias derivadas de la naturalización de la relación jerárquica entre géneros que inscribe a lo masculino en un rol dominante y a lo femenino en un rol subordinado, subalterno. De esta manera, la violencia contra las

## Abstract

Gender violence has flagellated societies throughout history. In recent times the theme has become visible, through information massification, different approach perspectives and new knowledge production that problematize them. In this paper's perspective, we consider gender violence as one of the consequences of naturalization of the hierarchical relationship between genders that inscribes the masculine in a dominant role and the feminine in a subordinate, subaltern role. In this manner, violence against woman must be read in cultural key. The present analyses the present vision that

mujeres debe ser leída en clave cultural. En el presente trabajo se analiza la visión actual que condiciona el modo en que hoy día se diseñan las políticas públicas en materia de violencia de género, para luego poner en cuestión las construcciones sobre las cuales éstas se han establecido y fundamentado. Se desafía a pensar en una reformulación de la mirada sobre el papel de los hombres en la sociedad moderna y la importancia que tiene su incorporación en la planificación de nuevas intervenciones.

#### **Palabras Claves**

Políticas Públicas — Patriarcado — Masculinidad

determines the way public policies on gender violence are being designed today, to then question the constructions on which these have been established and grounded. The challenge is to think about a reformulation of the look on the role of the men in modern society and the importance of its incorporation in the planning of new interventions

#### **Keywords:**

Public politics — patriarchy — masculinity

#### **Introducción**

El siguiente trabajo pretende constituirse como un aporte a la problemática de la violencia de género, que afecta no solo a nuestra sociedad sino al mundo entero. Por lo tanto, partimos planteando los lineamientos desde los cuales nos ubicamos para la realización de nuestro aporte. En primer lugar, cabe decir que consideramos al fenómeno de la violencia de género como sintomático de las asimetrías que se han conformado en nuestras sociedades respecto de ambos sexos y los estereotipos culturales que los rodearon. Por ello, creemos que cualquier análisis que se proponga profundizar respecto a los abordajes posibles de dicha problemática debe considerar la extrema complejidad que esta presenta. Y en ese sentido, debe comenzar por la naturalización de las asimetrías sociales y la construcción social de los géneros, mujer y hombre.

Dado que las representaciones sociales que los sujetos tienen sobre el mundo son construcciones históricas; y que el conocimiento que los sujetos tienen de lo real se construye a partir de dichas representaciones, diremos que tanto realidad como conocimiento son históricos. Sin embargo, estas construcciones sociales objetivadas e internalizadas por los individuos durante sus procesos de socialización suelen percibirse como elementos fijos e incuestionables. Toda sociedad encuentra mecanismos que transforman la historia, la cultura y lo social en naturaleza, dando sentido de naturalidad a cuestiones arbitrarias y contingentes.

La interacción de múltiples factores psicológicos, sociales y culturales han puesto a la mujer en situación de inferioridad respecto al hombre, lo que

abrió la puerta a una sistemática vulneración de sus derechos. La mujer ha sido capturada y reducida durante décadas al ámbito doméstico, alejada de los centros de poder y de la toma de decisiones. A pesar de un lento proceso de emancipación y de la lucha por conquistar nuevos espacios, las mujeres continúan siendo un colectivo que no ha alcanzado la plena igualdad.

En este sentido, trabajaremos a partir de los conceptos de feminidad y masculinidad como campo de estudio que constituye hoy en día un tema de interés social. “Hacerse hombre”, como “hacerse mujer”, equivale a un proceso de construcción social en el que a lo masculino le corresponden una serie de rasgos, comportamientos, símbolos y valores, definidos por la sociedad en cuestión, que interactúan junto con otros elementos como la etnia, la clase, la sexualidad o la edad y que se manifiestan en un amplio sistema de relaciones que, en nuestra cultura, ha tendido históricamente a preservar la experiencia exclusiva del poder al individuo masculino.

### **Marco Teórico**

Para la realización de nuestro abordaje, creemos importante partir de un concepto de “seguridad” encarado desde la perspectiva de género, optando por una concepción epistemológica que se aproxime a la realidad desde las miradas de los géneros y sus relaciones de poder. En este sentido, si la seguridad humana está en íntima relación con el derecho a tener una vida libre de violencia en todas sus manifestaciones, el concepto de seguridad que tomaremos en este trabajo refiere al derecho para las mujeres de tener una vida libre de violencia en el espacio de sus relaciones familiares y en sus relaciones comunitarias. Las relaciones de desigualdad entre los géneros tienen sus efectos de producción y reproducción de la discriminación, adquiriendo expresiones concretas en todos los ámbitos de la cultura: el trabajo, la familia, la política, las organizaciones, el arte, las empresas, la salud, la ciencia, la sexualidad, la historia. En este sentido, la seguridad constituye un derecho cuyo goce ha sido distribuido en forma desigual e inequitativa.

Es interesante entonces ampliar la discusión al Estado y la ciudadanía. El Estado es parte central del problema de la seguridad humana a través de las políticas públicas que pone en marcha o las acciones privadas que tolera directa o indirectamente. La enorme desigualdad social es fuente de violencia, del mismo modo que lo es la falta de un enfoque de género en el diseño y la gestión en las políticas de seguridad. Para que una mujer se sienta segura se requiere de recursos que la empoderen y de un espacio público y una ciudad le garanticen su seguridad. Por ello, una política de seguridad ciudadana eficiente debe permitir, impulsar y construir el empoderamiento de las mujeres, así como una ciudad que tanto en los espacios públicos como privados sea amigable para ellas.

Un segundo concepto fundamental refiere a qué concebimos por violencia de género. Al utilizar esta expresión, nos referimos a cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado. Aquí se distinguen dos formas específicas de violencia, a partir del espacio en que tienen lugar: en el Ámbito Privado (generalmente asociado al ámbito familiar) y en el Ámbito Público. Sin dejar de reconocer la importancia de esta distinción por las especificidades que reviste la violencia en una u otra esfera,

a los fines de nuestro trabajo consideramos una conceptualización que permita una mirada integral del problema. Entendemos que las relaciones de violencia que emergen en las relaciones privadas no tienen caracteres o aspectos sustancialmente distintos de los que integran las relaciones de violencia en el espacio público. En principio, se trata de una continuidad de las relaciones de por sí violentas que atraviesan en distintos espacios. Al mismo tiempo, hay que tener presentes que la violencia que se padece en uno de esos espacios repercute inevitablemente en las posibilidades de desarrollo que se pueda tener en el otro. La violencia, en tanto relación social, constituye a la sociedad en su totalidad y circula en ella, pero no es neutral en términos de género así como no lo es en término de clase social.

La violencia de género es, como anunciamos al comienzo, una de las consecuencias derivadas de la naturalización de la relación jerárquica entre géneros que inscribe a lo masculino en un rol dominante y a lo femenino en un rol subordinado, subalterno. Pero estas desigualdades entre géneros deben ser leídas en clave cultural y no biológica. En este sentido, resulta interesante lo que expresa la Asamblea General de las Naciones Unidas:

“la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, (...) es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre.”

La violencia contra las mujeres es expresión de las relaciones de género marcadas por desigualdades de poder, que impactan a su vez en todas las estructuras e imaginarios de una sociedad. Es un asunto multisectorial, es integral, es de derechos humanos, es de seguridad ciudadana, es de salud pública.

Cuando el ejercicio de la violencia contra la mujer adquiere su forma más extrema, nos encontramos con el femicidio. Este concepto refiere a los asesinatos de mujeres motivados por el sexismo y la misoginia, porque implican el desprecio y el odio hacia ellas, porque ellos sienten que tienen el derecho de terminar con sus vidas, o por la suposición de propiedad sobre las mujeres.

En vinculación con lo que venimos trabajando, es un aporte fundamental la obra de Michel Foucault, quien primero comprendió que los cuerpos resultan ser efectos del poder, de las relaciones de poder. El cuerpo es un campo político tensionado entre las distintas relaciones de poder que actúan sobre él y lo marcan, lo limitan, lo castigan. La violencia que se ejerce sobre el cuerpo es, en definitiva, el mecanismo por el cual se somete a los cuerpos con menos poder al suplicio del escarmiento de los que sí tienen poder. El cuerpo aparece entonces como categoría analítica, política y geográfica, lleno de memoria histórica.

Este autor también nos aporta una conceptualización sobre el poder y las relaciones de poder que resultan fundamentales para comprender las relaciones entre sexos y entre géneros. Partiendo de una concepción del poder como una relación de fuerza entre sujetos, que no es una forma (como la forma Estado) sino una relación, su obra puede reinterpretarse para

sostener que es en estas relaciones de fuerza en que los hombres desarrollan relaciones de opresión mientras que las mujeres responden con subordinación, situación que se da a nivel macro y micro, a nivel de la vida pública como de la vida privada. Las relaciones de poder se materializan en la división de la vida privada y pública, en la asignación de espacios, en la asignación de roles, en la asignación de conductas. Y es en este juego de relaciones de dominación/subordinación en que se comienzan a constituir y definir los géneros.

El género puede ser definido como una categoría dinámica, construida socialmente, que tiene como base las diferencias sexuales biológicas. A partir de estas diferencias se determinan los papeles sociales de hombres y mujeres. El género es construido en un cuerpo que tiene un sexo definido y al que se le atribuyen características psicológicas, sociales y económicas, lo que resulta en acciones y comportamientos específicos, que casi siempre se traducen en relaciones de poder unilaterales: dominación masculina vs. sumisión femenina. Así, en tanto que construcción cultural, permite visibilizar las relaciones asimétricas de poder que han existido a lo largo de la historia. Al implicar relaciones jerárquicas, el género posibilita visibilizar el problema del poder en las relaciones entre hombres y mujeres lo que nos remite al patriarcado y todo lo que ello ha implicado para las mujeres: exclusión, desvalorización, opresión, subordinación. Etimológicamente hablando, significa "gobierno de los padres". Históricamente, las mujeres necesitaron establecer relaciones con los maridos para continuar con el formato del cuidado de paternidad. Lo masculino entonces representó el poder (*dynamis*) mientras que lo femenino representó la carencia (*adynamis*).

Por último, definimos a las políticas públicas como las herramientas que el gobierno puede aplicar o no para solucionar y dar respuesta a las demandas de la sociedad. Estas políticas deben contar en su formulación con la participación de todos los actores de influencia del espacio público, para poder ser inclusivas, y acordes a las necesidades. Pensar políticas públicas con enfoque de género implica superar concepciones tradicionales sobre las mujeres como grupo vulnerable o minusválido, receptoras de políticas asistenciales. Implica reformular la perspectiva de género en términos de ciudadanía.

### **¿Cómo se aborda la Violencia de Género?**

En primer lugar, haremos un repaso de los marcos normativos que hacen un abordaje sobre la violencia de género. La Ley Nacional N° 26.485 tipifica los diversos modos de violencia de género, comenzando con la violencia el espacio doméstico. Al respecto distingue:

-La violencia física se emplea contra el cuerpo de la mujer produciendo o generando riesgo de producir dolor o daño. Incluye también cualquier otra forma de maltrato o agresión que afecte su integridad física.

-La violencia psicológica causa daño emocional y disminución de la autoestima o perjudica y perturba el pleno desarrollo personal, busca degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de la mujer, mediante amenaza, acoso, hostigamiento, restricción, humillación, descrédito, deshonra, manipulación o aislamiento.

-La violencia sexual refiere a cualquier acción que implique la vulneración del derecho de la mujer de decidir voluntariamente acerca de su vida sexual o reproductiva a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza o intimidación.

-La violencia económica y patrimonial se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de la perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes, pérdida, sustracción, destrucción, retención o distracción indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales.

En cuanto a la violencia de género en el espacio público, encontramos que la Ley Nacional que regular la temática presenta una vacancia. No se menciona ni se considera, lo cual para nosotras constituye una ausencia grave. La violencia de género en espacios públicos se encuentra ligada fundamentalmente al acoso sexual callejero, entendido como prácticas de connotación sexual ejercidas por una persona desconocida en espacios tanto públicos (la calle, el transporte) como semi-públicos (shoppings, universidad, plazas, etc.) que suelen generar malestar en la víctima. Son acciones unidireccionales, es decir que no son consentidas por la víctima, en las cuales el acosador no tiene un interés en entablar una comunicación real con la persona agredida.

Las prácticas de acoso sexual callejero son sufridas de manera sistemática por las mujeres, ocurriendo varias veces al día desde aproximadamente los 12 años de edad, lo que genera traumas no sólo por hechos de acoso especialmente graves, sino por su recurrencia. Varias son las prácticas consideradas como acoso sexual callejero: miradas lascivas; “piropos” suaves y agresivos; silbidos, besos, bocinazos, jadeos y otros ruidos; gestos obscenos; comentarios sexuales, directos o indirectos al cuerpo; fotografías y grabaciones no consentidas a partes íntima; agarrones o punteos; persecución y arrinconamiento; masturbación con o sin eyaculación y exhibicionismo.

Interesa analizar esta cuestión ya que a partir de estas prácticas las mujeres suelen cambiar sus recorridos habituales, modificar horarios, vestimenta, retirarse del espacio público en determinados horarios. Esto nos muestra que las mujeres se ven imposibilitadas de disfrutar de una total libertad.

Para abordar esta problemática no se necesita sólo de la sanción de leyes y ordenanzas sino que también es necesario que las mismas se encuentren acompañadas y respaldadas por políticas públicas eficaces. Es en este sentido que consideramos fundamental analizar el abordaje de la cuestión que se lleva a cabo desde las políticas públicas.

A nivel nacional, encontramos un Plan Nacional de Acción para Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres 2014-2016. El mismo, se encontraba previsto en la ley 26.485 y fue elaborado por el Consejo Nacional de la Mujer. El objetivo de este plan es el desarrollo de políticas públicas federales e integrales para la equidad de género. Para este fin, se plantean 4 núcleos: fortalecer las instituciones que trabajan para los derechos de las mujeres; mejorar las condiciones de base para la equidad como en la educación, la salud y el trabajo; desarrollar el sistema de protección integral y consolidar el registro de estadísticas sobre la violencia de género. En estos núcleos se plantean las acciones a tomar, las metas y los avances que se hicieron. Consideramos que este plan debería ser revisado ya que no están consideradas todas las formas posibles de violencia y tampoco se detallan los

recursos financieros necesarios para llevar adelante las propuestas. Además, se ve que hay una ausencia de planificación integrada.

Otra política importante fue la firma de un convenio de colaboración entre el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina) y el CNM en noviembre de 2012. El objetivo consiste en sistematizar datos sobre el tema. En este sentido, la información es fundamental para diseñar, implementar y monitorear políticas. Recién en septiembre del 2015 el INDEC publicó los primeros datos del Registro Único de Casos de Violencia Contra la Mujer (RUCVM), un registro que tiene como objetivo unificar toda la información disponible sobre violencia contra la mujer, en el contexto de la Ley 26.485. Sin embargo, estos datos se construyeron a partir de la información de seis organismos nacionales: “Son todos datos agregados, te dan un número global. No hay ningún nivel de desagregación”, por lo que no se cuenta con información de organismos provinciales o locales y no se pueden conocer datos acerca del tipo de violencia sufrida, o la edad de las víctimas, entre otras cosas.

Una de las acciones más importantes llevadas a cabo por el CNM fue la creación de una línea telefónica para llamadas gratuitas de alcance nacional. Sin embargo, existe una gran disparidad geográfica y de recursos en su aplicación. Mientras que en la provincia de Santa Fe, por ejemplo, se registran 1051 centros de atención (40 por cada 100 mil habitantes), en otras provincias no llegan a ser 100, como en Formosa, donde se registran 87 centros (16 por cada 100 mil habitantes)

En cuanto al acceso a la justicia, en 2006 se creó la Oficina de Violencia Doméstica -OVD- de la Corte Suprema, y el 29 de junio de 2015 se creó la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres de la Procuración General de la Nación -UFEM-. LA UFEM se ocupa de diseñar la política criminal específica del organismo en materia de violencia de género y de elaborar herramientas para la actuación fiscal (protocolos, instrucciones generales, etc.), a partir del análisis de información sobre las características del fenómeno criminal y la actuación del sistema de justicia.

En Agosto 2014, el Ministerio de Seguridad elaboró el "Manual de buenas prácticas para la intervención policial en los casos de violencia familiar" en el cual se detallan algunas acciones a realizar por parte de la policía como por ejemplo, aprender sobre los ciclos de violencia, actuar más allá de los vaivenes de las víctimas y definir los criterios generales de la intervención policial.

A nivel provincial, en 2013 se elaboró el plan de igualdad de oportunidades y derechos que busca garantizar la igualdad entre mujeres y varones en todo el territorio de la Provincia de Santa Fe. El mismo “comprende un conjunto de estrategias y acciones interrelacionadas y compromete al Estado y a la sociedad de nuestra provincia a aunar esfuerzos para reconocer, reestablecer y promover de manera integral y sostenida la igualdad de derechos entre los géneros”.

Por último, abordando el nivel local, el primer avance institucional en que se trata la problemática en cuestión en nuestra ciudad data de 1988, año en que se crea el Área de la Mujer, dependiente de la Secretaria de Promoción Social que se dedicaba tanto a la asistencia de casos de violencia de género como a la promoción de los derechos. La llegada de la intendenta Mónica Fein en el año 2011 se propuso revalorizar el Área de la Mujer y jerarquizarla, por eso se

crea el Instituto Municipal de la Mujer que depende de la Intendencia y deja el Área de Asistencia de Violencia contra la Mujer dentro de la Secretaría de Promoción Social para asistencia específica de víctimas de violencia de Género.”

En el año 2008, se realizó un programa regional "Ciudades sin violencia hacia las Mujeres, Ciudades seguras para tod@s" que contó con el apoyo de UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer). El mismo tenía por objetivo fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres en América Latina, reduciendo la violencia pública y privada que se ejerce contra ellas en las ciudades. Participan otras Redes Sociales como la Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM) y Redes de Gobierno, como la Unidad Temática de Género y Municipio de la Red de Mercociudades. Si bien esta campaña fue muy abarcativa, permitió escuchar las necesidades concretas de las mujeres que sufren la inseguridad, el mismo duró de diciembre de 2006 hasta julio de 2011.

En el mismo año se llevó adelante una campaña en el transporte público "No queremos ese apoyo". Mediante la misma se buscaba sensibilizar acerca de la violencia sexual hacia las mujeres, en el transporte público. Además, dichos afiches incluyen información sobre los números de teléfonos para realizar denuncias y consultas.

Finalmente, durante el año 2016 se pusieron en marcha una serie de talleres orientados a prevenir la violencia y a promover la igualdad de género para jóvenes de entre 15 y 19 años afectados por la problemática y que desean participar de los mismos. "El objetivo es compartir y reflexionar sobre cómo se construyen las relaciones afectivas hoy, que mitos y mandatos respecto al "amor" subsisten o que nuevas formas adquieren estos en la expresión de los afectos, los medios, las escuelas, familias".

Desde el año 2006 se lleva adelante el Programa Regional "Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos". El mismo es llevado a cabo por la Red Mujer y Hábitat de América Latina en Rosario a través del Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur Argentina (CISCSA), con apoyo UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) y AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), en articulación con el Programa "Ciudades inclusivas y género", financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres. Estos programas trabajan conjuntamente con el Área de la mujer dependiente de la Municipalidad.

Las zonas seleccionadas para desarrollar la experiencia tienen varias características en común: una población de un nivel socioeconómico bajo, presencia de asentamientos irregulares, espacios públicos abandonados o que requieren mejoramiento (plazas, lugares baldíos), presencia del gobierno local con programas de diferentes áreas municipales ejecutándose para el mejoramiento de barrios, viviendas o espacios públicos.

Dentro de dicho Programa se llevaron a cabo distintos trabajos en los Centros Municipales de Distrito. Entre los que podemos destacar se encuentra las experiencias realizadas en los distritos Noroeste y Sur: "Las mujeres trabajando por un Distrito sin miedos ni violencia". Aquí se propone que una ciudad segura y sin violencia hacia las mujeres es una ciudad que entiende que no es solo el delito contra la propiedad privada el que promueve mayor inseguridad; las condiciones físicas de los espacios públicos, los déficit de los

servicios urbanos, la aceptación social de la violencia por razones de género, los mecanismos de invisibilización de la violencia hacia las mujeres también entran a jugar en una compleja trama de factores que favorece las situaciones de violencia urbana e incrementa la percepción de inseguridad. En un primer momento lo que se hizo junto con Área de la Mujer y las diferentes áreas de cada CMD fue seleccionar una zona por la cual empezar a trabajar. Además se contactaron con organizaciones, instituciones y gente del barrio. Se fue elaborando un diagnóstico participativo para saber más acerca de las experiencias de las mujeres. En dicho diagnóstico se indagó sobre las múltiples dimensiones de la violencia urbana de género para saber cómo y cuánto afecta a las mujeres, principalmente mediante grupos focales, encuestas callejeras y caminatas exploratorias. Como resultado se encontró que casi el 50% de las mujeres encuestadas en el Distrito Sur reconoció haber vivido violencia en algún espacio público de la Zona, mientras que en el Distrito Noroeste el número asciende al 70%. Asimismo se distinguieron los lugares y momentos del día donde suceden violencias consideradas, despejando la creencia de que sólo ocurren en determinados lugares y únicamente por la noche en las encuestas realizadas se observa que el 51% de las mujeres que viven violencia señalan que la experimentan tanto de día como de noche. Además se indagó sobre las situaciones en las cuales las mujeres se sienten más inseguras. En relación con ello, las mujeres encuestadas mencionaron a los grupos de varones consumiendo alcohol o drogas, la iluminación insuficiente, la ausencia de policías patrullando en la zona (aunque paradójicamente se menciona que el comportamiento de la policía genera miedo), las miradas lascivas y los gritos obscenos, la falta de respeto por parte de los varones. Además se menciona a las calles y las paradas de colectivos como los escenarios más frecuentes de los hechos de violencia así como a los espacios públicos con poco mantenimiento. Por otra parte en cuanto a las denuncias, muchas mujeres han respondido en la encuesta que cuando recurrieron a la comisaría, la policía no hizo nada o minimizó lo sucedido, evidenciando una deficiencia en la atención.

Por otra parte, uno de los objetivos centrales del equipo de trabajo que implementa el Programa Regional en la ciudad de Rosario, fue la generación de políticas públicas de seguridad estructuradas desde la mirada de las mujeres. En este marco de trabajo, se identificó como un actor estratégico a la Guardia Urbana Municipal para abordar la problemática de la violencia hacia las mujeres, ya que es parte de las políticas de seguridad del Municipio, dependiente de la Secretaría de Gobierno. Se planteó como principal la necesidad de sensibilizar y capacitar a agentes de GUM en relación con la violencia urbana hacia las mujeres, y construir así una visión compartida sobre el rol estratégico que esta fuerza de seguridad puede llegar a tener en la atención y prevención de situaciones de violencia hacia las mujeres en la ciudad. La institucionalización de esta propuesta se dio por la vía de la inclusión de la violencia de género como factor que debe modular el funcionamiento de la GUM, e implicó un cambio en la cultura institucional y en la práctica de sus agentes.

La articulación, materializada en un diálogo inter-áreas promovido a través de acciones conjuntas, significó superar el enfoque según el cual las políticas de género se delegaba a un organismo específico para pasar a un enfoque más integral y abarcador, en que los temas ligados al género están a cargo de

diversas áreas y dependencias municipales vinculadas a la materia. Así se pudo lograr la construcción de un protocolo de actuación de la GUM: “Protocolo en casos de violencia y maltrato hacia las mujeres en el espacio público” (cuya institucionalización se logra en 2008 mediante el Decreto Ejecutivo Municipal N° 2621); conjuntamente con un proceso de capacitación a dicha fuerza de seguridad.

Hay que remarcar las condiciones del contexto urbano que influyen en las posibilidades de desarrollo personal y social de las personas. Esto constituye una dimensión de análisis del Observatorio Social de la Municipalidad, tomando tanto la infraestructura como los diversos servicios que la ciudad pone a disposición de las personas en pos de su pleno desarrollo. Al observar la existencia de servicio socioculturales en Rosario vemos que el porcentaje de Centros Culturales en 2011 en el Distrito Centro era de 55,56%, mientras que en el Distrito Sur o Sudoeste el porcentaje es de alrededor de un 5%. Estos datos dan cuenta de una clara carencia de espacios culturales donde las mujeres se puedan sentir contenidas y puedan realizar distintas actividades, dialogar sobre ciertas problemáticas que les preocupan y emprender distintos proyectos con el fin de lograr un barrio más seguro para ellas.

También es importante lo que se ha producido al interior de los barrios de cada distrito en cuanto a la construcción de la “Red de Mujeres de Rosario por la No violencia” para promover los derechos de las mujeres y abordar de forma descentralizada la problemática de género. Esta Red fue conformada en el año 2007, a partir de un programa apoyado por UNIFEM y llevada adelante por dos organizaciones de la sociedad civil, Indeso Mujer y Casa de la Mujer junto al Área de la Mujer del Municipio de la Ciudad de Rosario. El objetivo fundamental es la articulación de las Redes ya existentes en los Distritos, conformadas a partir de proyectos aprobados por el Presupuesto Participativo. Además “se busca multiplicar el impacto de su tarea de prevención de la violencia hacia la mujer en la ciudad.” Hay cuatro redes constituidas donde las mujeres de los distintos barrios trabajan en prevención de la violencia familiar, atención primaria de casos, acompañamiento a las mujeres víctimas de violencia y derivación a los servicios correspondientes. Además, promueven los derechos del género femenino entre sus vecinas y vecinos, articulando su trabajo con instituciones barriales.

En la práctica, luego de la entrevista realizada a personal de la Red de Mujeres del Sur, podemos afirmar que este planteamiento carece de un funcionamiento eficiente. Esta red no recibe financiamiento de ningún tipo y que más allá de haber sido ganadora de un proyecto del presupuesto participativo 2015 no ha recibido el monto correspondiente durante este 2016. Es importante tener en cuenta ciertos datos significativos en el análisis de las políticas referidas a la violencia de género en relación a la falta de presupuesto Según un informe del movimiento Mujeres por la Matria Latinoamericana -MuMaLá-, en 2015 se destinó el 0,0040% del presupuesto nacional al CNM (Consejo Nacional de las Mujeres), y de este porcentaje, el 88% se utilizó para gastos en personal. La información que se difunde públicamente sobre el presupuesto es muy agregado y por ese motivo es muy difícil saber con precisión cuánto se destina a los diferentes programas y a los diferentes organismos vinculados de diversas maneras con la equidad de género”.

Luego de este análisis sobre las normativas que regulan la violencia de género así como de las políticas públicas aplicadas desde los tres niveles analizados, llegamos a la conclusión de que a pesar de ensayarse diversos modelos de intervención sobre la problemática, todos ellas dan cuenta de una intervención sobre el mismo sujeto: la mujer. En este sentido, consideramos una carencia en el abordaje respecto al planteamiento del problema, el cual parece centrarse desde la perspectiva de las víctimas y no desde una visión integral de la sociedad que considere los vínculos y relaciones de poder entre los géneros.

### **Una Visión desde las Diferentes Masculinidades: ¿Porque trabajar con los Hombres la Violencia de Género?**

Las relaciones de poder entre mujeres y hombres tienen un carácter de construcciones socioculturales que permean todos los procesos sociales. Es importante recordar que son relaciones dinámicas susceptibles de ser renegociadas y transformadas, lo que nos ha planteado nuevas críticas e interrogantes a los científicos sociales.

Los estudios de género han logrado perspectivas importantes al desarrollar y consolidar nuevos enfoques. Uno de sus grandes logros ha sido el de cuestionar la idea de los atributos y roles universales compartidos por las mujeres inmersas en la sociedad, así como la unicidad de la identidad de género destacando la diversidad de las condiciones y vivencias femeninas. También han profundizado en el análisis de las subjetividades, las percepciones y valoraciones de las propias mujeres como autoras y actoras del proceso histórico y han aportado elementos para la discusión sobre la sexualidad, la salud reproductiva, la democracia, la violencia y las relaciones en el interior de los diferentes tipos de familias. Una vez cuestionada la condición de las “mujeres”, problematizar sobre la construcción de las masculinidades era sólo cuestión de tiempo. La perspectiva de género –que posee como trasfondo al movimiento feminista– al insistir en la importancia del rescate de las experiencias masculinas para el análisis y la comprensión de las complejas relaciones existentes entre los sexos contribuyó, en los últimos años, al desarrollo de los estudios sobre los “hombres”.

Para varios autores (Seidler, 2000; Kaufman y Horowitz, 1989 y Núñez, 1994, entre otros) la construcción de “la masculinidad” es un proceso complejo en el cual se combinan el poder, el dolor y el goce en el marco no sólo de la socialización, la exigencia social y los estereotipos dominantes sobre “la masculinidad”, sino también de la propia construcción de las subjetividades acordes con las representaciones hegemónicas de lo que implica ser varón, es decir, “hombre de verdad”, “hombre con letras mayúsculas”. En una sociedad en donde se menosprecian los atributos “femeninos” y se enaltecen los “masculinos” es necesario que los “hombres”, para ser reconocidos y valorizados, demuestren de manera permanente, incluso obsesiva, que, en contraposición con las mujeres, son racionales, agresivos, valientes, activos, fuertes, atrevidos, aguantadores, independientes; pero sobre todo, tienen que demostrar control sobre sus emociones y afectos, lo que supuestamente les permite protegerse y ejercer dominio sobre las “mujeres”. Esas características, socialmente valorizadas y que definen “lo masculino”, repercuten en sus prácticas sexuales –que de principio son vistas como un ejercicio de poder (sobre las “mujeres” y otros “hombres”)– a través de las

cuales deben mostrar y afirmar, para sí mismos y para los demás, su virilidad, su capacidad de penetración, dominio y control. Al mismo tiempo, la sexualidad masculina es vivida de manera contradictoria, confusa y tensa. La genitalidad y la heterosexualidad son consideradas como norma, lo que en muchas ocasiones genera actitudes homofóbicas (al descartar y descalificar) que resultan del temor que provoca la posibilidad de un encuentro amoroso y/o erótico con personas de su mismo sexo (Núñez, 1994; Kimel, 1992 y Seidler, 2000).

Los “varones”, al igual que las mujeres, son socializados bajo concepciones de género, pero no podemos perder de vista que el proceso de socialización no es uniforme ni coherente; tampoco es únicamente una imposición de la normatividad que los seres humanos –sin importar su sexo– asumen de manera pasiva y homogénea. Lo “masculino”, la “hombría”, no es un hecho dado, sino una ficción cultural –nos dice Guillermo Núñez Noriega–, un producto de la negociación, la lucha y las acciones humanas.

Es decir, a pesar de la socialización los significados del ser hombre tienen un carácter heterogéneo, inestable y disputado, si a ello le agregamos que no todos fueron educados en las ideologías del género dominante entenderemos el por qué algunos pueden percibir los elementos contradictorios de la identidad masculina.

Es en este sentido en que consideramos que el abordaje de las políticas públicas en la problemática de la violencia de género debe ser más integral. Comprendiendo que la violencia que se ejerce sobre las mujeres no constituyen hechos aislados y que resultan de lógicas que atraviesan a toda la sociedad. Creemos que entre las respuestas que se pueden ensayar a la creciente violencia de género en nuestras sociedades debe necesariamente repensarse el rol y el lugar de los hombres. En la resolución de estos conflictos está el hombre, como construcción social. Si puede pensarse en la construcción masculinidades diversas, no violentas, pueden redefinirse las relaciones de poder entre los diversos géneros. Otras masculinidades permitirían otras relaciones.

### **Conclusiones**

La gran paradoja de nuestra cultura patriarcal es que las formas dañinas de masculinidad dentro de la sociedad dominada por los hombres son perjudiciales no sólo para las mujeres sino también para ellos mismos. La construcción de las masculinidades ha sido una fuerte representación simbólica que ha permanecido intocable a través de los tiempos. Situación ésta que ha obedecido a una naturalización de lo masculino. Ser hombre histórica y culturalmente representó el ejercicio del poder. La dominación masculina, está anclada en nuestro inconsciente, en las estructuras simbólicas y en el magma de las instituciones. Esta dominación es una construcción social biologizada.

Tal vez hoy ser “hombres de verdad”—con letras mayúsculas— signifique asumirse como seres humanos integrales, diversos; usar la fuerza física, intelectual y el poder para liberarse a sí mismos; luchar por la conquista de la felicidad y el placer y, sobre todo, explorar críticamente su potencial para experimentar todo aquello que nuestra tradición occidental, cultural e intelectual les ha impedido reconocer: la sinrazón masculina.

El espacio social es producto de interrelaciones, que se constituyen desde lo inmenso de lo global a lo ínfimo de la intimidad, producto de relaciones que están necesariamente implícitas en las prácticas materiales que deben realizarse; por ello es siempre un proceso de formación, de devenir, nunca acabado, nunca cerrado. Es por esto que toda sociedad está atravesada por relaciones de género, tanto en lo público como en lo privado, que reproducen formas de dominio. En este campo de vinculaciones genéricas en que se juegan relaciones de poder, las luchas simbólicas, contraculturales, iconográficas, artísticas, tienen un peso significativo, al colocar visiblemente en disputa dimensiones culturales alternativas a aquellas que alimentan la subordinación.

Estas relaciones sociales entre hombres y mujeres que se construyen y transforman a lo largo del tiempo en las representaciones que los mismos hombres y mujeres poseen, definen ideas de "feminidad" y "masculinidad" que se traducen en formas de vinculación, y que generan atributos y comportamientos para lo masculino así como para lo femenino, afectando su cotidianidad, sus oportunidades y sus derechos. A esto se añade que los fenómenos de violencia en la vida urbana, objetivos o subjetivos, son vividos de forma diferente según el sexo, la edad y la posición social.

Una búsqueda de respuestas pasaría entonces por reducir esos niveles de vulnerabilidad frente a la violencia. Activando mecanismos de protección y participación en el diseño del entorno en el que se desea vivir. Es decir, la construcción de espacios seguros para las mujeres, en los cuales sea posible un mayor desarrollo humano, debe implicar necesariamente que las condiciones de sociabilidad sean inclusivas: incorporando las diversas relaciones que atraviesan a los sujetos en su constitución: género, raza, etnia, edad y sector económico. Implica necesariamente también, que como sociedad redefinamos el contenido que otorgamos a la "masculinidad", por medio de políticas activas que apunten a la deconstrucción del género universal,

Es en este sentido que abordamos nuestro trabajo con la intención de proponer un nuevo paradigma para las políticas públicas que abordan la problemática de género, convencidas de que la raíz de la misma se encuentra en las construcciones de las masculinidades y las feminidades, y de las relaciones que entre éstas se generan.

### **Bibliografía**

Asamblea de Naciones Unidas - DDHH. "Committee on the elimination of discrimination against women: Recomendaciones generales" Versión digital: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

CISCSA, Red Mujer y Hábitat de América Latina, "Ciudades Seguras para las mujeres. Rosario", 2011.

CISCSA, Red Mujer y Hábitat de América Latina. "Violencia hacia las mujeres en políticas de seguridad. Manual de capacitación para agentes de seguridad." Córdoba, 2009.

Departamento de Derecho Internacional, OEA, "Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la mujer. Convención de Belém do Pará". 1994.

Falú, Ana y Segovia, Olga. "Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres". Ediciones Sur. Santiago, Chile 2007.

Moncalvillo, Susana y Suárez, Natalia. "Violencia contra la mujer en el ámbito doméstico. Edición: Indeso-mujer (Instituto de Estudios Jurídico Sociales de la Mujer), 2015.

UNIFEM "Programa Regional: Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres. Ciudades Seguras para Todas y Todos. Reflexiones a partir de un proceso de debate (2006-2007)".

Otras fuentes de consulta

Observatorio contra el acoso callejero, Chile. <http://www.ocacchile.org/>

Documentos periodísticos:

[http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/que\\_es\\_el\\_femicidio](http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/que_es_el_femicidio)

<http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/datosdistritos.jsp#sur>

<http://www.rosario.gov.ar/mr/normativa/otras-normas/ordenanzas/ordenanza-6238-1996>

<http://www.lanacion.com.ar/1782682-cansada-del-acoso-callejero-una-mujer-se-defendio-con-gas-pimienta-y-subio-la-denuncia-a-youtube>

<http://rotativo.com.mx/noticias/internacionales/401075-acoso-sexual-callejero-cuando-el-cuerpo-de-la-mujer-es-terreno-de-dominio-publico/>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-16178-2008-11-24.html>

<http://www.infobae.com/2014/04/12/1556630-acoso-callejero-la-mayoria-las-mujeres-argentinas-se-sienten-intimidadas-la-calle>

<http://www.lanacion.com.py/2015/04/28/campana-contra-el-acoso-callejero-en-youtube/>

<http://www.indesomujer.org.ar/imagen/leyes/red%20mujeres%20no%20violencia.pdf>

[http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_54.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_54.pdf)

[http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=21425&Itemid](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=21425&Itemid)

<http://www.dw.de/la-violencia-de-g%C3%A9nero-en-am%C3%A9rica-latina-en-cifras/a-17480319>

<http://www.dw.de/la-violencia-de-g%C3%A9nero-en-am%C3%A9rica-latina-en-cifras/a-17480319>

<http://www.cnm.gov.ar/AreasDeIntervencion/ViolenciaDeGenero.html>

<http://inadi.gob.ar/wp-content/uploads/2011/12/buenas-practicas-violencia-hacia-mujeres.pdf>

<http://www.lacasadelencontro.org/femicidios.html>

<http://www.cnm.gov.ar/AreasDeIntervencion/ViolenciaDeGenero.html>

<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/198622/963669/file/Ley%20Provincial%20N%C2%BA%2013348%20de%20protecci%C3%B3n%20integral%20para%20prevenir,%20sancionar%20y%20erradicar%20la%20violencia%20contra%20las%20mujeres.pdf>

<http://www.normalopezsf.com.ar/?p=1249>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-49310-2015-05-18.html>

[http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_55.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_55.pdf)

[http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_54.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_54.pdf)

<http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=1607&tipo=objetoMultimedia>  
<http://www.indesomujer.org.ar/imagen/leyes/red%20mujeres%20no%20violencia.pdf>  
[http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_59.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_59.pdf)  
<http://www.minutouno.com/notas/359628-video-polemica-una-joven-que-denuncia-acoso-callejero-albaniles>

# A identidade “sem terra” e a educação campesina no assentamento Antônio Companheiro Tavares

The “sem terra” (“without land”) identity and the rural education in the Antonio Companheiro Tavares settlement

EDUARDO G. UEDA\*

GABRIEL P. AVER\*\*

\*Estudiante avanzando de Ciencia Política y Sociología por la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Correo electrónico: eduardouedda@gmail.com

\*\*Estudiante avanzando de Ciencia Política y Sociología por la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Correo electrónico: ave\_gabriel@hotmail.com

256

## Resumo

Com base nas pesquisas realizadas no assentamento Antônio Companheiro Tavares e entrevistas cedidas, o presente artigo objetiva analisar o processo da construção e consolidação identitária dos Sem Terra. Neste sentido, procura compreender a maneira que se dá a educação (formal e informal) tanto para os jovens como para os adultos. As ferramentas teóricas utilizadas são os conceitos de habitus e capital simbólico de Pierre Bourdieu, as análises de Salete Caldart sobre a educação no MST e o conceito de “mundo da vida” da fenomenologia de Alfred Schutz. As lutas do movimento não se resumem ao seu lema “ocupar e resistir”,

## Abstract

Based on researches made on the Antonio Companheiro Tavares settlement and given interviews, the objective of this article is to analyse the process of identity construction and consolidation of the “Sem terra”. In this way, it seeks to understand the way education is given (formal and informal) both in young people and adults. The theoretic tools used are the concepts of symbolic capital of Pierre Bourdieu, the analysis of Salete Caldart of the education in the MST and the concept of “mundo da vida” (“world of life”) of the phenomenology of Alfred Schutz. The struggles of the movement can't be reduced to their slogan “ocupar e resistir” (“to occupy and resist”),

há problemáticas internas que também têm sua relevância, afinal estamos falando de um movimento construído em cenários conflitivos, numa aposta de organização de baixo pra cima. A educação de seus jovens e a formação da identidade Sem Terra são alguns exemplos dessas problemáticas internas. Contudo, as questões que o assentamento passa não são as mesmas que o movimento, existindo ainda muitas coisas a serem estruturadas no primeiro. Há problemas particulares do assentamento que se diferem, e muito, das pautas do MST. Abordá-los faz parte de entender a construção identitária como um processo complexo.

#### Palavras-chave

Identidade “sem terra” — Educação — Assentamento Companheiro Tavares

#### Introdução

O assentamento Antônio Companheiro Tavares tem mais de 15 anos e surgiu de um acampamento na fazenda do grupo Bamerindus, propriedade de José Eduardo Andrade Vieira, ex-senador do Paraná e ex-ministro da agricultura no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Em sua fase inicial, o acampamento contava com cerca de 680 famílias. Não havia espaço para todos, como relata Everaldo Matias Lopes à Simone Tatiane Pedron, em uma entrevista realizada dia 1 de abril de 2011 no assentamento, “Começou com 680 famílias, a área era pequena e não dava para tudo, uma parte ficou aqui, e a maioria seguiu para outros acampamentos da região.” (Pedron, 2011:4).

Em 2 de setembro de 1998 foi emitida a posse definitiva da área pelo INCRA-Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Agora as terras eram legalmente de quem produzia. Essa é a história do assentamento que está viva com muitos dos ainda moradores de Antônio Companheiro, que agora possui 81 famílias assentadas. Muitas pessoas que estavam no momento de ocupação

there are internal issues that also have their relevance, after all we are talking of a movement built in conflictive scenarios, in a bet of an organization from bottom to top. The education of their younglings and the formation of the “Sem Terra” identity are some examples of internal problematics. Nevertheless, the issues that the settlement go through are not the same as the movement, as there are still many things that need to be structured in the first one. There are particular problems of the settlement that differ, and a lot, from the MST guidelines. To approach them makes part of the understanding the identity construction as complex process.

#### Keywords

“Sem terra” identity — Education — Companheiro Tavares settlement

e resistência levam essa “identidade Antônio Companheiro Tavares” em constante mutação, junto com a identidade Sem Terra própria do movimento. Antes da ocupação do MST (Movimento dos trabalhadores sem terra), a fazenda Bamerindus era considerada pela mídia como exemplo na produção de pesquisas agropecuárias. Com a ocupação das terras, houve muita pressão externa para saber o que seria feito com a fazenda além de assentar aquelas famílias. Assim, buscando corresponder aos interesses sociais e utilizando-se da nova metodologia agroecológica, expressa nos cadernos de formação do MST, teve início no ano de 2000, um projeto de implantação do ITEPA - Instituto Técnico e Educacional de Pesquisa da Reforma Agrária, voltado ao campo da capacitação e da formação humana.

Dezesseis anos depois da conquista da terra percebe-se que muito da identidade conquistada através das lutas sofreu alterações com o passar do tempo. Segundo Gilberto, morador e uma das lideranças do assentamento, cerca de apenas 12 famílias das 81 seguem as diretrizes de agroecologia do MST.

Isso se deve ao fato de aparentemente existir uma perda de valores identitários no assentamento, dado que mesmo depois de formados pelo ITEPA muitos jovens saem de suas casas para trabalhar em empresas ligadas ao agronegócio. Um exemplo da contradição em que o assentamento se encontra é o fato de a Cooperativa Agroindustrial Lar estar na vizinhança do assentamento também na BR-277, onde há emprego (e com uma perspectiva salarial que dentro do assentamento seria impossível) para um jovem que acaba de se formar. Vale salientar que por muitas vezes condições materiais e questões econômicas se sobrepõem às práticas ideológicas, a crenças e a própria identidade do sujeito.

Assim é interesse deste artigo analisar a questão da educação, bem como a construção<sup>210</sup> da identidade dentro do assentamento Antônio Companheiro Tavares, e demonstrar como ambas se inter-relacionam por diversas vezes. Várias entrevistas<sup>211</sup> foram gravadas e são usadas neste trabalho como evidências que sustentam as alegações feitas.

### Da educação

Como parte do contexto histórico político que o Movimento Dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra protagoniza - onde o desinteresse por uma reforma agrária popular e a falta de projetos pedagógicos para o campo brasileiro determinam a maneira que atua o MST - é quase intuitivo pensar que eles possuem propostas pedagógicas para as 350 mil famílias ligadas ao movimento, isso por que o desenvolvimento da Educação do Campo foi esquecida pela política institucional, fato demonstrado pelo Parecer do Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB n. 36/2001):

<sup>210</sup>Abordaremos a identidade como uma construção individual que é condicionada pelo contexto social do sujeito. “O construtivismo enfatiza a construção discursiva do caráter da identidade e, portanto, sua abertura para qualquer mudança de identidade.” (Larain, 2000: 37, *apud*, Rosa, (s.n.t)). A identidade está em constante construção, podendo ela se modificar de acordo com as interações do indivíduo com a sociedade, com o seu grupo e com o meio que esta inserido como um todo.

<sup>211</sup>Todas entrevistas foram realizadas no dia 29 de junho de 2015 e alguns nomes foram alterados a fim de preservar a identidade das pessoas envolvidas.

“No Brasil, todas as constituições contemplaram a educação escolar, merecendo especial destaque a abrangência do tratamento que foi dado ao tema a partir de 1934. Até então, em que pese o Brasil ter sido considerado um país de origem eminentemente agrária, a educação rural não foi sequer mencionada nos textos constitucionais de 1824 e 1891, evidenciando-se, de um lado, o descaso dos dirigentes com a educação do campo e, do outro, os resquícios de matrizes culturais vinculadas a uma economia agrária apoiada no latifúndio e no trabalho escravo.” (CNE/CEB, 2001, *apud*, Barbosa, 2014:152).

Por isso a importância do MST - aliado a parceiros como a Comissão da Pastoral da Terra (CPT), União Nacional das Escolas Família Agrícola do Brasil, e claro, todas as demais organizações ligadas a Via Campesina Brasil - lutarem pela construção da educação do campo.

A educação é o alicerce de toda a estrutura do MST, e podemos a distinguir de duas maneiras:

1. A Educação Tradicional, isto é, a relação professor/aluno, a qual está fortemente ligado ao projeto educacional do assentamento Companheiro Tavares, através do projeto do ITEPA, que embora esteja temporariamente parado, formou vários técnicos em agroecologia e têm projetos futuros de pós-graduação vinculado à Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).
2. A educação através das vivências do cotidiano, isto é, o conjunto de práticas, valores, técnicas e etc. apreendidos pela convivência entre os sujeitos, no dia a dia dessas pessoas. Segundo Roseli Salete Caldart:

“Os Sem Terra se educam participando diretamente, e como sujeitos, das ações da luta pela terra e de outras lutas sociais que aos poucos foram integrando à agenda do MST. É esta participação que humaniza as pessoas: primeiro no sentido de que devolve à vida social pessoas que estavam dela excluídas [...]; segundo, no sentido de que a pedagogia da luta educa para uma determinada postura diante da vida: nada é impossível de mudar, e quanto mais inconformada com o atual estado de coisas mais humana é a pessoa; ou seja, exatamente o contrário da pedagogia da socialização que predomina nos chamados meios educacionais, onde estar em movimento e ter atos de contestação ou rebeldia é sempre visto como "má-educação": é preciso afastar-se daqueles baderneiros do MST!” (Caldart, 2001:214)

Esses dois tipos de educação têm funções importantíssimas dentro do microcosmos do Assentamento Antônio Companheiro Tavares. A educação através das vivências do cotidiano está presente no assentamento. Quando um filho vai com seus pais para trabalhar a terra ou quando vê os mesmos se unindo nas ações de mobilização, ele está em um processo de aprendizagem e construção do ser social - e claro, do ser Sem Terra. Quanto a educação tradicional, o assentamento não possui uma escola para educação infantil/fundamental, então as crianças precisam se locomover até o centro de São Miguel do Iguaçú, onde recebem uma Educação Tradicional Neoliberal.

### 3.1 A educação neoliberal e a educação Sem Terra

O projeto de educação do MST é uma peça fundamental na construção da “identidade Sem Terra” das crianças e adolescentes dos assentamentos e acampamentos. A escola itinerante tenta trazer uma educação baseada nos ideais do movimento, voltada às práticas agroecológicas e à luta do campo nos acampamentos do MST e é muito importante para criar raízes no movimento em seu processo de socialização primária. Esta educação se dá de forma específica, voltada ao movimento, com material didático elaborado pelo mesmo, com professores formados com base nos ideais de luta do MST e com um objetivo diferenciado das escolas convencionais.

Quando já se tem formado o assentamento não há mais necessidade de escolas itinerantes - essas tem a característica de auxiliarem na educação básica de acampados - pois agora os jovens tem moradia fixa, tem melhores estruturas e podem estudar nas escolas da cidade, embora em alguns poucos assentamentos existam escolas dentro do assentamento voltadas para a comunidade. Em todo caso, o movimento tenta sempre criar uma educação diferenciada, uma educação campesina para suas crianças.

A teoria dessa educação distinta, proposta pelo MST, se difere da realidade vivida no assentamento Antônio Companheiro Tavares, assim como relata Carlos<sup>212</sup>, assentado desde 2002 em São Miguel do Iguaçú: “Quando eu vim pra cá [...] era a escola José Gomes da Silva [...] mas com toda a burocracia acabou dando zebra”. O assentamento, tem um projeto excelente de educação, tanto básica, como o projeto ITEPA, já citado, mas tomou uma direção contrária; Hoje, no assentamento, não há uma educação específica destinada às crianças e adolescentes, deste modo, estes são obrigados a irem à cidade de São Miguel de Iguaçú, onde recebem uma educação convencional e neoliberal.

Para as crianças do MST pode ser prejudicial frequentar uma escola oferecida pelo Estado, pois esta educação possui características neoliberais que, segundo Sonia Alem Marrach (1996:2) são:

1. Atrelar a educação à preparação para o trabalho;
2. Tornar a escola um meio de transmissão de princípios doutrinários;
3. Fazer da escola um mercado para os produtos da indústria cultural e da informática.

A Educação Neoliberal esta atrelada à ideologia imposta pelo Banco Mundial, Lopes diz: “O Banco Mundial (BM) tem sido um ator importante no cenário da política educacional dos anos noventa no Brasil, considerando a educação como um instrumento fundamental para promover o crescimento econômico e a redução da pobreza.” (Lopes, 2007:3). O Banco Mundial agiu diretamente na maneira em que o projeto educacional em países em desenvolvimento iria vir a funcionar, foi inclusive proposto um pacote de reformas educativas. Lopes em seu artigo *As Influências do Modelo Neoliberal na Educação* (2007) separou quatro elementos distintivos do pacote de reformas:

1. A prioridade depositada sobre a educação básica; que é responsável, comparativamente, pelos maiores benefícios sociais e econômicos e considerada elemento essencial para um desenvolvimento sustentável e de longo prazo, assim como para aliviar a pobreza.
2. A melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educativa; Verifica-se que a qualidade localiza-se nos resultados e

<sup>212</sup>Alguns nomes foram alterados para preservar a identidade dos entrevistados.

esses se verificam no rendimento escolar, sendo julgado a partir dos objetivos e metas propostos pelo próprio equipamento escolar, sem questionar a validade, o sentido e os métodos de ensino daquilo que se ensina. Nesse resultado 4 o que conta é o “valor agregado da escolaridade”, isto é, o benefício do aprendizado e o incremento na probabilidade de uma atividade geradora de renda. Como terceiro aspecto das medidas do Banco Mundial aos países em desenvolvimento temos:

3. A prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa; propõe-se, especificamente: a) a reestruturação orgânica dos ministérios, das instituições intermediárias e das escolas; b) o fortalecimento dos sistemas de educação (apontando de maneira específica de recolher dados em quatro itens: matrícula, assistência, insumos e custos); e c) a capacitação de pessoal em assuntos administrativos.

4. Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados; Descentralizar implica em uma alteração profunda na forma de exercer o poder político, significa o remanejamento do poder central, que passa a conferir autonomia política, financeira e administrativa às outras instâncias de poder público, envolvendo “necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos” (Lobo, 1990). Pode também ser definida como “o ato de confiar poder de decisão a órgãos diferentes dos do poder central, que não estejam submetidos ao dever de obediência hierárquica e - acrescentam alguns - que contem com autoridades eleitas democraticamente” (Casassus, 1995, *apud*, Lopes, 2007:16).

Uma educação voltada à essas características gera um conflito ideológico nos sujeitos do MST, por que estes são educados através das ações do dia a dia, e quando chegam em uma escola neoliberal, recebem uma educação totalmente oposta, tendo em vista que a educação itinerante bem como as próprias práticas cotidianas têm como objetivo discutir a experiência dos acampamentos e assentamentos aliada a prática pedagógica, articulando uma “escola segundo os interesses da classe trabalhadora do campo, nos limites das contradições da época” (Freitas, 2009:13).

### 3.2 A formação da identidade através da educação do campo

“Os Sem Terra se educam participando diretamente, e como sujeitos, das ações da luta pela terra e de outras lutas sociais que aos poucos foram integrando à agenda do MST. É esta participação que humaniza as pessoas: primeiro no sentido de que devolve à vida social pessoas que dela são excluídas [...]; segundo, no sentido de que a pedagogia da luta educa para uma determinada postura diante da vida.” (Caldart, 2001:43)

Para compreendermos como se dá a educação através do acúmulo de experiências cotidianas, podemos nos basear no conceito de “mundo da vida”, isto é, “Cada indivíduo constrói seu próprio ‘mundo’; Mas o faz com o auxílio de materiais e métodos que lhe são oferecidos por outros: o mundo da vida é um mundo social que, por sua vez, é preestruturado para o indivíduo” (Wagner, 1979:17), desenvolvido por Edmund Husserl e analisado e aprimorado por Alfred Schutz através da fenomenologia.

Além do ensino fundamental básico, que poderia estar inserido no assentamento, existe também a educação proveniente de cada indivíduo dentro do movimento, ou seja, educação doméstica e familiar, uma educação que influencia o sujeito a continuar na luta pela terra e prosseguir com as ideias do movimento, que envolvem os princípios da agroecologia e da multiculturalidade (negando os padrões do agronegócio de monocultura para exportação ou terceirização da safra e sendo adepto a uma cultura de produção para o consumo), entre outras.

A formação “Sem Terra” de um indivíduo é proveniente da educação através de suas vivências dentro do movimento, da trajetória tanto do indivíduo como do conjunto. A história do indivíduo, desde acampado até ser assentado, é fundamental para a formação e consolidação das ideias do movimento em cada um.

É também fundamental nesta formação, que os pais estimulem seus filhos, nascidos nos assentamentos e acampamentos a participarem do trabalho no campo, para que conheçam a produção de sua família e para que estejam hábeis à continuar a produção familiar após sair da casa de seus pais. Também é importante que os pais influenciem seus filhos a participarem das místicas realizadas frequentemente pelo movimento, pois é um modo próprio do movimento de fomentar e consolidar seus ideais em todos os indivíduos trazendo a tona suas ideologias e principalmente sua história de luta e resistência.

A participação frequente no cotidiano do movimento é essencial para que o indivíduo tenha experiências no “mundo da vida” capazes de formar sua identidade dentro do movimento, para arraigar seu compromisso e seu amor pela causa e pelos ideais do movimento social do qual participa.

O assentamento de São Miguel do Iguazu enfrenta problemas em relação ao ensino através do acúmulo de experiências cotidianas.

“A revolta delas de nós termos vindo pra cá é que lá elas conheciam o pessoal inteiro. Lá elas eram envolvidas na escola, nas místicas, nas formaturas, tudo! Elas participavam de tudo! Aí quando viemos pra cá eles tiravam sarro delas ‘essas tinguinha que ficam gritando grito de ordem’ que lá elas eram acostumadas, tiravam sarro delas por isso, vinham pra casa chorando. Vestiam camisa do movimento, que lá elas viviam usando, e aqui tiravam sarro.”

Relata Maria<sup>213</sup>, assentada em São Miguel do Iguazu há oito anos. A dificuldade na convivência, por inúmeras razões, comprometem o compromisso de Paloma, filha mais nova de Maria, com o movimento. Não haver místicas e contato próximo, em uma escola itinerante ou no próprio assentamento, com as outras crianças, filhos e filhas de assentados, compromete a visão dela em relação ao movimento.

#### **4. Da Questão Identitária**

A incorporação do caráter identitário nas organizações sociais rompem com a antiga definição de movimento social (os Movimentos Sociais Tradicionais) - como os movimentos de obreiros, movimentos de cunho socialista, etc. - que

---

<sup>213</sup> O nome foi alterado para proteger a identidade da entrevistada

são movimentos de classe. Ao passo que a formação da identidade é tida como ponto fundamental dos movimentos originados no fim do século XX (os chamados Novos Movimentos Sociais ou NMS) - movimento LGBT, movimentos culturais, de raça e etnia, etc. Segundo Touraine, Os Novos Movimentos Sociais não combatem diretamente um adversário de classe (Touraine, 2006:19), porém nota-se que o MST tem o agronegócio como seu oponente, ou seja, um adversário de classe muito bem definido, não se enquadrando dessa vez na definição de NMS, mas é inegável que o movimento apresenta algumas características de NMS, como o apelo identitário. Percebe-se então que essa definição não é suficiente para explicar a configuração do MST, isto porque a construção identitária do movimento, e mais diretamente do assentamento, está relacionada à territorialidade e ancestralidade com o território.

“... la construcción de un lenguaje sobre la territorialidad se ha venido cargando de nuevas significaciones y valoraciones, a partir del rechazo a una concepción eficientista e instrumental que exhiben tanto los gobiernos como las empresas transnacionales y determinados actores locales.” (Svampa, 33).

Assim, a identidade do assentamento Antônio Companheiro se constrói a partir da oposição ao capital estrangeiro e ao agronegócio, mas também a partir do modo de desenvolvimento que o MST tem para o território de São Miguel que é antagônico ao do agronegócio, gerando assim um conflito não meramente econômico, mas também um conflito pelo território conquistado pelos camponeses.

Neste tópico iremos nos ater ao elemento que mantém os camponeses que já estão assentados, ou seja, que já possuem terra, ainda militantes a causa do movimento. Defenderemos o argumento de que o principal motivo para que os assentados ainda se mantenham alinhados à ideologia do MST é a construção da identidade nos sujeitos.

Segundo Alberto Melucci, os movimentos sociais que desenvolvem identidade em seus membros tem maiores chances de manterem esses membros dentro do movimento e prontos para uma ação coletiva, uma vez que a identidade coletiva de determinado grupo produz um sentimento de pertencimento a esta comunidade é criado um estado emocional que faz com que os sujeitos de tal grupo se sintam bem fazendo parte do movimento (Amparán; Gallegos, 2007). Já quando as pessoas sentem fazer parte de uma unidade, quando elas sentem um afeto pelo grupo, é menos provável que o movimento perca seus integrantes. De forma que sem identidade pouca coisa pode manter a coesão do grupo, ainda mais quando a comunidade exterior ao movimento apresenta a ilusão de ter algo que dentro do grupo seria impossível conseguir.

As problemáticas da questão da identidade do MST são diferentes dos problemas que o assentamento Antônio Companheiro Tavares enfrenta. São apenas um número em torno de 12 famílias no assentamento que mantêm o alinhamento com o MST. Sendo assim, nota-se que as famílias do assentamento vem sofrendo com crises de identidade.

As famílias que residem desde o acampamento tendem a não refletir esse problema, mas as famílias que vieram de outros assentamentos demonstram seu descontentamento sobre a falta de ações para criar essa mentalidade de “Sem Terra” nas pessoas. É o caso da família da Dona Maria, que mora há 7

anos em São Miguel com seu pai e duas filhas (Ana<sup>214</sup> de 14 anos e Marta<sup>215</sup> de 16). A família veio do assentamento da Lapa/PR e esperava que houvesse uma escola dentro do assentamento. Ela conta, emocionada, que não foi como esperava: “eu pensei que ia ter coisas no assentamento que falavam do movimento e da organização”. E completa sobre a educação na cidade que suas filhas tem: “Lá é estudar pra ser gari, é estudar pra ser lixeiro”. Sua filha mais nova, Ana, de 14 anos, diz que não quer continuar no assentamento e que pretende se desligar do movimento assim que puder.

As relações que essa família possui são um tanto diferentes das outras em que foram feitas as entrevistas. O *habitus*<sup>216</sup>, sofreu uma alteração na relação mãe-filha. Levamos em conta o *habitus* como toda a carga social que é capaz de moldar a maneira que o indivíduo verá o mundo. A Dona Maria nasceu no campo e logo se inseriu na luta pela terra por influência do seu pai, assim, junto com muitas outras coisas, o *habitus* influenciou na maneira em que Dona Maria iria se ligar as relações sociais do seu meio, favorecendo a construção da identidade “Sem-Terra”. Em compensação, suas filhas, embora tivessem o exemplo e estivessem no mesmo meio em que sua mãe cresceu, não tiveram na prática a vivência do MST.

A rotina de Ana, por exemplo, é ir para a escola na parte da manhã, ao meio-dia voltar para casa, almoçar; e dormir na parte da tarde, depois fazer tarefas da escola e às 18h ajudar a mãe a tirar leite. É um contraste quando comparada a rotina de Pedro<sup>217</sup>, de 16 anos de idade, que trabalha ajudando a família ao longo do dia e estudando a noite: “Tenho bastante tempo para estudar, a escola é aqui perto, o ônibus vem pegar a gente, é bom morar aqui, posso ajudar, ter experiência... E tem meu irmão e minha irmã que também estudam, ele faz veterinária e ela biologia.” Pedro é filho de Paulo, uma das lideranças do assentamento. Quando criança, Pedro participava das ações do Sem-Terrinha e estava bem inserido no movimento. Mas o mesmo se deu com Ana, quando sua família vivia em Lapa/PR. Ela participava dos eventos do MST e relata que gostava muito de participar das místicas que eram realizadas.

Então, se ela quando criança, teve dentro do seu círculo de interações sociais a identidade Sem Terra com uma base tão forte, quer dizer, se havia a prática no *habitus* de Ana, então o que gerou essa mudança de pensamento?

Ana chega ao assentamento Antônio Companheiro Tavares com 6 anos. O motivo da mudança foi por questões de saúde de seu avô, que sofre de bronquite crônica. O deslocamento foi traumático para ela, sair do lugar onde viveu sua primeira infância e ir para outro, desconhecido, onde nem casa garantida eles teriam, não seria fácil, isso somado ainda ao fato de ter crescido em um assentamento com forte presença do movimento (e ter incorporado esses valores), e ao chegar a sua nova moradia sofrer de

<sup>214</sup> O nome foi alterado para preservar a identidade da entrevistada.

<sup>215</sup> O nome foi alterado para preservar a identidade da entrevistada.

<sup>216</sup> O *habitus*, conceito de Pierre Bourdieu, é um sistema de esquemas individuais, socialmente constituído de disposições estruturadas (no social) e estruturantes (nas mentes), adquirido nas e pelas experiências práticas (em condições sociais específicas de existência), constantemente orientado para funções e ações do agir cotidiano (Setton, 2002:63). O *habitus* é então o conjunto de práticas que determinam os valores que moldam a maneira que o indivíduo vê e age para com o mundo.

<sup>217</sup> O nome foi alterado para preservar a identidade do entrevistado.

zombarias por parte das outras crianças<sup>218</sup>. “Chegavam em casa chorando, ‘não, mãe, as crianças tiram sarro de vestir a camisa do movimento.’ [...] Depois que viemos pra cá elas perderam o amor de ler um livro, de fazer uma mística.” conta Dona Maria.

O *habitus* enquanto incorporação das estruturas sociais no indivíduo é fundamental para compreender a herança cultural passada de geração para geração. Embora Ana possa ter sido influenciada pela relação que tinha com o antigo assentamento e incorporado valores da sua família, ao chegar no assentamento de São Miguel do Iguazu o *habitus* que em Lapa/PR tinha maior valor simbólico tinha agora um menor valor. Empregaremos o conceito de capital simbólico<sup>219</sup>, para explicar a perda da identidade “Sem-Terra” nessas crianças, afim de colocar em conflito a carga cultural/identitária das meninas vindas da Lapa e a mesma carga das crianças que conheceram. O capital simbólico que as crianças de Dona Maria possuíam era diferente ao dominante nas relações das crianças que já estavam lá. Assim, a identidade que fora construída nas crianças de Dona Maria já não tinha tanto valor.

Dentro do microcosmo do assentamento Antônio Companheiro, os valores dominantes não seguem as diretrizes do MST. Isso quer dizer que o capital simbólico que Ana trouxe do outro microcosmo (onde os valores dominantes são os valores do movimento) criou uma distância entre ela e as outras crianças. Em outras palavras, o *arbitrário cultural dominante*<sup>220</sup> desfavorece a identidade e o *habitus* da família. Talvez isso sirva de explicação - bem geral - para o fenômeno que fez com que Ana se sentisse deslocada.

As próprias estruturas do assentamento não favoreciam a formação de Ana. Na seguinte frase, podemos notar que nasceu uma certa fragilidade na identidade sem-terra de Maria: “O problema é que aqui não tem o incentivo, ‘o que eu vou ficar fazendo aqui?’ eles querem estudar, querem as coisas delas. A renda não é suficiente, nós produzimos de tudo, mas não conseguimos vender, fiz uma plantação de maracujá para elas venderem, pra elas terem dinheiro, mas não tem pra quem vender”. Há semelhanças entre o que Dona Maria disse e o que Ana quer, que é estudar (fora do assentamento) e se desvincular do movimento. Como vimos acima com a tese de Melucci, sem identidade os sujeitos podem vir a fazer cálculos de custo-benefício a cerca de se manter no grupo ou não, e se os benefícios fora do movimentos forem maiores do que dentro, eles irão se desligar.

Elas estudaram na escola estadual, junto com crianças do meio urbano e de diferentes classes sociais, naturalmente tiveram que conviver com a heterogeneidade de um colégio estadual. Lá também houveram ataques contra a sua identidade em formação. Dona Maria conta que suas crianças

<sup>218</sup>Não fica evidente se essas crianças são filhas de assentados, ou se são as crianças com que elas tiveram contato. Em ambos os casos houve um processo de coerção que fez com que Ana tentasse se “adequar” as novas normas.

<sup>219</sup>Mais além do Capital Tradicional (econômico), Bourdieu cria o conceito o Capital Simbólico para explicar acúmulo de recursos ou poder, que inferem nos costumes e hábitos de um grupo ou sociedade, por exemplo as músicas e a linguagem dominante que cada grupo tem: a música clássica e a língua padrão com as classes altas e a música popular e a linguagem informal com as classes baixas. Um sujeito que fala a norma padrão da língua em um grupo onde há predomínio da linguagem coloquial sofreria sanções, pois o capital simbólico que este possui, não tem tanto valor quando longe de seu locus de enunciação.

<sup>220</sup>Modo de agir, pensar e sentir dominante, que é imposto para os demais membros da sociedade/grupo.

sofriam discriminação: “a escola era fora do assentamento e os professores humilhavam elas”.

Essa influência externa existe, é ingenuidade acreditar que o MST está livre dela. Felipe<sup>221</sup>, ex-morador do assentamento Antônio Tavares, técnico em agroecologia pelo ITEPA explica:

“A realidade é universal [...] o capitalismo no estágio em que está não dá pra dizer que o MST é um sujeito isolado. Então as ações que são feitas no campo da formação humana, tanto fora ou interna, sofre influência de todos os lados. Porque somos isso. Por exemplo, não existe um acampamento isolado das relações sociais que se tem hoje na sociedade [...] e essa influência da sociedade nós vamos sofrer. Não só na escola do município, vamos sofrer a todo momento. Eu posso até ter uma escola no assentamento, mas quem disse que vou estar imune de sofrer influência? Os meios de comunicação estão ali direto! Através da TV, do rádio, da propaganda. ‘O que é bom para aquilo, o que é bom isso’. É tudo marketing! Então, a influência é através da escola, dos meios de comunicação. A forma de se vestir, a forma de agir, então, é uma coisa unificada do capital que vai se concretizando na prática, [...] nossas famílias são bem carentes, o que se passa na televisão muitos dos jovens não podem ter. É uma influência bem negativa, que leva ao esvaziamento do campo, como se fosse fácil ter isso na cidade.”

Em contra partida, Pedro estuda no mesmo colégio e mantém sua afeição pelo assentamento intacta. Isso quer dizer que, como o assentamento não possui forte presença (como místicas, eventos, grupos de estudo e, claro um reduzido número de pessoas engajadas) do MST, a formação da identidade Sem Terra se dá quase que unicamente pelas mãos do *habitus*, que é passado de geração em geração pelas relações sociais que o indivíduo tem<sup>222</sup>. Pedro tem em seu dia a dia muito do que é a realidade de seus pais, do trabalho no campo e da luta pelo movimento, enquanto que Ana só tem a realidade prática do trabalho e espírito de coletividade quando ajuda sua mãe a tirar leite.

Embora o assentamento se encontre numa situação em que as ações do movimento estão “mornas”, inclusive com o fim dos cursos do ITEPA em 2012, há agora uma expectativa da retomada das atividades e por tanto, dos valores identitários. No dia em que fomos visitar o local foi convocada uma assembleia para ser discutido temas pertinentes ao assentamento, cerca de 14 pessoas participaram, e é provável que o ITEPA abra dois cursos em parceria com a UNILA<sup>223</sup> em 2016, então é de se esperar que a identidade MST volte a ser dominante. Muito embora, não haja formação sem prática, como conta Felipe: “A gente tenta construir no sujeito, no indivíduo, aquele valor da coletividade. Geralmente, a gente faz um diálogo sobre o ‘espírito do sacrifício’, a gente procura trabalhar essa questão que é muito ruim na sociedade que é a exclusão e a parte de gênero. Então essas coisas a gente trabalha, e vai tentando construir algo nesse caminho. Mas acho que isso (a

<sup>221</sup>O nome foi alterado para preservar a identidade do entrevistado.

<sup>222</sup>Também é por isso que abordamos a construção da identidade nos jovens pela reprodução de valores e pelo exemplo, não cometeríamos o erro do reducionismo, restringindo a questão identitária a esse ou aquele hábito herdado

<sup>223</sup>Universidade Federal da Integração Latino-Americana

identidade) você vai encontrar mais na formação, na prática. Através dos núcleos de base na estrutura orgânica do MST, você vai ver os valores impregnados na prática [...] e assim vamos construindo o sujeito político”.

#### 4.1 Da identidade fruto do êxodo urbano<sup>224</sup>

Ainda hoje acontece o êxodo rural que esvazia a zona rural do país e aumenta as zonas urbanas, culminando nos problemas próprios das metrópoles, uma pesquisa realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) com projeções da ONU em 2001 traz um panorama de super lotação do meio urbano e esvaziamento do meio rural em 2050.

Contudo, segundo o IBGE recentes (2010) apontam uma diminuição no êxodo rural pela metade em comparação com a década passada. Essa diminuição tem como causa a qualidade de vida no campo estar aumentando, fazendo com que os moradores de zonas rurais permaneçam em suas casas e claro, com que famílias com más condições de vida no meio urbano migrem para zonas rurais. O MST tem feito um trabalho de integração dessas pessoas.

Existe uma dificuldade em entender como essas pessoas que antes viviam no meio urbano conseguem criar a identidade camponesa sendo que viveram em cidades, Felipe, formado em agroecologia no ITEPA explica: “Geralmente as pessoas eram do meio urbano. Acontece que o êxodo rural é uma consequência, por que quando ocorreu o êxodo rural junto com a revolução verde, os nossos pais saíram do campo, saíram e foram pra cidade, e sofreram com os problemas que se alastram pela cidade. Com o MST eles voltam para o campo, grande parte deles já são camponeses [...] eles vão lembrar de muita coisa, eles vem e encontram no MST uma forma muito boa de formação e organização de luta”. Isso quer dizer que grande parte das pessoas que vivem no meio urbano já tem formada a identidade camponesa, e com a educação do movimento nasce a formação e instrução da militância de cada um.

267

#### 5. Considerações Finais

Os movimentos sociais e organizações camponesas vem ocupando o espaço que o Estado deixa vazio na educação camponesa, as ações de grupos como o MST se esforçam para construir a Educação Tradicional em seus acampamentos e assentamentos, também faz parte da luta do MST a cada vez maior incorporação da Educação Através das Vivências do Cotidiano. O motivo para os movimentos sociais prezarem tanto por educação para seus integrantes é que a educação é uma maneira de se formar a identidade nos sujeitos, e que como sugere Amparán e Gallegos é necessário que os sujeitos tenham cada vez maiores capacidades cognitivas para agir individualmente e resolver problemas complexos inerentes a nossa sociedade: “La creciente mediación de sistemas de información simbólicos en la producción requiere de sujetos con capacidades cognitivas incrementadas para manejarlos y con capacidad para adoptar decisiones de manera rápida y autónoma.” (Amparán e Gallegos, 2007:137).

A Educação Através das Vivências do Cotidiano se dá dentro de um microcosmo pelas interações entre os sujeitos, e claro, não é necessário

<sup>224</sup>A justificativa de usar o termo “Êxodo Urbano” é que embora ele não esteja acontecendo em âmbito nacional é uma realidade para os assentamentos.

investimento em infraestrutura ou qualquer outra coisa, já a Educação Tradicional depende de investimentos estruturais, motivo pelo qual nem todos os assentamentos têm escolas, fazendo com que as crianças estejam vulneráveis à Educação Neoliberal. As escolas públicas têm em suas diretrizes o modelo criado a partir do pacote de reformas imposto pelo Banco Mundial, ou seja, a educação representa os interesses da classe burguesa, criando contradições entre as crianças do assentamento e a comunidade externa, contradições estas que como visto no tópico 3.2 são incorporadas pelo Mundo da Vida do sujeito e possuem caráter identitário/ideológico.

A identidade tem o papel de criar laços afetivos e emocionais do sujeito para com o grupo, bem com torná-lo parte integrante desse coletivo, o que garante que haja predomínio de consciência coletiva em detrimento da individual. Ao passo que sem identidade, a Tese da Mobilização de Recursos traz uma explicação eficiente para explicar o fenômeno da diminuição de famílias que exercem a agroecologia e a aparente falta de interesse pelas ações do assentamento, uma vez que o único elemento importante para esse tipo de análise é a escolha racional que os indivíduos fazem conforme as oportunidades. Dado que empresas como a LAR (Cooperativa Agroindustrial LAR) oferecem, por vezes, oportunidades melhores do que as que um morador pode encontrar dentro do assentamento, fazendo com que eles abandonem os princípios do MST e quiçá o próprio assentamento. Daí a importância dada a identidade - a falta dela - como expressão interior dos problemas do assentamento e solução exterior.

Conforme o desenvolvimento deste artigo pudemos ver que o assentamento, em meio a toda composição natural de tensões e contradições dos movimentos sociais, têm como principal problema a formação da Identidade; As gerações mais novas não têm adquirido a característica camponesa, o que cria mais uma contradição no assentamento, agora entre gerações, afinal as antigas gerações seja pelas lutas no início de Companheiro Tavares, quando ainda era um acampamento ou pela luta do movimento em outras regiões tiveram os meios de construir a sua identidade. Os jovens vem perdendo essa identidade Sem Terra, por razões como: a falta de oportunidade para pessoas com formação dentro do assentamento; pela falta de incentivo da comunidade; as próprias contradições internas do assentamento como a divisão em seguidores da agroecologia e não seguidores; além das forças externas como a Cooperativa Agroindustrial que se localiza muito próxima e que já contratou moradores do assentamento.

Foi visto que apesar de as projeções apontarem para o êxodo rural alegando que o mesmo não cessará nas próximas décadas o ritmo em que o êxodo se dá vem desacelerando continuamente, e que, pela ótica dos assentamentos o que se dá é um êxodo urbano, ou seja mais gente sai das cidades para ir para o campo do que o oposto. Vimos também que a prenoção de que os antigos residentes do meio urbano que se mudam para o campo se ligando ao MST não possuem identidade camponesa não se sustenta, uma vez que se aprofundando no tema percebe-se que a realidade é outra, afinal muitas das pessoas que viviam nos centros urbanos na verdade são camponesas que tiveram suas trajetórias mudadas por momentos históricos como o a Revolução Verde.

Através da pesquisa realizada no dia 29 de junho de 2015 e, conforme as bases teóricas utilizadas neste artigo podemos afirmar que há uma ligação estreita e paralela entre a formação da identidade “Sem Terra” e a educação

dentro dos movimentos sociais e, em especial, dentro do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra; Podemos concluir que, baseado na fenomenologia de Alfred Schutz, a educação formal, através de escolas próprias do MST (projeto ITEPA do assentamento Antônio Companheiro Tavares que, ainda que temporariamente inativo, tem certa importância para o assentamento), juntamente com a educação informal, isto é, a educação e o aprendizado no cotidiano dentro dos acampamentos e assentamentos - através das místicas, do convívio e participação ativa na produção familiar - são fundamentais para a formação da identidade Sem Terra nos militantes deste movimento. E que quando todas estas maneiras de construção e consolidação identitária não estão presentes irão surgir contradições na identidade dos indivíduos do grupo.

## 6. Bibliografia

- Amparán, Chihu Aquiles y Gallegos L. Alejandro, (2007) “La construcción de la identidad colectiva en Alberto Melucci” - POLIS, vol.3, núm.1, pg.125-159
- Barbosa, P. Lia, (2014), “As dimensões epistêmico-políticas da educação do campo em perspectiva latino-americana”, Revista Reflexão e Ação, Santa Cruz do Sul, v.22, no.2, p.143-169.
- Caldart, R. Salete, (2001), “O MST e a formação dos Sem Terra: o movimento social como princípio educativo”, Revista SciELO - Scientific Electronic Library Online, São Paulo, v.15, no. 43.
- Caprio, Marina, Lopes, M. P. Ediane, As influências do modelo neoliberal na educação - Disponível em:  
[http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/CienciasdaEducacao/RevistaEletronica/edi5\\_artigoedianeledes.pdf](http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/CienciasdaEducacao/RevistaEletronica/edi5_artigoedianeledes.pdf) (acessado em 12/10 de 2015)
- Bueno, M. Sylvia, Junior. S. A. Celestino e Marrach, A. Sonia (1996) “Neoliberalismo e educação”, Junior, G. Paulo, Infância, Educação e neoliberalismo, Editora Cortez, Pg. 42-56.
- Lombardi, Matheus, (2011), Êxodo rural cai pela metade em uma década, diz IBGE. Uol economia, São Paulo, Disponível em:  
<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/04/29/exodo-rural-cai-pela-metade-em-uma-decada-diz-ibge.htm> (acessado em 08/07 de 2015)
- Pedron, T. Simone, (2011) “Educação e MST: Experiências educativas no ITEPA - Assentamento Antônio Companheiro Tavares em São Miguel do Iguçu- PR”, I Seminário Internacional dos espaços de fronteira, Marechal Cândido Rondon.
- Pedron, T. Simone, (2013) “As Experiências Educativas No Curso De Técnico Em Agroecologia Do Centro De Formação Do Assentamento Antônio Companheiro Tavares-PR.” Anais do VI Congresso Internacional de História, Marechal Cândido Rondon.
- Schutz, A, (1979), “Bases da fenomenologia”, Wagner, H. R, Textos escolhidos: A fenomenologia e as relações sociais, Rio de Janeiro, Editora Zahar, Pg 06-50.
- Silva, M. Irizelda, (2012), “Escola Itinerante: Uma análise para além da sala de aula”, IX ANPED SUL, Planaltina do Paraná, Disponível em  
<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1383/82>  
(Acessado em 12 de outubro de 2015)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), censo demográfico brasileiro, 2010:

<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8> (acessado em 08/07 de 2015)

Touraine, Alain, (2006), Los movimientos sociales, revista colombiana de sociología, pg. 255-278

Malfatti, A. Selvino, (2011), “Os Movimentos Sociais em Alain Touraine”, Revista Estudos Filosóficos, Lisboa, nº 6, versão eletrônica - ISSN 2177-2967, Pg. 217-228

ROSA, Guilherme Carvalho da. “A discussão do conceito de identidade nos estudos culturais”, (s.n.t)

Setton, G. Maria, (2002), “A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea”, Revista SciELO - Scientific Electronic Library Online, São Paulo, No 20, Pg 60-154.

# ¿Buen desarrollo y mal vivir? Análisis de los aspectos económicos, políticos y de la integración de Bolivia y Ecuador luego de sus reformas constitucionales

¿Good development and unsavory? An analysis of economic, political and integrational aspects of Bolivia and Ecuador, after their constitutional reforms

MACARENA MERCADO MOTT\*

MAYCO ALEJANDRO MACIAS\*\*

\*Estudiante de posgrado en el programa de Maestría en Integración Contemporánea de América Latina. Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Brasil). E-mail: macameremott@live.com.ar

\*\*Estudiante de Relaciones Internacionales e Integración. Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Brasil). E-mail: maycoalejandromacias@live.com

271

## Resumen

El presente trabajo pretende analizar aspectos del modelo económico y político de los países que han transitado por reformas constitucionales en las que se han incorporado principios indígenas basados, principalmente, en cosmovisiones antagónicas a las que caracterizan al Estado, la economía y la integración que se han desarrollado en América Latina. Se estudiará a Bolivia y a Ecuador por sus procesos constitucionales de 2009 y 2008, por sus economías basadas en la extracción de recursos naturales y por su

## Abstract

The present work analyzes the aspects of the political and economic model of the countries that have transited through constitutional reforms that have incorporated indigenous principles based, primarily, on antagonistic world views that characterized the State, the economy and the integration developed in Latin America. The constitutional processes of Bolivia and Ecuador during the years 2008 and 2009 will be analyzed, due to their economies based on the extraction of natural resources and their

participación en el espacio de integración denominado UNASUR.

participation in the space of integration named UNASUR.

### Palabras clave

### Keywords

Buen vivir — neo extractivismo — integración

Living well — neo-extractivism — integration

“Nos dejaron un país loteado, un Estado loteado, un país subastado. Yo estoy casi convencido: si hubieran sido inteligentes administradores del Estado, si hubieran querido esta patria, amado esta patria y no como algunos sólo quieren a esta patria para saquear y enriquecerse, si realmente hubiera habido gente responsable para manejar amando a esta patria, a su pueblo, Bolivia sería mejor que Suiza. Suiza, un país desarrollado sin recursos naturales, y Bolivia con semejantes recursos naturales y con semejante pobreza. Eso hay que cambiar, y por eso estamos acá para cambiar juntos estas injusticias, este saqueo permanente a nuestros recursos naturales. Después de escuchar el informe de las comisiones de transición, he podido ver como el Estado no controla al Estado, sus instituciones. Una dependencia total, como hemos visto en lo económico, un país transnacionalizado” (Discurso de asunción de Evo Morales, enero de 2006)<sup>225</sup>.

“Ecuador y Latinoamérica deben buscar no solo una nueva estrategia, sino también una nueva concepción de desarrollo, que no refleje únicamente percepciones, experiencias e intereses de grupos y países dominantes; que no someta sociedades, vidas y personas a la entelequia del mercado; donde el Estado, la planificación y la acción colectiva recuperen su rol esencial para el progreso; donde se preserven activos intangibles pero fundamentales como el capital social; y donde las aparentes exigencias de la economía, no sean excluyentes y, peor aún, antagónicas del desarrollo social” (Discurso de asunción de Rafael Correa, enero de 2007)<sup>226</sup>.

### Introducción

Los procesos de reforma constitucional en países como Bolivia y Ecuador, nos invitan a problematizar categorías y realidades contemporáneas como desarrollo e integración. En una América Latina, caracterizada por procesos diversos que han marcado cada etapa de nuestra historia, como las luchas por la independencia, las revoluciones, las dictaduras y el aplastante neoliberalismo, se comienzan a construir —o incluir en estos casos— visiones alternativas del Estado, la economía y de las formas de integración. Sin

---

<sup>225</sup>Discurso de Asunción de Evo Morales, 2006. Consultado el 17/11/2015. Disponible en línea: <http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/18-62330-2006-01-30.html>

<sup>226</sup>Discurso de asunción de Rafael Correa. 2007. Consultado el 17/11/2015. Disponible en línea: <http://www.presidencia.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2015/07/Posesion-Presidente-2007.pdf>

embargo, las estructuras -aunque obsoletas- se mantienen y con ellas las lógicas capitalistas-colonialistas, se reproducen.

El presente trabajo tiene como objetivo profundizar el análisis respecto a los cambios ocurridos en Bolivia y Ecuador, a partir de las reformas constitucionales de 2008 y 2009. El propósito de evaluar estos aspectos surge de la necesidad de conocer la aplicación -y respeto- concreta de los principios del Buen Vivir en las políticas referidas al desarrollo y a la integración desde estos gobiernos considerados “progresistas”.

El texto se divide en tres partes que se trabajan de manera vincula. En primer lugar, haremos una descripción de los procesos considerados “neoconstitucionalistas” en Bolivia y Ecuador, explicando similitudes y diferencias, y haciendo foco en cómo ha impactado la incorporación de estos principios en la ingeniería institucional de los Estados de Bolivia y Ecuador.

En segundo lugar, revisaremos los Planes de Desarrollo Nacional de ambos países, a la luz de los principios del Buen Vivir, coherentes con los incluidos en las constituciones, con la intención de problematizar el modelo económico por el cual han optado las clases dirigentes que gobiernan estos países.

Por último, analizaremos la participación de Bolivia y Ecuador en el bloque de integración denominado Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR en adelante), que si bien tiene sus orígenes en el contexto de rechazo al ALCA y de construcción de alternativas a la integración pensada desde Estados Unidos, rescata e incorpora a sus proyectos a la Iniciativa de Integración de Infraestructura para Sudamérica (IIRSA en adelante) y al Foro Técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN). Proyectos que las organizaciones indígenas rechazan y denuncian a partir de sus contradicciones con los principios del Buen Vivir o Vivir Bien.

273

### **1. Mirada subordinada a la república**

Cuando pensamos en interpelar al Estado tal cual y como lo conocemos -y aprendemos- lo primero que buscamos analizar es la constitución del país específico que nos interesa estudiar. Es como el acta de nacimiento formal del Estado, donde encontramos la arquitectura y principios sobre los que se deberían basar los gobiernos. En el caso de América Latina, nuestros países fueron receptores de los diseños constitucionales de otras latitudes. Como explica Pablo Friggeri (2014) el constitucionalismo latinoamericano se caracterizó históricamente por una subordinación a la matriz europea norteamericana, y citando a Rodríguez Garavito, menciona la conceptualización “mirada subordinada”, relacionándola con lo que Ramón Soriano llama “imperialismo jurídico”, como una modalidad nueva de un imperialismo más indirecto y encubierto que practican las grandes potencias que se presentan como “civilizadas” y que es comprendido como “la imposición del derecho de una cultura a otra como consecuencia del dominio político” lo cual conlleva la destrucción de los derechos autóctonos de las culturas dominadas (Friggeri, 2014: 175).

Entendemos que esa “mirada subordinada” e “imperialismo” a los que hace referencia el autor, también podemos vincularlos a la mirada subordinada de nuestras economías, o mejor expresado, a la planificación que realizan los gobiernos guiados por las recetas para alcanzar el “progreso”, el “desarrollo” y un modelo de integración que garantice la inserción internacional de nuestros países en una situación de dependencia (Nilson, 2012).

## 2. Neoconstitucionalismo en Bolivia y Ecuador. Similitudes y diferencias en los procesos de reforma constitucional

En el año 2008 y 2009, en Bolivia y Ecuador respectivamente, se desarrollaron procesos de reforma constitucional que tuvieron como característica particular la incorporación de principios del movimiento indígena en la parte dogmática de las nuevas constituciones. Cletus Gregor Barié nos explica que Bolivia se proclama Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario y que en el capítulo cuarto sobre los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos comprende un espectro muy amplio de garantías. Por ejemplo, garantiza el derecho a la libre determinación y la territorialidad, a la titulación colectiva, a la consulta, al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos, a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales y a la gestión territorial indígena autónoma. La autora también menciona que los principios indígenas que se incorporan son: *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena) e *ivi maraei* (tierra sin mal) (Gregor Barié, 2014: 11-12).

La misma autora también describe la situación de Ecuador, el cual se convierte en Estado intercultural y plurinacional y establece una amplia serie de derechos, especialmente en el capítulo Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Entre otros establece: el mantenimiento de territorios ancestrales; consulta libre, previa e informada para proyectos de extracción; ejercicio de derechos propios; mecanismos de representación y participación y establecimiento de circunscripciones territoriales. La constitución transversaliza además algunos conceptos de inspiración indígena, como el buen vivir (*sumak kawsay*) y los derechos de la Madre Tierra o *Pachamama* (Gregor Barié, 2014: 12).

Respecto a las similitudes entre ambos procesos políticos Gregor Barié (2014) expone: a) un ascenso de nuevos gobiernos reformistas con líderes fuertes y carismáticos; b) procesos constituyentes altamente participativos que empoderan a los pueblos indígenas y con intercambios de aprendizajes entre ambos países; c) conceptos constitucionales innovadores, relacionados a desarrollo y visiones de progreso; d) políticas significativas de redistribución, basadas en una mayor participación económica y el impulso a la explotación de recursos naturales “neo-extractivismo”; e) y un gradual distanciamiento y conflicto entre organizaciones indígenas y gobiernos, que dan cuenta de diferentes visiones sobre el uso y manejo de recursos naturales (Gregor Barié, 2014: 13).

Analizando ambos procesos constituyentes, no se puede ser indiferente a la importancia que tienen los sujetos sociales que a través de la movilización han logrado crear las coyunturas para que estos procesos se concreticen. La incorporación de los derechos indígenas a las constituciones, como el reconocimiento de derechos a la Madre Tierra y a las autonomías de los pueblos originarios, son cuestiones que no deben subestimarse. Sin embargo, hay aspectos de la ingeniería institucional de ambos países que no se han modificado, o que si lo hicieron en el contenido de sus respectivas constituciones, no se han visto plasmadas en la realidad.

Pensar el Estado, principalmente de América Latina, implica no desconocer el pasado –y presente– colonial que caracteriza al Estado como institución importada desde Europa, con las características de República, en lo que la

división de poderes y sus respectivas competencias refiere. Como así también un sistema representativo, el cual depende de la configuración del sistema electoral para definir qué tan representativo es el gobierno y la composición de sus poderes. En el caso de América Latina, caracterizados por regímenes sumamente presidencialistas con concentración de poder en el Ejecutivo y una “fetichización” del líder, como menciona Maristella Svampa<sup>227</sup> (2015) cuando presta opinión sobre los gobiernos actuales de Ecuador y Bolivia.

Estas características, entre otras, son las que nos invitan a pensar si la incorporación de los principios del Buen Vivir es suficiente para terminar con el Estado Colonial -al cual Quijano (2000: 15) denomina como Estado Moderno porque implica a las instituciones modernas de ciudadanía y democracia política-, su maquinaria que lo caracteriza y con la economía dependiente-extractiva que saquea nuestros territorios y desplaza a nuestros pueblos. Como así también pensar el papel de determinado modelo de Estado, en el desarrollo capitalista, como explica Sweezy (1986: 238) el cual postula al Estado como instrumento de las clases dominantes para mantener la estructura de clases y, citando a Engels (1884), proteger la propiedad privada. Podemos observar que en el Preámbulo de la Constitución de Bolivia se expresa:

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.<sup>228</sup>

275

Sin embargo, en el Capítulo que refiere al Sistema de Gobierno, hace referencia a “La República de Bolivia”, con lo que eso implica en el modelo de Estado tradicional<sup>229</sup>. Además establece como formas de gobierno, la forma representativa, democrática, participativa y comunitaria<sup>230</sup>. En el caso de Ecuador, en el artículo 1 del Capítulo Primero se designa a Ecuador como un Estado Constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano,

<sup>227</sup>Intelectual argentina: “ni el mejor gobierno tiene derecho a perpetuarse”. Nota en Página Siete, Diario Nacional Independiente. Octubre 2015, La Paz, Bolivia. Consultado el 15/11/2015 Disponible en línea: <http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/10/1/intelectualargentina-mejor-gobierno-mundo-tiene-derecho-perpetuarse-poder-71998.html>

<sup>228</sup> Constitución Nacional reformada en 2009. Página 7-8.

<sup>229</sup>En el artículo 12 de la Constitución de Bolivia, se especifica: El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.

<sup>230</sup>En el Artículo 11 de la Constitución de Bolivia se desarrolla que la democracia se ejerce de las siguientes formas y que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a ley.

independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.<sup>231</sup>

Entonces, podemos observar que los principios indígenas se encuentran plasmados en importantes partes de las Constituciones de los países estudiados, como lo es en el reconocimiento de la interculturalidad, el Buen Vivir en sus preámbulos y sección de derechos. Como lo es las autonomías indígenas, los derechos de la Madre Tierra y la reivindicación de reconocer a las diversas lenguas indígenas. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, ambos estados mantienen sus estructuras institucionales heredadas de la colonización, agregando a que el principal rol que han tenido desde su edificación, ha sido el de administrar las riquezas -sobre todo las que provienen del trabajo de apropiarse de la naturaleza para fines del capital- en las tierras de América Latina. Como lo han hecho en situación de colonia y de dependencia -posterior a la independencia política- aun hoy, los estados continúan bajo la forma de República, donde la cultura política y la ingeniería institucional refuerzan la concentración de poder en el Ejecutivo.

En un escenario así, el Estado continua siendo manejado por un grupo que accede al poder, donde los mecanismos de gobierno no son muy diferentes a los anteriores, donde a través de la democracia representativa, a los movimientos sociales en general, y a los movimientos indígenas en particular, aun sólo les queda el espacio de los reclamos y la movilización. Es necesario refundar el Estado, pero también desde cada una de sus partes, interpelando dónde está el poder, quién lo tiene y cómo lo ejerce desde nuestra historia económica política y desde las heredadas. De lo contrario, los derechos y garantías constitucionales se transforman en letra muerta, que se utiliza a conveniencia del sector dominante que dirige el Estado.

276

### **3. ¿Buen desarrollo y mal vivir? Análisis de las perspectivas de desarrollo económico en Bolivia y Ecuador luego de las reformas constitucionales**

Eduardo Gudynas (2010) explica que el buen vivir implica tanto la disconformidad con el avance del desarrollo tradicional, como la búsqueda de transformaciones que incluyan un compromiso con la naturaleza y la calidad de vida de las personas. Cuando habla de desarrollo convencional se refiere al vinculado al crecimiento económico perpetuo, la acumulación material y la mercantilización de la naturaleza. A partir de las postulaciones que se hacen desde el buen vivir, no se pretende ser uno más de esos “desarrollos alternativos”, sino cuestionar las bases sobre las que se asienta la concepción de desarrollo moderno.

En una línea similar a la de Gudynas, Anibal Quijano (2010) comenta que el desarrollo fue, sobre todo en el debate latinoamericano, el término clave de un discurso político asociado a un elusivo proyecto de desconcentración y redistribución del capital industrial, en la nueva geografía que se configuraba en el capitalismo colonial moderno, al finalizar la Segunda Guerra Mundial (Quijano, 2010: 49). Además, Quijano postula que no es un accidente que los debates sobre la colonialidad del poder y la colonialidad/modernidad/eurocentrada, hayan emergido en América Latina,

<sup>231</sup>Constitución Nacional reformada en 2008. Página 9.

como también la propuesta del bien vivir, por parte del movimiento de los indígenas en la región.

Con la conquista y la colonización de América, África y Asia, empezó a estructurarse la economía-mundo: el sistema capitalista. Como uno de los elementos fundacionales de dicha civilización capitalista se desarrolló y consolidó la modalidad de acumulación extractivista, determinada desde entonces por las demandas de los centros metropolitanos del capitalismo naciente. Unas regiones fueron especializadas en la extracción y producción de materias primas, es decir de bienes primarios, mientras que otras asumieron el papel de productoras de manufacturas, normalmente utilizando los recursos naturales de los países pobres o empobrecidos. Las primeras exportan naturaleza, las segundas la importan (Alberto Acosta, 2013).

Para el análisis respecto a las economías de Bolivia y Ecuador, buscamos en autores como Maristella Svampa y Eduardo Gudynas, la colaboración para definir la situación del extractivismo y neo extractivismo en la región, como así también el papel que han cumplido los gobiernos neodesarrollistas, en general, y en particular los gobiernos de los países analizados en este trabajo. Acosta cita a Eduardo Gudynas (2009) para explicar el extractivismo como aquellas actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados (o que lo son limitadamente), sobre todo para la exportación en función de la demanda de los países centrales.

El extractivismo no se limita a los minerales o al petróleo. Hay también extractivismo agrario, forestal e inclusive pesquero. Actualmente en el mundo, en medio de una crisis compleja y aparentemente contradictoria, se han agudizado las tendencias extractivistas. Aprovechando sus cuantiosas reservas monetarias y financieras, las empresas transnacionales y economías emergentes como China han empezado a adquirir cada vez más activos en todos los continentes, ampliando aceleradamente su área de influencia (Acosta, 2013).

Eduardo Gudynas (2009: 188) explica que existe un neo-extractivismo progresista, ya que se observan algunas diferencias, que en ciertos casos son sustanciales, con las prácticas realizadas en otros países y las que tenían lugar en el pasado. Bajo este nuevo extractivismo se mantiene un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas, y que si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos.

En el mismo sentido, Maristella Svampa (2013) expone el pasaje del Consenso de Washington, asentado sobre la valorización financiera, al Consenso de los Commodities<sup>232</sup>, basado en la exportación de bienes primarios a gran escala.

<sup>232</sup>Svampa aclara que la apelación a un “consenso” tiene la virtud de invocar no solo un orden económico sino la consolidación de un sistema de dominación, diferente al de los años '90, pues alude menos a la emergencia de un discurso único que a una serie de ambivalencias, contradicciones y paradojas que van marcando la coexistencia y entrelazamiento entre ideología neoliberal y neodesarrollismo progresista. En razón de ello, el Consenso de los Commodities puede leerse tanto en términos de rupturas como de continuidades en relación al anterior período. Como ya había sucedido en la etapa del Consenso de Washington, el

Denomina como Consenso de los Commodities al ingreso a un nuevo orden económico y político, sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo, demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes.

En el caso de Bolivia y Ecuador particularmente, luego de los procesos de reforma constitucional y la incorporación de los principios de Buen Vivir, se han elaborado planes económicos con determinadas perspectivas que nos son útiles al análisis.

En la Constitución de Bolivia en su artículo 306 se define que,

“I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos. II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo. IV. Las formas de organización económica reconocidas en esta Constitución podrán constituir empresas mixtas. V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo.”<sup>233</sup>

En el mismo apartado, pero en el artículo 311, determina:

“I. Todas las formas de organización económica establecidas en esta Constitución gozarán de igualdad jurídica ante la ley. II. La economía plural comprende los siguientes aspectos: 1. El Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación. 2. **Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado. Se respetará y garantizará la propiedad individual y colectiva sobre la tierra. La agricultura, la ganadería, así como las actividades de caza y pesca que no involucren especies animales protegidas, son actividades que se rigen por lo establecido en la cuarta parte de esta Constitución referida a la estructura y organización económica del Estado.**<sup>234</sup> 3. La industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza. 4. El Estado podrá intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, buscando garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de todas las bolivianas y todos los bolivianos. 5. El respeto a la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica. 6. El Estado fomentará y promocionará el área comunitaria de la economía

---

Consenso de los Commodities establece reglas que suponen la aceptación de nuevas asimetrías y desigualdades ambientales y políticas por parte de los países latinoamericanos en el nuevo orden geopolítico (Svampa, 2013: 3).

<sup>233</sup>Constitución Nacional reformada en 2009.

<sup>234</sup>El resaltado en las letras son nuestras con la finalidad de problematizar la situación de los recursos naturales en Bolivia.

como alternativa solidaria en el área rural y urbana (resaltado nuestro).”<sup>235</sup>

En la Constitución de Ecuador se consigna lo siguiente en el aspecto económico en el artículo 283,

“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.”<sup>236</sup>

Respecto a los recursos naturales, en su artículo 317 menciona,

“Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico.”<sup>237</sup>

279

En el Plan Nacional de Desarrollo (PNBE) elaborado para el periodo 2013-2017, en Ecuador, se explica que el Buen Vivir se planifica, no se improvisa además de mencionar que su plan económico se encuentra basado en el Socialismo del Buen Vivir.

“El horizonte político de la Revolución Ciudadana es el Socialismo del Buen Vivir. El fin del Socialismo del Buen Vivir es defender y fortalecer la sociedad, el trabajo y la vida en todas sus formas. El primer paso es resolver el acceso a bienes, oportunidades y condiciones que garanticen - al individuo, a la colectividad y a las generaciones futuras- una vida digna sin perjudicar a la naturaleza. El Buen Vivir es una práctica diaria. Para ello debemos construir un Estado plurinacional y popular que proteja los intereses de las mayorías, con capacidad de gobernar y modificar la dominación capitalista.”<sup>238</sup>

Si bien, en sus constituciones se reconocen las formas de economía no hegemónicas como la solidaria, comunitaria, y previendo los derechos de la madre tierra, observando algunas estadísticas respecto a cuáles son los principales productos de exportación de ambos países y hacia donde está dirigida la inversión extranjera directa en los últimos años, posteriores a las reformas constitucionales, se puede cuestionar la real implementación de los

---

<sup>235</sup>Constitución Nacional reformada en 2009.

<sup>236</sup>Constitución Nacional reformada en 2008.

<sup>237</sup>Constitución Nacional reformada en 2008.

<sup>238</sup>Plan Nacional de Desarrollo. 2014. Página 20.

principios del buen vivir y el fomento de las economías comunitarias, en lo que refiere a desarrollo nacional.

Principales productos de exportación según participación en el total

Gas natural	52.3	%	(2014)
Mineral de zinc y sus concentrados	8.5	%	(2014)
Minerales y concentrados de minerales argentíferos, platiníferos y metales del grupo platino	6.3	%	(2014)
Tortas y harinas de semillas oleaginosas y otros residuos de aceite vegetal	6	%	(2014)
Petróleos crudos	5.1	%	(2014)
Estaño y sus aleaciones, sin forjar	3	%	(2014)
Aceite de soya	2.6	%	(2014)
Cereales sin moler, n.e.p.	1.7	%	(2014)
Cocos, nueces del brasil y anacardos, frescos o secos	1.5	%	(2014)
Mineral de plomo y sus concentrados	1.4	%	(2014)

Fuente: Perfil Nacional Económico de Bolivia disponible en página Oficial de la CEPAL. Año 2015

Principales productos de exportación según participación en el total

Petróleos crudos	52.3	%	(2014)
Plátanos (incluso bananas) frescos	10.5	%	(2014)
Crustáceos y moluscos, frescos, refrigerados, congelados, salados o desecados	10.4	%	(2014)
Preparados y conservas de pescado (incluso caviar y sus sustitutos)	5	%	(2014)
Flores y capullos cortados para adornos	3.2	%	(2014)
Cacao en grano, crudo o tostado	2.4	%	(2014)
Pescado fresco, refrigerado o congelado	1.2	%	(2014)
Aceite de palma	0.9	%	(2014)
Minerales y concentrados de minerales argentíferos, platiníferos y metales del grupo platino	0.8	%	(2014)
Extractos y esencias de café y preparados similares de café	0.6	%	(2014)

Fuente: Perfil Nacional Económico de Ecuador disponible en página Oficial de la CEPAL. Año 2015.

#### 4. Inversión Extranjera Directa hiere de muerte al Buen Vivir

Respecto a este punto, en un informe de 2015 elaborado por la CEPAL, se expone que en algunas economías, como las de Bolivia, Colombia y el Ecuador, el sector de los recursos naturales sigue recibiendo una gran parte de la IED, pero incluso en estas el porcentaje está decreciendo. Este retroceso se debe al declive de los precios de los minerales, que se inició en

2012 pero que hasta ahora no había afectado a las entradas de IED. El precio del petróleo se redujo a la mitad en los últimos meses de 2014, después de haber permanecido estable durante varios años (CEPAL, 2015, p. 10).

**América Latina y el Caribe: ingresos de inversión extranjera directa por sector de destino, 2006-2014**  
(En millones de dólares)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup></b>									
Recursos naturales	390	486	859	420	530	622	1 166	1 550	1 558
Manufacturas	67	164	154	74	274	240	119	317	390
Servicios	126	303	290	193	132	171	220	162	164
<b>Ecuador</b>									
Recursos naturales	-69	-77	265	58	189	380	243	279	528
Manufacturas	90	99	198	118	120	122	136	138	109
Servicios	250	173	595	132	-143	142	207	314	137

Fuente: Informe de la CEPAL sobre la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe.

En el caso de Ecuador específicamente, las entradas de IED registraron un alza del 6%, con lo que alcanzaron 774 millones de dólares, un poco más de dos tercios de los cuales se concentraron en el sector de los recursos naturales, como observamos en la imagen compartida anteriormente. El sector manufacturero recibió solo el 14% de los flujos de IED durante 2014, mientras que la participación de los servicios como destino de las inversiones procedentes del exterior cayó del 43% al 18%. En el mismo informe se expone que la exploración petrolera experimentó un auge en Ecuador, particularmente en octubre de 2014 se adjudicaron diversos contratos a empresas internacionales para trabajar con la compañía estatal Petroamazonas en la exploración de nuevas reservas de petróleo. Por otra parte, el informe también explica que el mercado ecuatoriano de alimentos y bebidas ha suscitado un considerable interés de varias empresas extranjeras<sup>239</sup>.

<sup>239</sup>En el informe citado se especifica lo siguiente respecto a este punto: “La compañía de productos lácteos Holding Tonicorp fue adquirida en su totalidad por la mexicana Arca Continental, en un acuerdo en el que también intervino la estadounidense Coca-Cola. La adquisición fue valorada en 400 millones de dólares. Además, Coca-Cola anunció en 2014 que planeaba invertir hasta 1.000 millones de dólares en el Ecuador en los cinco años siguientes. Mientras tanto, Arca Continental anunció su intención de invertir 80 millones de dólares más en una nueva planta industrial. En el ámbito financiero, Promerica Financial Corporation de Panamá, que ya poseía un banco en el Ecuador, adquirió el 56% del Banco de la Producción, el cuarto mayor del país. Esta operación puede beneficiar al sector financiero al elevar el nivel profesional. Promerica ya dirige bancos en varios países de Centroamérica, así como en las Islas Caimán y en la República Dominicana. Después de dos años de recibir cuantiosas inversiones del exterior, la IED en el Estado Plurinacional de Bolivia sufrió en 2014 una caída del 63% y se situó en 648 millones de dólares. En los últimos años, una gran parte de las inversiones se han dirigido a los recursos naturales, en particular a los sectores del petróleo y el gas. En 2014, por ejemplo, PDVSA anunció que invertiría 200 millones de dólares en varios proyectos de exploración y producción. Fuera del sector de los recursos naturales, en el mes de diciembre, el grupo peruano Holding Cementero se hizo con el control pleno de la principal compañía fabricante de cemento del Estado Plurinacional de Bolivia, Soboce, al comprar el 51% de las acciones que aún no poseía por un valor estimado de 300 millones de dólares (CEPAL, 2015).”

En los últimos años se han realizado en el Estado Plurinacional de Bolivia varias nacionalizaciones y desinversiones. La brasileña Petrobras y la francesa Total vendieron su participación en el gran gasoducto Transierra por 133 millones dólares a la compañía energética boliviana de propiedad estatal YPFB, que actualmente controla la gran mayoría de la infraestructura.

En 2012 se nacionalizó la mina Malku Khota. Su anterior propietaria, la compañía canadiense TriMetals Mining, reclama una compensación de 386 millones de dólares a través de un tribunal internacional de arbitraje. La empresa india Jindal Steel and Power obtuvo de otro tribunal internacional un fallo favorable en virtud del cual debía ser compensada con 22,5 millones de dólares por su participación en el proyecto El Mutún. La compañía reclama además una indemnización de 100 millones de dólares más por daños y perjuicios. Todas estas nacionalizaciones y desinversiones son consideradas flujos negativos de IED, que se traducen en una reducción de la inversión extranjera directa.<sup>240</sup>

Desde los actores sociales se ha criticado estas decisiones en lo que refiere a lo económico, como podemos encontrar en carácter de denuncia en el Manifiesto de la Coordinadora Plurinacional de la Reconducción<sup>241</sup> elaborado en 2011, en Bolivia, comenzamos a problematizar las orientaciones que han caracterizado las decisiones sobre políticas extractivistas en mencionado país.

“(…) No hemos salido del modelo extractivista, más bien reforzamos su persistencia, robusteciendo las cadenas de nuestra dependencia al centro del sistema-mundo capitalista, supeditándonos a la división del trabajo internacional y a los condicionamientos del mercado internacional, transfiriendo nuestros recursos naturales y valores en aras de la acumulación ampliada de capital, desacumulándonos internamente, repitiendo la condena impuesta por el colonialismo y la colonialidad, ser un país extractivista. Cuando de lo que se trata, de acuerdo al horizonte abierto por la Constitución de salir del modelo extractivista, construir un modelo productivo y productor de nuevas relaciones sociales de producción, basadas en la solidaridad, la complementariedad y la reciprocidad. Cuando de lo que se trata es de salir de la dependencia y supeditación a la economía mundo capitalista haciendo posible otro mundo alternativo, abriendo las rutas de una transición transformadora y emancipadora, rescatando las profundas tradiciones comunitarias y movilizandolas las iniciativas sociales y populares. Lo más grave de este modelo extractivista es el alcance destructivo, depredador y contaminante a la que ha llegado la minería capitalista, destrozando la tierra mediante la tecnología de explotación a cielo abierto. Ya no solamente la minería capitalista deja cementerios mineros, deja huecos en el subsuelo, sino que ahora deja zonas desoladas y desequilibradas ecológicamente, sin que este alto costo ecológico recompense a los habitantes, comunidades, campesinos y bolivianos y bolivianas. La destrucción tiene perspectivas de ser irradiante, conllevando despojamiento en los otros espacios económicos concomitantes, en lo social, destruyendo las capacidades de cohesión, en lo cultural,

<sup>240</sup>CEPAL. La inversión directa extranjera en América Latina y el Caribe, 2015. Santiago de Chile, 2015. Página 44. Consultada el 10/10/2015. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)

<sup>241</sup>Manifiesto por la recuperación del proceso de cambio con el pueblo y para el pueblo. Consultado el 13/11/2015. Disponible completo en línea: <http://www.vientosur.info/spip.php?article5583>

destruyendo las redes simbólicas, en lo ético, empujando a la gente al abismo de la decadencia moral (Manifiesto, 2011)”.

Además, de colocar aspectos sobre la economía de Bolivia, este manifiesto llama a reflexionar sobre el lugar de dependencia y de proveedor de recursos naturales en la división internacional del trabajo. Particularmente, aspectos que se vinculan a las discusiones sobre la integración. De acuerdo a las críticas presentadas podríamos concordar con lo que Bambirra (1974, p. 33-34) expone sobre la integración monopólica, donde el capitalismo periférico se integra al capitalismo hegemónico. Sin embargo, es necesario analizar la situación actual de la integración y la participación de Bolivia y Ecuador luego de reformar sus constituciones.

## **5. ¿Integración para el desarrollo o para el buen vivir? Críticas del movimiento indígenas a los proyectos de infraestructura IIRSA-COSIPLAN**

El desafío es encontrar un rumbo consistente y efectivo. Es preciso para ello analizar particularmente el camino recorrido y evaluar avances y limitaciones de las experiencias e instancias para la integración regional. Tomar enseñanzas de la experiencia es esencial para que no se repitan diferencias enormes en América Latina entre expectativas y realidades. Ello resulta mucho más vital en un período negativo como el que se ha abierto. La integración no puede darse el lujo de ser nuevamente sólo un sueño. Es convocada abruptamente por la realidad (Jorge Marchini, 2015, p. 2).

El desafío -o en realidad los desafíos— respecto a la integración regional en América Latina, no pueden pensarse sólo dentro de las universidades y gabinetes de gobierno. Es claro, que las experiencias que se han aplicado en la región, han dejado por fuera del diseño e implementación de esos modelos de integración, a grandes sectores sociales, lo cual ha sido visible a través de una serie de conflictos posteriores. Similar a lo que ocurre en los estados, respecto a sus políticas públicas no populares.

Si hay una temática que involucra e interpela, tanto al desarrollo como al buen vivir, es la integración regional y sus mecanismos para concretarla. Históricamente, los modelos de integración que se han pensado e implementado en América Latina, han ido de la mano de los modelos de desarrollo nacional que los países tenían preparados para sus economías. Así, nos es imposible separar el análisis de los modelos de desarrollo particular de cada país de las estrategias de integración regional que han efectuado en diferentes épocas. Como tampoco lo podemos hacer con la situación actual.

En la región se vivieron procesos cubiertos por el manto del neoliberalismo, donde la integración respondía a los esquemas económicos determinados desde Washington, como lo hacían los gobiernos al interior de sus países con las políticas específicas de privatización, descentralización, etc. En toda época, los modelos de desarrollo tuvieron su pie en la integración, como ocurrió con el modelo propuesto por la CEPAL. En ese modelo cepalino, la integración latinoamericana fue una estrategia central en la búsqueda de un desarrollo económico que podía sustentar la industrialización y modificar los términos de intercambio que histórica y estructuralmente eran desfavorables

para los países de América Latina con un patrón primario exportador (Ticehurst, 2008, p. 2).

Posterior al contexto de Industrialización por Sustitución de Importaciones, con políticas proteccionistas y sugerencias de la primera CEPAL, como así también del modelo del Regionalismo Abierto vinculado a las políticas neoliberales de desarrollo, es que con el cambio de gobiernos titulado como el “giro hacia la izquierda”, comienzan a dibujarse alternativas de integración, relacionadas a las políticas que los países de la región aplicaban en sus territorios nacionales.

La UNASUR es el ejemplo de la apuesta a nuevos mecanismos de integración, frente a las propuestas que surgían desde los escritorios de Estados Unidos. Busca conjugar la integración económica, con la cultural, social y política. En la misma participan activamente países como Bolivia y Ecuador, que acordes a sus procesos internos de movilización y reformas constitucionales, buscaban también alternativas en lo que refiere a la integración. Sin embargo, existen ciertos aspectos que desde las mismas organizaciones indígenas cuestionan a estos proyectos integracionistas pos-neoliberales, como lo vinculado con la integración física a través de la co-planificación sobre infraestructura para la región.

Autores como María Cristina Montenegro y Christian Sommer (2008) consideran que Sudamérica tiene debilidades estructurales de características geográficas, su territorio regional se encuentra fragmentado por barreras que impiden el acceso a los recursos naturales y el suministro de bienes y servicios a bajo costo. Ante esto proponen -al igual que otros autores- que los gobiernos encuentren respuestas eficaces para gestionar y ampliar la infraestructura física, para no obstaculizar el desarrollo, la integración y la participación de la región en el proceso de globalización.

En el marco del Regionalismo Abierto<sup>242</sup>, se propone el desarrollo de infraestructura regional. Desde esta perspectiva IIRSA (Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana) es definida por Montenegro et al. (2008) como una iniciativa multinacional, multisectorial y multidisciplinaria, que contempla mecanismos de coordinación entre gobiernos (en sus diferentes niveles), organismos internacionales y el sector privado. Teniendo en cuenta que estos proyectos se plantean como principal objetivo aumentar la competitividad de la región.

En el encuentro de Jefes de Estado de América del Sur, que se realizó en Brasilia en el año 2000, el presidente brasileño Fernando Cardoso propuso impulsar el mejoramiento de las infraestructuras de comunicación, dando origen a la IIRSA. Unos cuantos años después -y en otro contexto regional e internacional- se concreta el COSIPLAN como instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR. Fue creado en la Tercera Reunión<sup>243</sup> del Consejo de Jefas y

<sup>242</sup>Implica la reducción de barreras internas al comercio y los “cuellos de botella” en la infraestructura y en los sistemas de regulación-operación que sustentan las actividades productivas de escala regional.

<sup>243</sup>En esta reunión el presidente de la República de Ecuador, Rafael Correa recibió la presidencia pro t mpore de Unasur y estuvieron presentes el vicepresidente de Ecuador, Lenin Moreno, y los mandatarios de Venezuela, Hugo Chávez; de Argentina, Cristina

Jefes de Estado de la UNASUR realizada en la ciudad de Quito el 28 de enero de 2009. El Estatuto y el Reglamento del Consejo fueron aprobados por los Ministros en la Primera Reunión Ordinaria del CONSIPLAN (Buenos Aires, diciembre de 2009) y ratificados posteriormente por la Cuarta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR, en noviembre de 2010.<sup>244</sup>

Retomamos a Gudynas (2009) quien trabaja el neo extractivismo como el extractivismo desarrollado por los gobiernos progresistas, en este caso Bolivia y Ecuador, donde el autor mediante la exposición de diez tesis, en la quinta indica que bajo el nuevo extractivismo persiste la fragmentación territorial en áreas desterritorializadas, generándose un entramado de enclaves y sus conexiones a los mercados globales, que agravan las tensiones territoriales. Explica que los cambios territoriales bajo el extractivismo aunque pueden ser localizados, son profundos, ya que modifican la configuración del espacio, los actores que lo construyen y sus formas de relación. En escalas geográficas mayores, en casi todos los casos, el neoextractivismo está apoyado en la IIRSA, que es activamente promovida por todos los gobiernos progresistas, bajo un liderazgo de Brasil. Esos emprendimientos, sumados a las acciones nacionales, desencadenan esa reconfiguración de los territorios (Gudynas, 2009: 201).

El avance de la explotación minera, petrolera o los monocultivos de exportación desencadena profundos impactos territoriales. En muchos casos representan la llegada de contingentes de operarios y técnicos, y sus equipos, a áreas remotas; algunas de ellas están habitadas por comunidades rurales o pueblos indígenas. Generan enclaves productivos que están conectados por corredores de transporte o de energía con otras zonas del país, y orientados hacia los puertos de exportación.

Sus actividades son resguardadas en muchos casos por el propio Estado, incluso por medio de protección policial o militar. Muchos de esos enclaves son un ingrediente más en un proceso de fragmentación geográfica, especialmente en las zonas andinas y amazónicas. Mientras que en ellos se expresa una fuerte presencia estatal, están rodeados de amplias regiones “desterritorializadas”, donde el Estado no logra asegurar su presencia en forma adecuada y homogénea, observándose limitaciones por ejemplo en la cobertura de los derechos ciudadanos, los servicios de salud o la aplicación de la justicia. Los enclaves extractivos generan muchas tensiones y contradicciones, sobre todo para Estados como el de Bolivia y Ecuador, por sus características particulares.

En unos casos, los gobiernos asignan bloques de exploración y explotación que ignoran los territorios preexistentes, reconocidos por pueblos indígenas o comunidades campesinas. En otros casos, explica Gudynas (2009) esos enclaves significan la apertura de zonas remotas o el avance de la frontera agropecuaria, y junto con ella, el ingreso de cazadores furtivos, tala ilegal del bosque, narcotráfico, o contrabando, por lo cual las condiciones de seguridad se deterioran y la violencia aumenta.

---

Fernández; de Brasil, Inácio Lula da Silva; de Chile, Michelle Bachelet; de Bolivia, Evo Morales, de Paraguay, Fernando Lugo; de Guayana, Bharrat Jagdeo; y de Surinam, Rinaldo Ronald Venetiaan; el vicepresidente de Uruguay, Rodolfo Nin Novoa y la vicescanciller colombiana, Clemencia Forero.

<sup>244</sup>Página Oficial <http://www.iirsa.org/> Consultada el 17/10/2015

A su vez, los enclaves extractivos requieren redes de conectividad que permitan la entrada de insumos y equipamientos, y la salida de los productos exportables, lo que a su vez desencadena otros impactos. En algunos grandes emprendimientos se hacen necesarias significativas obras de apoyo en infraestructura o energía (incluso represas hidroeléctricas o provisión de gas), las que a su vez generan otros impactos territoriales.

Los territorios de Bolivia (en cinco de los ejes) y Ecuador (dos de los ejes) se encuentran involucrados en los proyectos contemplados en los diversos Ejes de “Desarrollo e Integración” que comprende la IIRSA. Como a continuación lo muestra un gráfico colocado en un informe<sup>245</sup> desarrollado por la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), UNASUR, COSIPLAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

Eje	Países	Proyectos Estructurantes	Proyectos Individuales	Valor Total Millares US\$
Amazonas	Brasil, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela	3	25	3.484,7
Andino	Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú	5	11	3.682,2
Capricornio	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay	5	18	3.480
Escudo Guyanés	Guyana, Surinam, Venezuela y Brasil	3	4	1.050,8
Hidrovia Paraguay-Paraná	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay	4	15	1.510,8
Interoceánico Central	Bolivia, Brasil y Paraguay	4	7	5.362,2
Mercosur-Chile	Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Chile	6	7	2.218
Perú-Brasil-Bolivia	Perú, Brasil y Bolivia	1	1	119,0
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>31</b>	<b>88</b>	<b>20.907,96</b>

Fuente: informe de Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

Entonces, las nuevas opciones sobre integración, se encuentran compartiendo espacios con viejas propuestas, como IIRSA y sus intenciones. Así como Alejandro Gutierrez (2012), citando a Da Motta Veiga y Rios (2007), explica

<sup>245</sup>En la presentación de ese informe Paulo Skaf explica que “el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), de la Unión de los Países Sudamericanos (UNASUR), consolidó los proyectos de infraestructura contemplados en la Agenda de Proyectos Prioritarios (API) y trazó como meta el año de 2022 para su conclusión. Al enterarse de ese objetivo, la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) inmediatamente se propuso a promover la interlocución entre los gobiernos de Sudamérica y los inversionistas del sector privado, capaces de absorber y concretar dichos emprendimientos. En esa publicación, FIESP tiene el objetivo de difundir informaciones y dar visibilidad a las 88 obras que integran los 31 proyectos estructurantes de la API. Así, la participación de agentes de la iniciativa privada, combinada con los órganos públicos, es fundamental para que esas obras salgan del papel y se vuelvan realidad, adecuando la infraestructura de la región a las necesidades de cada nación y a su integración. Para ello, entendemos también que la alianza con la Presidencia Pró Tempore de UNASUR, ejercida por el Paraguay, es igualmente importante” (SKAF, 2012, p. 3).

que algunos estudiosos denominan esta nueva etapa como regionalismo postliberal, que sin embargo convive con acuerdos de integración y estrategias de inserción internacional que surgieron orientados por el nuevo regionalismo y el regionalismo abierto (Gutierrez, 2012: 245). En la misma línea Svampa (2014) en una entrevista<sup>246</sup> afirma que,

“La UNASUR defiende una perspectiva neoestructuralista, desarrollada por la Cepal, que parte del reconocimiento de que la acumulación se sostiene en el crecimiento de las exportaciones de commodities o bienes primarios. Ya en 2010 el brasileño Bresser Pereira escribió sobre el neodesarrollismo señalando que “en la era de la globalización, el crecimiento liderado por las exportaciones es la única estrategia sensata para los países en desarrollo”. El neoestructuralismo aparece así como la base conceptual de los gobiernos progresistas en cuanto a la concepción del desarrollo. El neoestructuralismo tiene una concepción sobre los bienes naturales que instala un campo de ambigüedad entre la noción de commodities y recursos naturales estratégicos. Si bien la política de desarrollo se orienta al crecimiento de las exportaciones y la asociación con grandes corporaciones transnacionales, también busca un control mayor por parte de los estados de la renta extractiva, en materia de hidrocarburos y energía” (Svampa, 2014).

Este aspecto -y sus contradicciones— se observa en la resistencia y denuncia de pueblos indígenas y poblaciones tradicionales, frente a los impactos que causan o pueden causar la implementación de esas obras de infraestructura, antes enmarcadas en el proyecto IIRSA y ahora contempladas en COSIPLAN-UNASUR.

En 2008, en La Paz Bolivia, en un taller organizado por la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI en adelante)<sup>247</sup>, se desarrolló un texto con la finalidad de hacer pública la postura respecto al IIRSA por parte de diversas organizaciones.<sup>248</sup> En el documento elaborado durante el taller “Pueblos Indígenas y el IIRSA” se expresa:

287

<sup>246</sup>Entrevista a la socióloga Maristella Svampa. Cristina, el “mal desarrollo” y el progresismo sudamericano.

Emiliano Guido, 2014. Consultado el 20/11/2015. Disponible en línea: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=191895>

<sup>247</sup>Consultado el 17/11/2015. Disponible en línea: <http://www.inesc.org.br/publicaciones/manifestos/resolucion-de-pueblos-indigenassobre-el-iirsa>

<sup>248</sup>Entre las organizaciones presentes se encontraban: Organizaciones Indígenas Andinas y de Abya Yala; CONACAMI Confederación Nacional de Comunidades del Perú; ECUARUNARI Confederación de los Pueblos Kichwa del Ecuador; ONIC Organización Nacional Indígena de Colombia; ONPIA Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Argentina; COICA Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica; CCP Confederación Campesina del Perú; CNA Confederación Nacional Agraria (Perú); ANAMEBI Asociación Nacional de Maestros en Educación Bilingüe (Perú); CONIVE Consejo Nacional Indígena de Venezuela; MAIKIRALASALII; Organización Wayuu de Sucuy; Consejo Indígena de Nicaragua; Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras-CONPAH; CNACHA Consejo de Naciones Aborígenes Charrúa; Coordinadora Indígena del Bajo Chaco Paraguay; Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería del Cusco; Organizaciones Indígenas del Qollasuyo / Bolivia; Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo - CONAMAQ; Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia-CSUTCB; Federación Nacional Mujeres Indígenas Originarias Bartolina Sisa;

“(…) somos hijos de la Pachamama, no sus dueños menos sus dominadores, vendedores y destructores, por lo cual nuestra vida depende totalmente de ella y por ello desde milenios atrás construíamos nuestras propias formas del mal llamado “desarrollo”, es decir nuestro Sumaq Kawsay/ Sumaq Qamaña, que debe ser respetado. Nuestro Buen Vivir como alternativa legítima de bienestar en equilibrio con la naturaleza y espiritualidad, está muy lejos, del IIRSA que nos quiere convertir en territorios de tránsito de mercancías, de huecos mineros y ríos muertos de petróleo. Si queremos carreteras e hidrovías, pero no a ese costo, no para ver pasar camiones o barcos de las transnacionales, sino para que ayuden a nuestra propia producción comunitaria. Que se priorice la lucha contra el analfabetismo y desnutrición en nuestros pueblos y nuestras alternativas productivas comunitarias, y no más deuda externa para el falso desarrollo del asfalto, cemento y fierros” (La Paz, Bolivia, 2008).

Uno de los ejes de acción en los que más ha avanzado la CAOI, en la defensa de la Madre Tierra y los derechos de nuestros pueblos, es en la propuesta de reestructuración de la IIRSA. Además de publicar un libro con esta propuesta, solicitaron y lograron una Audiencia Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, en la que denunciaron los impactos de los megaproyectos de esta iniciativa.

El tema estuvo presente en la agenda del II Congreso de la CAOI, donde la Asamblea Plenaria debatió, enriqueció y aprobó las conclusiones de la Comisión de Trabajo donde se examinó la defensa de los territorios y la Madre Naturaleza: megaproyectos IIRSA en Pueblos Indígenas.<sup>249</sup>

Miguel Palacín (2009), Coordinador General de la CAOI frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos explica que no son los pueblos indígenas los que están en contra de IIRSA, sino IIRSA en contra de los pueblos indígenas.<sup>250</sup> Esta afirmación, es basada en el hecho de la amenaza que implican las obras cuando son realizadas sobre o en cercanías de los territorios de estos pueblos.

Con respecto a los impactos de la IIRSA sobre los pueblos indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó en Noviembre del 2010 una Audiencia para analizar el tema. Los peticionarios (la Organización Indígena de la Chiquitanía -OICH, la Red de Defensa Jurídica de la Amazonía y la CAOI), indicaron que los megaproyectos vulneraban: el derecho a no ser desplazados; el derecho a la propiedad colectiva de la tierra, el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, el derecho a la libre determinación y el autogobierno, al desconocer las formas propias de

---

Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia; OICH Organización Indígena Chiquitana; Central Indígenas de Comunidades del Turubó; Central Indígena Chiquitana Amanecer Roboré; Federación de Juntas Vecinales El Alto; Asamblea del Pueblo Guaraní; Movimiento Boliviano por la Soberanía e Integración de los Pueblos.

<sup>249</sup>II Congreso de CAOI renovó estrategias para reestructurar la IIRSA. Exigimos respeto por nuestro Buen Vivir. Consultado el 18/11/2015. Disponible en línea: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/proyectosdeinfraestructura.html>

<sup>250</sup>Consultado el 17/11/2015. Disponible en línea: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/proyectosdeinfraestructura.html>

desarrollo, atentando contra la cosmovisión indígena del Buen Vivir y al desconocer a las autoridades y procesos de toma de decisiones de los pueblos indígenas. Además de afectar el derecho a la integridad personal y a la salud, debido a la contaminación y pérdida de la biodiversidad en zonas de caza, pesca y recolección.

### **Conclusión**

Estos procesos que acontecen en Bolivia y Ecuador precisan de un análisis más profundo y detallado sobre aspectos como el económico y el político en perspectiva del conflicto con los pueblos de esos estados y no desde una perspectiva formalista. Es necesario analizar hasta qué punto las reformas constitucionales basadas en principios del Buen Vivir han transformado los esquemas de poder que caracterizan al Estado Colonial/Moderno/Capitalista que han importado a nuestra región y que aún se mantiene. Este debate no implica el “menos Estado” o un “Estado ausente”, sino pensar desde los principios indígenas una real democracia comunitaria que cuestione la concentración de poder y el uso del mismo como instrumento de dominación de los capitalistas.

Por otra parte, en lo que refiere al aspecto económico, se puede observar que continúa el perfil primario exportador o como lo caracterizan los autores citados, extractivo-exportador, donde las economías comunitarias o solidarias como pretenden defender y promover desde las constituciones, han quedado en un segundo plano. Pues es claro que comunidades indígenas tienen al Estado moderno, colonial y capitalista como el facilitador de sus desgracias, es decir, del manejo de inversiones extranjeras o negociar el nivel de exportaciones de petróleo que se registran en las estadísticas, porque el sistema de gobierno concentra las decisiones que se encuentran distribuidas entre los poderes y el orden de la república. En este sentido, también vale aclarar, que no se pretende caer en un fundamentalismo ecologista, sino también cuestionar qué modelos económicos promueve el Estado. ¿Los Estados de Bolivia y Ecuador, o mejor dicho sus gobiernos, promueven los modelos hegemónicos funcionales al capitalismo transnacional o refuerzan las iniciativas económicas que buscan mejorar la vida, no sólo de las comunidades indígenas sino de todo el pueblo de sus países?

Por último, respecto a un modelo de integración basado en la infraestructura, sin consulta previa o consideración de las perspectivas de los pueblos afectados directamente por los impactos negativos de esas decisiones, como lo vienen denunciando las organizaciones indígenas en el caso de IIRSA-COSIPLAN, nos preguntamos: ¿Por qué Ecuador y Bolivia no incluyen sus perspectivas del Buen Vivir en lo que a integración refiere? Además de continuar reproduciendo los modelos de integración donde prevalecen las relaciones intergubernamentales, también basadas en las ingenierías institucionales propias de todos los países de la región. Así, es que en la actualidad los pueblos indígenas solicitan la creación del Consejo de Pueblos Indígenas en la UNASUR, para poder exponer sus problemáticas y demandas relacionadas a la integración.

En síntesis, continúan primando los enfoques de desarrollo e integración hegemónicos, sustentados en la búsqueda de desarrollo económico e inserción internacional, sin cuestionar de fondo y junto a los pueblos verdaderas alternativas. Por otra parte, podemos preguntarnos si estos procesos

realmente han sido profundos o han terminado en la reafirmación de la dependencia económica de nuestros países respecto a las potencias internacionales, sin poder desprendernos de nuestra matriz extractivo-exportadora, como así también de la dependencia de nuestros pueblos respecto a la política social de los Estados, que si bien han “incluido” a muchos y muchas, no ha puesto fin a las asimetrías económicas y sociales que caracterizan a nuestras sociedades latinoamericanas.

Quizás, el deber está en reflexionar, no sólo en el modelo de desarrollo e integración, sino en el modelo civilizatorio como propone el paradigma del buen vivir, donde se cuestionan las formas de consumo, de vínculo con los demás y con la naturaleza. Un camino que debe estar marcado por nuevas formas de analizar y de proponer alternativas a las opciones que nos impone el capital. Las palabras de Macas<sup>251</sup> en su texto “La necesidad política de una reconstrucción epistémica de los saberes ancestrales”, resumen esto en un párrafo: “Decimos nosotros, pues, que son dos pensamientos distintos, son dos lógicas distintas y son dos maneras distintas de ver el mundo. Por un lado tenemos el mundo de la comunidad, de la solidaridad, de la reciprocidad. Pero, por otro lado, vemos que como contradicción en la época actual está el mundo del capital, el mundo de la acumulación. Por eso decimos que el mundo indígena puede constituirse en un aporte, que puede constituirse en un elemento fundamental para el cambio histórico (Macas, 2005: 37).”

### Bibliografía

- Acosta, Alberto (2013) De cómo el extractivismo oprime el cerebro de nuestras sociedades. Algunas anotaciones al caso ecuatoriano. Boletín Onteaiken No 15 \_ Mayo
- Araújo De Souza, Nilson (2012) América Latina: as ondas de integração OIKOS. Rio de Janeiro. Volume 11, n. 1.
- Bambirra, Vania (1974) El capitalismo dependiente latino-americano. México, Siglo XXI.
- CEPAL (1974) La inversión directa extranjera en América Latina y el Caribe, 2015. Santiago de Chile. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)
- Friggeri, Pablo (2014) “Alteridad constitucional”. Nuevos constitucionalismos y principios indígenas: de la incoherencia a la revolución. *Cadernos Prolam/USP13* (25): p. 173-187.
- Gregor Barié, Cletus (2014) Nuevas narrativas constitucionales en Bolivia y Ecuador: el Buen Vivir y los derechos de la Naturaleza. *Temas y problemas de Nuestra América*. Centre for Latin American Research and Documentation Universidad de Ámsterdam.
- Gudynas, Eduardo (2015) La izquierda y la derecha no entienden a la naturaleza. *La Razón*, agosto de 2015. Disponible en línea: [http://www.larazon.com/suplementos/animal\\_politico/Eduardo-Gudynas-izquierda-entiendennaturaleza\\_0\\_2330167108.html](http://www.larazon.com/suplementos/animal_politico/Eduardo-Gudynas-izquierda-entiendennaturaleza_0_2330167108.html) Consultada el 20 de noviembre de 2015.

<sup>251</sup>Doctor en Antropología y Licenciado en Derecho, con estudios en Filología (Universidad de París). Rector de la Universidad Intercultural (UINPI). Dirigente y líder histórico del movimiento indígena ecuatoriano. Fundador de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Ex diputado nacional y ex ministro de Agricultura.

— (2009) "Extractivismo, política y sociedad", varios autores. CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). Quito, Ecuador. Noviembre 2009.

—. El nuevo extractivismo progresista en América del Sur tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. Consultado el 05-04-2015 Disponible en línea:

<http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasExtractivismoTesisColonialismo11.pdf>

— (2005) Observatorio Hemisférico El "regionalismo abierto" de la CEPAL: insuficiente y confuso. Disponible en línea: <http://www.integracionsur.com/americalatina/GudynasRegionalismoAbiertolrc.pdf>

Hermosa Mantilla, Hernán (2014) El neoconstitucionalismo andino. Estudio comparado de las Constituciones de Ecuador 2008 y Bolivia 2009 a la luz del Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Universitas. Revista de Ciencias Sociales y Humanas. UPSEcuador, No. 20, enero-junio 2014, pp. 151-182.

Macas, Luis (2005) La necesidad política de una reconstrucción epistémica de los saberes ancestrales. Pueblos indígenas, estado y democracia. CLACSO, Buenos Aires.

Montenegro, María Cristina y Sommer, Christian (2008) Infraestructura e Integración Regional. Coordinadora Liliana Bertoni. Editorial Dunken. Buenos Aires.

Quijano, Aníbal (2000) El fantasma del desarrollo en América Latina. Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales. Vol. 6 N° 2 (mayo-agosto), pp. 73-90

— (2000) Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En libro: La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Edgardo Lander (comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

Svampa, Maristella (2013) "Consenso de los Commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. Revista Nueva Sociedad No 244, marzo-abril de 2013, ISSN: 0251-3552.

— (2008) La disputa por el desarrollo. Territorios y lenguajes de valoración. Seminario "Interrogating the Civil Society Agenda" en la Universidad de Massachusetts, Amherst, abril de 2008, publicado en el libro M. Svampa, Cambio de época. Movimientos sociales y poder político, Buenos Aires, Siglo XXI.

Sweezy, Paul (1986) Teoría del Desarrollo Capitalista. Nova Cultura.

Tichehurst, Simon (2008) ¿Nuevos horizontes para la integración latinoamericana?. En publicación: *Umbrales*, no. 17. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, Universidad Mayor de San Andrés: Bolivia. Marzo.

### Otras fuentes

Constitución de la República del Ecuador 2008. Disponible en línea: [http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal\\_a/base\\_legal/A.\\_Constitucion\\_republica\\_ecuador\\_2008constitucion.pdf](http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf)

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia 2009. Disponible en línea: <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Constitucion.pdf>

Discurso disponible en línea:  
<http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/1862330-2006-01-30.html>

Consultado el 17/11/2015

Discurso disponible en línea: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/07/Posesion-Presidente-2007.pdf>

Consultado el 17/11/2015

Disponible en línea:  
<http://www.inesc.org.br/publicaciones/manifestos/resolucionde-pueblos-indigenas-sobre-el-iirsa> Consultado el 17/11/2015

Entrevista a Eduardo Gudynas. La izquierda y la derecha no entienden a la naturaleza. La Razón, agosto de 2015. Disponible en línea:  
[http://www.larazon.com/suplementos/animal\\_politico/Eduardo-Gudynas-izquierda-entiendennaturaleza\\_0\\_2330167108.html](http://www.larazon.com/suplementos/animal_politico/Eduardo-Gudynas-izquierda-entiendennaturaleza_0_2330167108.html) Consultada el 20 de noviembre de 2015.

Entrevista a la socióloga Maristella Svampa. Cristina, el “mal desarrollo” y el progresismo sudamericano. Emiliano Guido, 2014. Disponible en línea:  
<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=191895> Consultado el 20/11/2015

<http://www.territorioindigenaygobernanza.com/proyectosdeinfraestructura.html> Consultado el 17 de noviembre de 2015.

El Congreso de CAOI renovó estrategias para reestructurar la IIRSA. Exigimos respeto por nuestro Buen Vivir  
<http://www.territorioindigenaygobernanza.com/proyectosdeinfraestructura.html> Consultado el 18 de noviembre de 2015

Informe sobre las obras de COSIPLAN-UNASUR. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), UNASUR, COSIPLAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. 2012.

Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia <http://www.ine.gob.bo/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>

Intelectual argentina: “ni el mejor gobierno tiene derecho a perpetuarse”. Nota en Página Siete, Diario Nacional Independiente. Octubre 2015, La Paz, Bolivia. Disponible en línea:

<http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/10/1/intelectualargentina-mejor-gobierno-mundo-tiene-derecho-perpetuarse-poder-71998.html> Consultado el 15/11/2015

Manifiesto por la recuperación del proceso de cambio con el pueblo y para el pueblo. Disponible completo en línea:  
<http://www.vientosur.info/spip.php?article5583> Consultado el 13 de noviembre de 2015

Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos para su desarrollo normativo. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia 2010.

Página Oficial <http://www.iirsa.org/> Consultada el 17/10/2015

Perfil Nacional Económico de Bolivia

<http://interwp.cepal.org/>

([http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais=BO&idioma=spanish](http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=BO&idioma=spanish))

Perfil Nacional Económico de Ecuador <http://interwp.cepal.org/> (Disponible en línea:

[http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais=EC&idioma=spanish](http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=EC&idioma=spanish) )

# Reflexionando sobre la nueva coyuntura de América Latina.

## Entrevista a Atilio Boron

Por VICTORIA BONNA

**Entrevistador (E.)** - Entendiendo que en América Latina resulta complejo pensar la posibilidad de celebrar la independencia, cual pueblo emancipado; y teniendo en cuenta que en el marco del sistema capitalista (no como palabra decorosa, sino como modo de producción), la palabra “independencia” tiene un sonar descabellado; quisiera preguntarle si, en este punto, no existe una ruptura -respecto a los últimos años- de cómo debemos abordar el bicentenario, puesto que, como dijo Patricio Echegaray, “se ha configurado un gobierno que lleva adelante los planes que dicta la embajada de Estados Unidos para América Latina”.

**Atilio Borón (A.B.)** -Mirá, yo creería que eso no es descabellado; que el proyecto de una independencia latinoamericana sigue siendo un proyecto vigente e importante y no tenemos que abandonarlo por ningún motivo. Lo que creo es que, en Argentina, estamos sufriendo una involución muy muy importante. Yo no sé si has visto las cosas que publico en mi blog o en mi Facebook cuando hablo de que hay una doble involución en la política argentina: desde una democracia de baja intensidad, hacia un régimen ya claramente semi-autoritario; y una situación de autonomía nacional relativa a una de semi-colonia. Entonces, el proyecto emancipatorio es más importante que nunca. En Argentina hemos sufrido un retroceso muy fuerte; en Venezuela está en cuestión: es motivo de debate y puede ser que haya un desenlace que no nos guste, aunque yo confío que no, ¿verdad? Pero está todo en cuestión y hay una derecha que, junto con el imperialismo, está intentando detener el proceso bolivariano; en este sentido, es que digo: la moneda está en el aire, por ahí cae bien, por ahí cae mal. En Brasil hubo una tentativa que todavía no terminó, el proceso brasileño no está cerrado.<sup>252</sup> Y no te extrañe que, de repente, Dilma sea repuesta en su cargo porque empieza a salir evidencia de que todo eso fue un montaje para evitar el avance de legislación sobre el famoso tema de la corrupción. En Bolivia sigue su curso, en Ecuador sigue su curso. O sea que es de una gran actualidad el tema de la emancipación y en los países está habiendo luchas concretas que se van a intensificar, porque en la medida en que la alianza del pacífico tome cuerpo y comiencen a avanzar tratados de libre comercio o abiertos, como se puede hacer en Argentina, yo estoy seguro de que la resistencia popular va a ser muy fuerte. Que ya comienza a haber brotes de resistencia popular, por ejemplo, en Europa. ¡Mirá lo que está pasando en Francia! En Francia donde, contra la ley de

293

---

<sup>252</sup>Nota del autor: Al momento de realizarse la entrevista, Dilma Rousseff aún no había sido destituida.

flexibilización laboral, ha habido una movilización impresionante, un enfrentamiento social muy muy duro. Sobre todo, son los jóvenes. La juventud que como en mayo del 68 francés salió a la calle, otra vez, a defender sus libertades. Entonces, el proyecto tiene una enorme vigencia y creo que, probablemente, hay que redefinirlo en función de las nuevas realidades políticas del continente, pero de ninguna manera es algo que hay que archivar.

**E.** - Siendo el bicentenario de la declaración de la Independencia, hay ciertos problemas sobre los que es conveniente reflexionar. ¿Qué significa estrictamente “alcanzar una segunda y definitiva independencia”? ¿Cómo imagina que esto debiera suceder? Intentando recuperar las luchas anticoloniales y antiimperialistas como telón de fondo ¿Cree que tiene vigencia la consigna del Che en la Conferencia Tricontinental de crear dos, tres, muchos Vietnam?

**A.B.** - Creo que la independencia es un proceso inconcluso, que todavía no ha madurado suficientemente y creo que hay una serie de asignaturas pendientes muy grandes. Una cosa es la independencia política y otra la independencia económica; más bien te diría que con la independencia, lo que se hizo fue forjar nuevos lazos de sometimiento a la emergente potencia neocolonial que era Inglaterra; lo que vino después tuvo mucho que ver con eso. Entonces el proyecto está inconcluso, claramente: por eso se habla de revoluciones inconclusas en América Latina. Fueron revoluciones políticas, revoluciones políticas que apenas lograron montar, al principio, regímenes oligárquicos. Después, hubo que caminar un largo trecho -más de un siglo- para que esos proyectos oligárquicos empezaran a avanzar por la ruta de la democracia. De manera tal que hoy, la consigna de “una segunda y definitiva independencia” es más importante que nunca, y se ha avanzado. Evidentemente ha habido, sobre todo en los últimos años, procesos muy interesantes, en los países bolivarianos principalmente: así como Bolivia, Ecuador o Venezuela que eran países totalmente sometidos a los dictámenes del imperialismo y que hicieron avances muy significativos. No cabe ninguna duda -está el libro de García Linera que lo muestra en todos sus detalles- de que la situación hoy no es como 50 años atrás. Yo te quiero decir una cosa que es importante, no es sólo el avance que se lleva en el terreno económico, hay sobre todo cambios en la conciencia que se produjeron en la gente. Creo que hay algo nuevo en América Latina y que va en esta dirección; es que ha surgido una corriente latinoamericanista muy fuerte que antes no había; inclusive, en un país tan poco propenso a pensarse latinoamericano como es la Argentina. Vos en Argentina, hace diez o quince años, hablabas de América Latina y te miraban como si hablaras del cenozoico o de los reptiles voladores de hace cincuenta millones de años. Ahora hablamos de América Latina y se entiende, y eso es un avance muy importante.

Ahora, lo que decía el Che, hoy en día, no lo podés lograr. Primero, porque el Che estaba reflejando un clima de época y una situación internacional que hoy por hoy no existe: Vietnam fue posible, entre otras cosas, por la Revolución Rusa y la Revolución China. Sin la existencia de estas dos revoluciones, a Vietnam lo hubieran aplastado. Lo mismo que Corea del Norte, que pudo resistir la invasión norteamericana porque tenía una retaguardia de

abastecimiento dada por China y la Unión Soviética. Hoy no tenés eso. Tenés a Rusia, que no es la Unión Soviética, y tenés la China de hoy que no es la China de Mao. Al mismo tiempo, en aquel momento en que el Che hablaba, tenías un continente lleno de dictaduras militares o de regímenes pseudo-democráticos controlados por las Fuerzas Armadas. Hoy no lo tenés a eso. Hoy en tu país (y no en el mío) la gente vota para que sea Macri el presidente (risas). En función de eso, creo que la consigna hoy habría que relativizarla reflejo de este momento histórico. Lo que sí creo que es importante, recuperando esa consigna, es avanzar en los procesos de coordinación, en las grandes luchas. Cuando América Latina pudo coordinar sus luchas se derrotó al ALCA. La gran victoria posterior del imperialismo, fue romper esa unidad entre los sectores populares y luchadores sociales en América Latina. Yo creo que hay que hacer un gran esfuerzo ahora para volver a plantear una lucha de carácter más global, en donde los movimientos sociales, los partidos políticos, las fuerzas populares puedan concentrar esfuerzos. En ese sentido, crear “uno, dos tres, muchos” países que avancen en la dirección de Bolivia, Ecuador, o Venezuela, creo que puede ser una salida de esta camisa de fuerza en la que nos encontramos.

**E.** - Para derrotar a esta *derecha aggiornada*, según los términos de Marcelo F. Rodríguez, está claro que se trata de dar la batalla de ideas, una batalla cultural y de identidades. La conmemoración de los 200 años de la declaración de la Independencia, ¿qué papel juega -o cuál debería jugar- en esta batalla?

**A. B.** - Bueno, es un momento muy especial. Sería bueno que se llevara adelante una verdadera ofensiva ideológica para explicar qué es lo que pasó, pero eso no lo va a hacer el gobierno actual, tampoco lo ha hecho el gobierno anterior porque el Bicentenario del 2010 fue una oportunidad desaprovechada en la que podría haberse explicado qué fue el proceso de mayo, cuáles eran las dos líneas fundamentales, qué paso con el Jacobinismo pequeño-burgués que fue derrotado entonces con el asesinato de Mariano Moreno, el primer desaparecido de la historia Argentina; también la marginación de Castelli, de Monteagudo, mismo de Belgrano y las trampas que se le tendieron a San Martín. Nada de ello fue explicado, pese a que se hizo un gran show con Fuerza Bruta, pero no hubo un trabajo ideológico profundo como creo que tendría que haber habido. Obviamente, el peronismo no podía hacer eso, aún en su versión más progresista, como lo es el kirchnerismo. Las limitaciones ideológicas del peronismo recortaron esa posibilidad. Hoy en día, ni hablar que el macrismo no va a hacer algo ni siquiera parecido a aquel acto. Pronto voy a escribir y subir a mi blog algo sobre el tema; pienso escribir sobre lo que son las limitaciones del acta de Independencia del Congreso de Tucumán, la cual fue corregida, pero de la que se habla muy muy poco. Sería importante para demostrar la importancia que algunos de los próceres más genuinos de la independencia Sudamericana (como Artigas, San Martín, Belgrano o Monteagudo) le daban al peligro de una nueva dominación neocolonial una vez en decadencia la monarquía española; que podía venir otra potencia colonial extranjera a someterlos. Estos fueron los que de alguna manera dieron el llamado de alerta. Habría que discutir estas cosas, como habría que discutir mucho la historia argentina, “romper los mitos”. La historia está llena de

mitos, de mentiras. Mentira número uno: San Martín enterrado adentro de la Catedral metropolitana, o San Martín como el santo de la espada; un San Martín que murió masón y que rechazó los auxilios de la Iglesia Católica en su lecho de muerte, ¡los sacó corriendo! Una historia que hay que reescribir porque fue hecha por la oligarquía. Esa historia oficial, además, penetró profundamente en las interpretaciones históricas del Partido Comunista y toda la izquierda que no se salva de esa visión mitrista. En el caso del Partido Comunista en algunos historiadores y no en otros; en algunos, la asunción de esa visión mitrista fue muy fuerte. La Historia oficial quedó como algo indiscutible, más allá de que se dé más o menos importancia a la lucha de clases, la historia oficial ha penetrado en la historiografía al punto tal de que se explicó el proceso histórico en clave oligárquica.

E. - Como usted sabe, esta entrevista está pensada para ser publicada en una revista universitaria. Teniendo en cuenta la composición social de la Universidad argentina ¿Considera que el sujeto universitario puede/debe hacer más que pensar, reflexionar, discutir y matizar ideas? ¿La “batalla de ideas” nos obliga a desplazarnos del ámbito exclusivamente académico? ¿A dónde debe apuntar el intelectual comprometido?

A. B. - Mirá, yo creo que sí, que puede y que debe, que es posible hacer algo participando activamente en la batalla de ideas. Pero, para ello, tiene que salir del micro mundo de la academia. El mundo académico es un mundo muy controlado, muy restringido, con escaso rebalse de sus ideas sobre el conjunto de la sociedad. Yo creo que quienes participamos de una cosmovisión marxista del mundo y queremos cambiarlo, y acabar con el capitalismo e iniciar un tránsito hacia una sociedad pos-capitalista, tenemos la obligación de hablar para las grandes mayorías nacionales, ¿no? No podemos restringirnos a un debate meramente académico. Sobre todo, un debate académico que se da en un contexto de instituciones universitarias que fueron ganadas, conquistadas por la derecha que impone de manera muy muy brutal un pensamiento único, por ejemplo, en las ciencias sociales. Así que, creo que nuestra obligación es, por supuesto, meternos en el ámbito universitario, participar en los debates, pero para que esos debates puedan ser un elemento: un insumo para la toma de conciencia de las clases populares. Es una gran discusión que yo tengo con mis amigos de Carta Abierta: cuando vos elaboras un documento como ese, es un documento para un seminario doctoral muy interesante que te puede gustar o no, pero no le mueve un pelo a nadie fuera de los asistentes a un posgrado de la Universidad Nacional; cuando vos vas a la gente concreta en la calle, a los tipos que no pueden pagar la luz o que están colgados para tener electricidad o que tienen el problema de que no les alcanza para vivir, no les puedes salir con esas muy interesantes reflexiones de un debate exclusivamente intelectual que puede ser sostenido acá en Dinamarca o en Australia y carece de eficacia transformadora.

Para eso tenés que tener una visión de tu propio proyecto intelectual que sea capaz de ser asimilado por la gente y dicho con mucha sencillez. Yo siempre pongo un ejemplo, tal vez me has escuchado: la convocatoria que hace Lenin a la Revolución Rusa no fue decirle a los obrero y campesinos que lean el capítulo XXIV de El Capital para entender la acumulación originaria, ¿Cuál era la consigna? “Pan, Tierra y Paz”. Tan sencillo como eso, no un texto

quilométrico. Este problema existe hoy también, cuando la gente no tiene el hábito de leer. Ha habido un paso de la “Galaxia Gutenberg” al medio audiovisual, más allá de que yo sea amante de los libros y siga escribiendo en la prensa, pero, por ejemplo, yo hago una nota para Página12 que con toda la furia llega a 25 mil lectores; en el corset de los 140 caracteres de Twitter, tengo 42.000 lectores, a parte de los rebotes de quienes comparten mi publicación. Lo primero, es aprender a comunicarnos, no te digo en la camilla de fuerza de los 140 caracteres, pero sí dominar completamente la metodología de la comunicación actual.

El presente ejemplar de Perspectivas Revista de Ciencias Sociales se encuentra bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0)



# Perspectivas

Revista de Ciencias Sociales

[www.perspectivasrcs.com](http://www.perspectivasrcs.com)

[revistaperspectivas@outlook.com](mailto:revistaperspectivas@outlook.com)

Rosario, Argentina