

**MÓNICA ROCHA-HERRERA**  
**M<sup>a</sup> CARMEN QUESADA-ALCALÁ**  
**MARIO IVÁN URUEÑA-SÁNCHEZ**  
*(Coordinadores)*

**7**

# **ACTORES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS**

**Normatividad y Poder en las Relaciones  
Internacionales**



**tirant**  
lo blanch

**PERSPECTIVAS  
IBEROAMERICANAS  
SOBRE LA JUSTICIA**

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

**MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**  
*Catedrática de Filosofía del Derecho de la  
Universidad de Valencia*

**ANA CAÑIZARES LASO**  
*Catedrática de Derecho Civil  
de la Universidad de Málaga*

**JORGE A. CERDIO HERRÁN**  
*Catedrático de Teoría y Filosofía de  
Derecho. Instituto Tecnológico  
Autónomo de México*

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**  
*Ministro en retiro de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación y miembro de  
El Colegio Nacional*

**EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**  
*Presidente de la Corte Interamericana de  
Derechos Humanos. Investigador del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

**OWEN FISS**  
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la  
Universidad de Yale (EEUU)*

**JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**  
*Catedrático de Derecho Mercantil  
de la UNED*

**LUIS LÓPEZ GUERRA**  
*Catedrático de Derecho Constitucional de la  
Universidad Carlos III de Madrid*

**ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**  
*Catedrático de Derecho Civil de la  
Universidad de Sevilla*

**MARTA LORENTE SARIÑENA**  
*Catedrática de Historia del Derecho de la  
Universidad Autónoma de Madrid*

**JAVIER DE LUCAS MARTÍN**  
*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía  
Política de la Universidad de Valencia*

**VÍCTOR MORENO CATENA**  
*Catedrático de Derecho Procesal  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**FRANCISCO MUÑOZ CONDE**  
*Catedrático de Derecho Penal  
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

**ANGELIKA NUSSBERGER**  
*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.  
Catedrática de Derecho Internacional de la  
Universidad de Colonia (Alemania)*

**HÉCTOR OLASOLO ALONSO**  
*Catedrático de Derecho Internacional de la  
Universidad del Rosario (Colombia) y  
Presidente del Instituto Ibero-Americano de  
La Haya (Holanda)*

**LUCIANO PAREJO ALFONSO**  
*Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad Carlos III de Madrid*

**TOMÁS SALA FRANCO**  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

**IGNACIO SANCHO GARGALLO**  
*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del  
Tribunal Supremo de España*

**TOMÁS S. VIVES ANTÓN**  
*Catedrático de Derecho Penal de la  
Universidad de Valencia*

**RUTH ZIMMERLING**  
*Catedrática de Ciencia Política de la  
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

# ACTORES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

Normatividad y Poder en las Relaciones  
Internacionales

*Coordinadores*

MÓNICA ROCHA-HERRERA  
M<sup>a</sup> CARMEN QUESADA-ALCALÁ  
MARIO IVÁN URUEÑA-SÁNCHEZ



**tirant lo blanch**

Valencia, 2019

Copyright © 2019

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com](http://www.tirant.com).

### Colección Perspectivas Iberoamericanas sobre la Justicia

Directores:

**HÉCTOR OLASOLO**  
**CAROL PRONER**

© Carol Proner, Héctor Olasolo, Mónica Rocha, M<sup>a</sup>  
Carmen Quesada, Mario Iván Uruña y otros

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELFOS.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
[www.tirant.com](http://www.tirant.com)  
Librería virtual: [www.tirant.es](http://www.tirant.es)  
ISBN: 978-84-1313-881-7  
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Directores de la colección:

**HÉCTOR OLASOLO**

*Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (IIH, Holanda; Catedrático de Derecho internacional en la Universidad del Rosario, donde dirige los Programas de Especialización y Maestría en Derecho Internacional, la Clínica Jurídica Internacional y el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP); Coordinador General de la Red de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia; Senior Lecturer en la Universidad de La Haya para las Ciencias Aplicadas (Holanda).*

**CAROL PRONER**

*Directora para América Latina del Instituto Joaquín Herrera Flores (Brasil); Co-directora de la Maestría en Derechos Humanos, Multiculturalidad y Desarrollo, Universidad Pablo Olavide y Universidad Internacional de Andalucía (España); Profesora de Derecho Internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil).*



## *Agradecimientos*

*A Tirant lo Blanch, el Instituto Joaquín Herrera Flores y el Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional, por haber hecho posible la creación de la Colección Perspectiva Ibero-Americana sobre la Justicia, en la que se publicarán los trabajos de la Red Multidisciplinar de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia. También a la Universidad Católica de Córdoba, Argentina, por haber contribuido a la publicación del presente volumen.*





# Índice

Coordinadores .....	13
Autores .....	15
Abreviaturas.....	19
Introducción.....	23

## Parte 1 ESTADOS

La orientación normativa de la política exterior de las potencias hegemónicas: el excepcionalismo estadounidense.....	31
MARIO IVÁN URUEÑA-SÁNCHEZ	
Era Putin: los reflejos del <i>vertical of power</i> en las relaciones Rusia-OTAN.....	55
ANELISE DUTRA	
España como Estado miembro de la Unión Europea entre la defensa de valores o de intereses ¿Es España un Estado miembro tan europeísta como afirma ser?.....	89
MERCEDES GUINEA-LLORENTE	
Las relaciones de Argentina y Chile con China y el Sudeste de Asia: Intereses, modelos de desarrollo y estrategias de inserción.....	159
M. FLORENCIA RUBIOLO Y PAOLA A. BARONI	

## Parte 2 ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En el Multilateralismo Financiero el <i>Cómo</i> Importa: El Régimen Monetario Internacional y Las Decisiones del FMI.....	191
JUAN NICOLÁS GARZÓN-ACOSTA	

“Levantando el velo de la lucha contra la impunidad”: la corte penal internacional y sus intereses para actuar.....	225
M <sup>a</sup> CARMEN QUESADA-ALCALÁ	

Cultura e institucionalización internacional: una relación en constante y necesaria reconstrucción.....	257
MAURICIO JARAMILLO-JASSIR	

*Parte 3*

**ACTORES NO ESTATALES**

Reflexiones en torno a las ONG: actores y dinamizadores de las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional. Las ONG y la protección internacional de los derechos humanos .....	277
RUTH ABRIL-STOFFELS	

De la utilización de la propaganda política a la instrumentalización política de los medios en un mundo globalizado .....	301
MIRIAM DERMER-WODNICKY	

Las empresas transnacionales en el sistema internacional post colonial ....	323
CHARLOTTH BACK	

Usurpadores del Estado de la Posguerra Fría: Actores No Estatales y Violencia Organizada en la Era de la Globalización o Desorden Global .....	339
MÓNICA ROCHA-HERRERA	

Conclusiones .....	381
--------------------	-----

Bibliografía .....	393
--------------------	-----

# Coordinadores

## **Mónica Rocha-Herrera**

Doctorada (PhD) Universidad de Warwick, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. (LLM) por la Universidad de Essex, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México. Catedrática con experiencia de veinticinco años en la docencia. A nivel licenciatura en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México. A nivel posgrado en la Facultad de Derecho de la UNAM, México. Es Investigadora Externa del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, Secretaría de Marina, México. Es co-coordinadora del Grupo de Investigación Internacional en Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Instituto Iberoamericano de La Haya. Ha sido profesional visitante en la Oficina del Fiscal del Tribunal Penal Internacional de la ONU para la Ex Yugoslavia, La Haya Países Bajos. Ha sido Investigadora Legal en la División de Apelaciones y Asesoría Legal en la Oficina del Fiscal del Tribunal Penal Internacional de la ONU para Ruanda, Arusha, Tanzania. Ha sido asesora en Derecho Internacional y seguridad nacional del Alto Mando de la Secretaría de la Defensa Nacional de México. Es conferencista del Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina, México. Es Miembro Asociada del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, (COMEXI) y de la American Society of International Law (ASIL). Es autora de ensayos científicos y artículos académicos en libros y revistas especializadas en universidades, institutos y editoriales de prestigio en México y a nivel internacional, así como de artículos periodísticos en México. Actualmente es presidenta y fundadora del Foro de Justicia Internacional A.C., México.

## **Carmen Quesada-Alcalá**

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y recibió el Premio Extraordinario de Doctorado 2003/2004 por su tesis doctoral titulada “la Corte Penal Internacional y la soberanía estatal”. Igualmente, pertenece al profesorado del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de Cruz Roja Española desde octubre de 2002 hasta la actualidad. Ha sido Coordinadora del Grupo de Expertos consultado por el Grupo de Trabajo de la ONU sobre los Mercenarios de las Naciones Unidas para regular las actividades de las compañías de seguridad privadas (2009). Finalmente, la Profesora Quesada ha sido pasante (“Intership”) en el Centro de Derechos Humanos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra en el año 1997 y asesora jurídica de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores español en el semestre de la presidencia española de la UE del año 2002. Formó parte de la Delegación española durante el 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos

Humanos de las Naciones Unidas, en marzo de 2002, y coordinó los informes presentados por España ante los distintos Comités de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos en ese mismo año. Desde el año 2004 hasta el año 2008, fue miembro de la delegación española en las Reuniones Intersesionesales del Grupo de Trabajo sobre la definición del crimen de agresión en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, Universidad de Princeton (USA). En los años 2005, 2006 y 2007, perteneció a la delegación española en el cuarto y quinto período de sesiones de la Asamblea de los Estados Partes de la Corte Penal Internacional. Ha sido miembro suplente de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (2013-2017).

### **Mario Iván Uruña-Sánchez**

Doctor en Derecho de la Universidad del Rosario (Colombia). Estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Quebec en Montreal (Canadá). Magíster en Geopolítica y Seguridad Global de la Universidad de Roma “La Sapienza” (Italia). Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia. Profesor Universidades Rosario y Externado de Colombia.

# Autores

## **Ruth Abril-Stoffels**

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho, Empresa y Ciencias Políticas de la Universidad CEU Cardenal Herrera. Recibió el premio Paul Reuters en 2003 por la publicación de su tesis “La asistencia humanitaria en los conflictos armados: configuración jurídica, principios rectores y mecanismos de garantía, o Igualmente, pertenece al profesorado del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de Cruz Roja Española desde octubre de 1998 hasta la actualidad. Es experta civil de la OTAN, en temas de género (gender advisor) habiendo participado en 4 ejercicios internacionales. Ha sido profesora invitada en varias Universidades como la de Oxford, Amberes, Greenwich o East London. sí mismo ha asesorado distintos países y organizaciones internacionales en temas de género y de Derecho Internacional Humanitario y participado en distintos proyectos de investigación sobre operaciones de paz, protección internacional de la infancia, especialmente las niñas y la mujer en contextos de conflicto armado, reconstrucción de la paz y desarrollo democrático de países no desarrollados. En la actualidad dirige la Unidad de Igualdad de su Universidad.

## **Charloth Back**

Doctorada en Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Pablo de Olavide (España); Investigadora, Red Multidisciplinar de Investigación “Perspectiva Epistemológica Ibero-Americana sobre la Justicia” (IIH, Holanda); Maestra en Relaciones Internacionales, Universidad del Estado de Río de Janeiro (Brasil); Maestra en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo, Universidad Pablo de Olavide y Universidad Internacional de Andalucía (España); Abogada.

## **Paola Andrea Baroni**

Nacida en la ciudad de Córdoba (Argentina), es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba y Doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, ambas en Argentina. Se especializa en Historia Universal, Política Internacional, Política Exterior, India, China y el Sudeste Asiático. Fue Directora de las Carreras de Relaciones Internacionales, Ciencia Política y Sociología de la Universidad Empresarial Siglo 21 (Córdoba, Argentina) desde Febrero de 2008 hasta Diciembre de 2014. También ha sido docente a nivel grado en dicha universidad al igual que docente de nivel medio. Cumple en la actualidad funciones como Investigadora part-time en la Universidad Siglo 21 en el área de Política exterior y vinculaciones comerciales de Argentina con el Sudeste de Asia, China e India (2007-actualidad) y tiene a su cargo el área de Internacionalización de la Secretaría de Investigación. Es miembro integrante de la Comisión Asesora y Evaluadora de los Trabajos Finales de Gra-

do de dicha Universidad. Ha publicado diversos artículos en revistas indexadas y, participado como coordinadora/editora en libros compilados (*Cooperación, Integración regional e interregionalismo* (2011), Ferreyra Editor - *Emergentes asiáticos en América Latina. El Sudeste de Asia, China e India* (2016), Editorial Brujas). Es Adscripta del programa de investigación Estudios Internacionales de Asia Pacífico del CIECS-CONICET.

### **Miriam Dermer-Wodnicky**

Doctoranda en Derecho de la Universidad del Rosario (Colombia), Magistra en Ciencia Política de la Universidad de Quebec en Montreal (Canadá), Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia y profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana (Colombia).

### **Anelise Dutra**

Graduada en Relaciones Internacionales en la PUC-Rio; Master en Relaciones Internacionales en la Universidad del Estado de Rio de Janeiro; tiene experiencia en comercio exterior y en estudios de política externa.

### **Juan Nicolás Garzón-Acosta**

Internacionalista de la Universidad del Rosario (Colombia), Especialista y Magister en Economía de la Universidad de los Andes (Colombia). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana (Colombia).

### **Mercedes Guinea-Llorente**

Licenciada en Derecho por la Universidad de Deusto, Máster en Estudios sobre la Unión Europea por la Universidad del País Vasco y Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es profesora de Relaciones Internacionales en la UCM desde 2009 y coordinadora del Grado de Relaciones Internacionales. Desarrolla su investigación principalmente en el área de la Unión Europea, su modelo constitucional y su política exterior, habiendo participado en proyectos nacionales y europeos y asesorado a instituciones europeas y nacionales. Premio extraordinario de tesis de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, también ha merecido el premio de investigación Francisco Javier Landáburu en 2003. Concurrió y logró la publicación de su tesis doctoral sobre la Convención Europea por parte del Congreso de los Diputados. Ha obtenido de la Comisión Europea dos Módulos Jean Monnet consecutivos, tratando el último sobre “Crisis y cambio en la Unión Europea”. Es miembro del Grupo de Investigación UNISCI de la UCM. En la actualidad es Secretaria Académica de la Escuela de Gobierno de la UCM, redactora de la Revista Española de Derecho Internacional, miembro de la Comisión Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

### **Mauricio Jaramillo-Jassir**

Internacionalista de la Universidad del Rosario (Colombia). Magíster en Geopolítica de la Universidad París 8 (Francia), y en Seguridad Internacional de la Universidad de Toulouse (Francia). Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse. Profesor del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario.

### **Carmen Quesada-Alcalá**

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y recibió el Premio Extraordinario de Doctorado 2003/2004 por su tesis doctoral titulada “la Corte Penal Internacional y la soberanía estatal”. Igualmente, pertenece al profesorado del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de Cruz Roja Española desde octubre de 2002 hasta la actualidad. Ha sido Coordinadora del Grupo de Expertos consultado por el Grupo de Trabajo de la ONU sobre los Mercenarios de las Naciones Unidas para regular las actividades de las compañías de seguridad privadas (2009). Finalmente, la Profesora Quesada ha sido pasante (“Intership”) en el Centro de Derechos Humanos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra en el año 1997 y asesora jurídica de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores español en el semestre de la presidencia española de la UE del año 2002. Formó parte de la Delegación española durante el 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en marzo de 2002, y coordinó los informes presentados por España ante los distintos Comités de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos en ese mismo año. Desde el año 2004 hasta el año 2008, fue miembro de la delegación española en las Reuniones Intersesiones del Grupo de Trabajo sobre la definición del crimen de agresión en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, Universidad de Princeton (USA). En los años 2005, 2006 y 2007, perteneció a la delegación española en el cuarto y quinto período de sesiones de la Asamblea de los Estados Partes de la Corte Penal Internacional. Ha sido miembro suplente de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (2013-2017).

### **Mónica Rocha-Herrera**

Doctorada (PhD) Universidad de Warwick, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. (LLM) por la Universidad de Essex, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México. Catedrática con experiencia de veinticinco años en la docencia. A nivel licenciatura en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México. A nivel posgrado en la Facultad de Derecho de la UNAM, México. Es Investigadora Externa del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, Secretaría de Marina, México. Es co-coordinadora del Grupo de Investigación Internacional en Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Instituto Iberoamericano de La Haya. Ha sido profesional

visitante en la Oficina del Fiscal del Tribunal Penal Internacional de la ONU para la Ex Yugoslavia, La Haya Países Bajos. Ha sido Investigadora Legal en la División de Apelaciones y Asesoría Legal en la Oficina del Fiscal del Tribunal Penal Internacional de la ONU para Ruanda, Arusha, Tanzania. Ha sido asesora en Derecho Internacional y seguridad nacional del Alto Mando de la Secretaría de la Defensa Nacional de México. Es conferencista del Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina, México. Es Miembro Asociada del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, (COMEXI) y de la American Society of International Law (ASIL). Es autora de ensayos científicos y artículos académicos en libros y revistas especializadas en universidades, institutos y editoriales de prestigio en México y a nivel internacional, así como de artículos periodísticos en México. Actualmente es presidenta y fundadora del Foro de Justicia Internacional A.C., México.

### **Florencia Rubiolo**

Es Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario y Especialista en Estudios de Asia Oriental por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. En la actualidad se desempeña como Investigadora Adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) con sede en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS). Es Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Córdoba. Se desempeña como Profesora Titular de Historia de las Relaciones Internacionales y de Política Exterior Argentina en la misma institución. Dirige equipos de investigación sobre las Relaciones de América del Sur con el Este de Asia en la Universidad Siglo 21 (Córdoba) y en la Universidad Católica de Córdoba. Se especializa en Diplomacia económica y Política exterior de América del Sur hacia el Este de Asia, y Relaciones Internacionales del Asia Pacífico. Política Exterior, India, China y el Sudeste Asiático. Ha publicado más de 30 artículos académicos en revistas científicas en Brasil, Chile, Colombia, México, España, Indonesia, Polonia, e India, entre otros, y, participado como coordinadora en libros compilados (*Cooperación, Integración regional e interregionalismo* (2011), Ferreyra Editor - *Emergentes asiáticos en América Latina. El Sudeste de Asia, China e India* (2016), Editorial Brujas). Ha dictado seminarios y cursos en Filipinas, Singapur y Tailandia. Es Directora del programa de investigación Estudios Internacionales de Asia Pacífico del CIECS-CONICET.

### **Mario Iván Uruña-Sánchez**

Doctor en Derecho de la Universidad del Rosario (Colombia). Estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Quebec en Montreal (Canadá). Magíster en Geopolítica y Seguridad Global de la Universidad de Roma “La Sapienza” (Italia). Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia. Profesor Universidades Rosario y Externado de Colombia.



# Abreviaturas

ACNUR:	Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
ANSEA:	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ASEAN:	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BBC:	British Broadcasting Corporation
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
BSI:	Pagos Internacionales de Basilea
CAF:	Corporación Andina de Fomento
CAFTA:	China ASEAN Free Trade Agreement
CAN:	Comunidad Andina
CCEE:	Comunidades Europeas
CECA:	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEDAW:	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
CEE:	Comunidad Económica Europea
CELAC:	Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIA:	Agencia Central de Inteligencia
CICR:	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIG:	Conferencia Intergubernamental
CMFI:	Comité Monetario y Financiero Internacional
CNBC:	Consumer News and Business Channel
CNN:	Cable News Network
COP:	Conferencias de las Partes
CPI:	Corte Penal Internacional
DÁESH:	Estado Islámico de Irak y Levante ó Califato Islámico
DEG:	Derechos Especiales de Giro
DIH:	Derecho Internacional Humanitario
ELR:	Ejército de Liberación del Señor
ETA:	Euskadi Ta Askatasuna
EE. UU:	Estados Unidos de América
EUA:	Estados Unidos de América
FAS:	Foreign Agricultural Service
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FRPI:	Fuerza Resistencia Patriótica en Ituri
FRONTEX:	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores

GATT:	Acuerdo General de Tarifas y Comercio
G-7:	Grupo de los 7
G-20:	Grupo de los 20
ICC:	International Criminal Court
IED:	Inversión Extranjera Directa
ISI:	Agencia de Inteligencia de Pakistán
ISIS:	Estado Islámico de Irak y Siria
ISIL:	Estado Islámico del Levante
KGB:	Comité de la Seguridad del Estado
LAS FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
LRA:	Lord's Resistance Army
MAEC:	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
MOA:	Manufacturas de origen agropecuario
MONUC:	Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
NATO:	North Atlantic Alliance Organization
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA:	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM:	Organización Integral para las Migraciones
OMC:	Organización Mundial del Comercio
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte/Alianza Atlántica
OTP:	Office of The Prosecutor
PESC:	Política Exterior y de Seguridad Común
PIB:	Producto Interior Bruto
PSOE:	Partido Socialista Obrero Español
QUANGO:	Quasi Autonomous Non Governmental Organisations
RDC:	República Democrática del Congo
RRII:	Relaciones Internacionales
RPC:	República Popular de China
SEA:	Sudeste de Asia
TLC:	Tratados de Libre Comercio
TUE:	Tratado de la Unión Europea
UA:	Unión Africana
UE:	Unión Europea

UEM:	Unión Económica y Monetaria
UN:	United Nations
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNCTAD:	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNHCR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UPDF:	Uganda People's Defence Force
URSS:	Unión de Repúblicas Socialistas y Soviéticas
USD:	Dólar Estadounidense



# Introducción

El nacimiento de la disciplina de las Relaciones Internacionales hace un siglo en el contexto de la Primera Guerra Mundial dio pie a un primer gran debate dogmático sobre si moral o poder eran los conceptos clave para la pacificación mundial. Este debate, que tuvo su auge entre las décadas de 1920 y 1940, fue resuelto aparentemente a favor del segundo concepto con el estallido de la Segunda Guerra Mundial. El periodo subsiguiente a esta, conocido como la Guerra Fría, fue caracterizado por políticas exteriores de los Estados orientadas, en buena medida, por cálculos de poder de los intereses egoístas estatales. Al menos desde allí fue que decidieron partir los tomadores de decisión de las potencias hegemónicas y, por influencia, los de varios países de la periferia.

La anterior situación tuvo entre sus efectos el alejamiento de los condicionamientos morales y éticos como inspiradores del agenciamiento de los Estados. Si bien estos condicionamientos dieron la impresión de haber ganado posicionarse en la agenda internacional debido al discurso de los líderes orbitales, el pragmatismo y el pesimismo lograron tener un mayor peso específico en las prácticas materiales de estos. Al menos, esa es la proposición que hizo carrera entre las narrativas dominantes de los tratadistas internacionales.

Este libro procura, en primera medida, desafiar esa lectura de las fuerzas motoras de la política internacional al indagar sobre el asunto de la normatividad como motivación sustantiva de la toma de decisión de las elites políticas internacionales. Para dar alcance a esta intención, se entenderá que la ética no solo es un elemento discursivo y formalizado en documentos o normativas internacionales, sino que también se manifiesta en valores socialmente construidos en las sociedades particulares.

Por otra parte, la evolución de las dinámicas internacionales en este siglo ha conllevado a la expansión del número y tipo de unidades de análisis, creando múltiples escenarios de interacción entre estos actores emergentes. Hace cien años, primaba en los análisis internacionales una visión Estadocéntrica en la que la posibilidad de tomar en cuenta a otros actores y sujetos era prácticamente impensable. Desde ese punto a hoy, una pléyade de actores y sujetos han hecho su

aparición en el sistema internacional. De tal modo, empresas transnacionales, banca multilateral, Organizaciones Internacionales, No Gubernamentales, sociedad civil e individuo obtuvieron participación y reconocimiento en la formación del entorno internacional actual.

A partir de las dos inquietudes arriba planteadas, es decir, la pregunta por la normatividad en las relaciones internacionales contemporáneas y la proliferación de unidades de análisis en el sistema, esta obra ha escogido valorar el rol que la normatividad ha jugado en el modelaje del comportamiento político internacional desde tres categorías. Puntualmente, Estados, Organizaciones Internacionales y Actores No Estatales fueron diseccionados por los investigadores que contribuyeron a esta publicación.

Una vez establecido el foco de esta investigación, se procederá aquí a abordar las siguientes preguntas ¿Cuáles son las motivaciones normativas de los actores internacionales contemporáneos? ¿Cuáles son las motivaciones políticas? ¿Cuáles motivaciones pesan más a la hora de determinar el comportamiento de estos? En caso de que uno de los dos tipos de motivaciones pese más que el otro ¿A qué se debe esta ponderación? Estas preguntas orientadoras sirven de inspiración para el presente libro dado el escaso protagonismo brindado por las teorías principales de las Relaciones Internacionales a la normatividad como fuerza orientadora del comportamiento de los actores internacionales. Salvo ciertas excepciones como algunos liberalismos, la escuela inglesa o la teoría crítica, la preocupación por las motivaciones éticas de los agentes estatales, las organizaciones internacionales o los actores no estatales no ha tenido éxito en ser una prioridad para los estudios sobre la política internacional.

Es por ello por lo que este libro ha privilegiado un espectro analítico ajeno a las visiones preponderantes y Estadocéntricas de la Guerra Fría, particularmente del Neorrealismo. La teorización realizada en los capítulos de esta obra tiene en común el hecho de utilizar teorías críticas del Neorrealismo. Esta selección toma en cuenta teorías que representan una crítica moderada al Neorrealismo como lo son el Realismo Neoclásico y los liberalismos, críticas desde perspectivas sociológicas como el constructivismo o incluso críticas radicales como las teorías subalternas (en especial el neogramscismo y el poscolonialismo). Al involucrar estas visiones teóricas, esta publicación toma

distancia con respecto a las posiciones hegemónicas de las Relaciones Internacionales. Posiciones según las cuales solo el Estado y su interés son relevantes y en las que la normatividad es apenas un recurso discursivo.

Acorde a este marco analítico, el objetivo general de este texto es el de sopesar el peso de las motivaciones normativas de los actores internacionales contemporáneos en contraste a las motivaciones políticas a las que estas unidades hacen frente. Al poner de un lado a las consideraciones normativas que los decisores de los actores internacionales deben tener en cuenta para fijar un patrón de conducta y del otro lado a sus motivaciones políticas se lograría dar luces sobre la superposición entre el deber ser y el ser de las relaciones internacionales. Con ello se conseguiría aparte ampliar las perspectivas de los estudios internacionales hacia campos poco explorados hasta ahora.

De conformidad con un marco analítico plural, el marco metodológico de esta investigación colectiva también está caracterizado por la diversificación. Una vez más, sí existe una preferencia manifestada en los capítulos a continuación. En ella, los enfoques racionalistas priman para establecer relaciones causales entre variables (más del tipo cualitativas cifrables) que al final de cuentas permiten determinar con cierta precisión el peso atribuido a la motivación primordial de los actores internacionales estudiados. Esta primacía no excluye que algunos trabajos se hayan decantado por metodologías de orden cualitativo interpretativo y reflexivistas para entender en vez de explicar cómo se construyen esas motivaciones históricamente, impregnándose en los discursos dominantes de las élites políticas.

Siguiendo con el diseño metodológico del libro, un factor en común entre los capítulos expuestos se encuentra en la escogencia de técnicas documentales para darle sustento a la argumentación desarrollada en estas páginas. Aunque existen discrepancias en el manejo documental, esta técnica es una característica central de este documento. En algunos casos, la documentación puede tener un talante más de corroboración empírica mientras que en otros casos se realizan representaciones históricas y análisis documental o incluso audiovisual. En todos los casos, el uso de la documentación se ajusta al cumplimiento de los objetivos propios de cada capítulo.

Con respecto a las unidades de análisis por estudiar, esta investigación se vale del dinamismo del sistema internacional contemporáneo para realizar un listado amplio de actores para que sean estudiados por los autores que han colaborado con esta obra. De los cien años que llevan las Relaciones Internacionales como una disciplina, muchos han sido los eventos que han obligado a la pérdida de la exclusividad del manejo del Estado de las relaciones internacionales. Las guerras mundiales, la Guerra Fría, las guerras de descolonización, el posicionamiento de los derechos humanos en la agenda multilateral, el paso de las relaciones oriente-occidente a las relaciones norte-sur, la profundización del capitalismo en la fase neoliberal, la democratización de varias regiones del mundo, la internacionalización del capital, de la justicia, del crimen y de la violencia han sido hitos decisivos en la proliferación de nuevos actores en el sistema internacional.

Sobre esa base, este libro se inspira para estudiar la tensión entre normatividad y poder entre variados sujetos y actores de las relaciones internacionales contemporáneas. En primer lugar, se entablaron tres tipologías base, las cuales componen las tres partes de este libro. Primeramente, se estudian los actores estatales desde cuatro posturas. Una postura desde una potencia hegemónica, otra desde una potencia revisionista, otra desde una potencia media y finalmente otras desde dos economías emergentes de la periferia. En segundo lugar, se observan a las Organizaciones Internacionales como unidades de análisis a raíz de tres visiones. La primera visión se ocupa de mirar una organización de orden económico inserta en las lógicas hegemónicas actuales, la segunda de la diplomacia cultural como una directriz poco convencional en el sistema internacional y la tercera visión sobre un tribunal internacional penal y el manejo de sus casos por parte de su ente acusador. En tercer lugar, la unidad de análisis compromete a los Actores No Estatales. En ese punto, actores vinculados con el apuntalamiento del capitalismo mundial como las empresas transnacionales, con la promoción y protección de derechos humanos como las ONG, con el ejercicio de la violencia organizada como los grupos que perpetrar estas actuaciones y con la formación de la opinión pública internacional como los medios de comunicación de masas se mezclan para llevar a cabo un análisis de sumo interés y pertinencia para los tiempos actuales de la realidad internacional.



El libro se encuentra, por tanto, dividido en tres partes, cada una de las cuales se subdivide en capítulos. La primera parte da cuenta de la tensión entre ética y poder en los actores estatales al momento de orientar la toma de decisión en su política exterior. En el primer capítulo, Mario Iván Urueña-Sánchez retoma el concepto del excepcionalismo estadounidense para entender la confluencia de valores culturales producidos discursivamente como mecanismos de la política exterior de este país hasta los tiempos recientes. En el segundo capítulo, Analise Dutra realiza un recorrido por el agenciamiento del líder político ruso Vladimir Putin a través del concepto del *vertical of power* para observar el manejo que este jefe de Estado les ha dado a las relaciones de su país con la OTAN durante sus mandatos hasta 2014. En el tercer capítulo, Mercedes Guinea-Llorente propone un análisis de la política europea de España desde el gobierno de Felipe González hasta el de Mariano Rajoy para verificar si la promoción de los valores europeístas ha sido una realidad en la política exterior de ese país. En el cuarto capítulo, Florencia Rubiolo y Paola Baroni utilizan los casos de la política exterior de Chile y Argentina para abordar los criterios de actuación de los Estados sudamericanos frente a las economías emergentes asiáticas y las implicancias políticas, económicas y sociales de la dinamización de los vínculos entre América del Sur y el Este de Asia.

La segunda parte del libro explora esa misma tensión entre normatividad y poder político, pero esta vez desde la postura de las Organizaciones Internacionales. En el quinto capítulo, Juan Nicolás Garzón-Acosta busca explicar la manera en la que el Fondo Monetario Internacional ha evolucionado en los últimos sesenta años como pilar del sistema financiero internacional, desenvolviéndose en materia monetaria desde la interacción entre unas estructuras internas e internacionales que condicionan su actuación. En el sexto capítulo, Carmen Quesada-Alcalá hace un ejercicio riguroso para demostrar que la Corte Penal Internacional tiene intereses políticos y/o institucionales que condicionan sus acciones y que están destinados a asegurar su legitimación y preservación. Esta demostración la realiza la autora al estudiar el peso de estos intereses para fijar el criterio de la Fiscalía de la Corte a la hora de elegir situaciones y casos. En el séptimo capítulo, Mauricio Jaramillo-Jassir analiza la manera en que la institucionalización creciente en las Relaciones Internacionales ha

favorecido la proyección de la cultura como un asunto de interés global. Este análisis es realizado por este autor a partir de tres tipos de instituciones que reflejan dicha tendencia como los son los foros, las convenciones y las organizaciones.

En la tercera parte del libro, la tensión entre normatividad y poder es llevado al campo de los Actores No Estatales. En el octavo capítulo, Ruth Abril centra su estudio en la importancia de la interacción de las ONG de defensa de los derechos humanos en la dinámica creada por la CEDAW para la garantía y promoción de los derechos humanos en los países. Para ello, la autora toma como ejemplo la dinámica creada en torno a la acción de la CEDAW en España y la influencia de las ONG en ese contexto. En el noveno capítulo, Miriam Dermer-Wodnicky indaga en torno a la influencia, intereses y motivaciones éticas de los medios de comunicación de masas en la formación de la opinión pública para constatar que los medios de comunicación de masas están al servicio del poder y de la política de los poderes y países dominantes, utilizando como caso emblemático el denominado “efecto CNN”. En el décimo capítulo, Charlott Back desvela la lógica que guía a las empresas transnacionales para alcanzar sus objetivos económicos, políticos y sociales en las últimas décadas, destacando sus mecanismos de actuación. Allí, esta autora se vale del enfoque post colonial de las Relaciones Internacionales para exponer los mecanismos y las estrategias de actuación de estos conglomerados que se aprovechan de las disparidades entre el Norte y el Sur para mantener la racionalidad colonial en el sistema internacional actual. Finalmente, en el undécimo capítulo, Mónica Rocha-Herrera se basa en una metodología multidisciplinar para comprender el contexto histórico actual de la violencia organizada de la posguerra fría y los intereses de los principales Actores No Estatales causantes de ella con la intención de determinar las razones subyacentes que originan la violencia organizada en la posguerra.

Parte 1  
**Estados**



# La orientación normativa de la política exterior de las potencias hegemónicas: el excepcionalismo estadounidense

Mario Iván Urueña-Sánchez

Hemos hecho a muchos otros países ricos mientras la riqueza, la fuerza, y la confianza de nuestro país ha desaparecido en el horizonte. Una a una, las fábricas han cerrado y han dejado nuestras costas, sin siquiera pensar en los millones y millones de trabajadores estadounidenses dejados a su suerte. La riqueza de nuestra clase media ha sido saqueada de sus hogares para luego ser distribuida alrededor del mundo. Pero eso quedó en el pasado. Y ahora estamos mirando hacia el futuro. De lo que nos reúne aquí hoy saldrá una nueva sentencia que será oída en cada ciudad, en cada capital extranjera, en cada recinto del poder. De hoy en adelante una nueva visión gobernará nuestra tierra. Desde este momento, Estados Unidos será primero (Donald Trump, discurso inaugural).

## Introducción

Las palabras emitidas por el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, en su discurso de posesión el 20 de enero de 2017 causaron gran revuelo mediático por la franqueza con la que destacaba la manera en que su país, o mejor, la clase media de su país se había sacrificado por las demás naciones, generándoles riqueza y prosperidad en contra de su propio beneficio. Causa curiosidad que un líder político proveniente de alta burguesía del país más rico del mundo haya aprovechado su discurso inaugural para dirigirse al ciudadano medio de su nación. Su promesa de anteponer los intereses estadounidenses a cualquier demanda solicitada desde afuera fue ampliamente discutida por expertos en política internacional. Si bien la crudeza de sus argumentos puede parecer perturbadora en comparación con el lenguaje más moderado de sus antecesores, la verdad es que la sustancia de sus ideas no representa del todo una ruptura con la percepción de las elites estadounidenses hacia ellos mismos (en especial a su ciudadano

medio) y hacia el resto del mundo. Una percepción cargada de valores que no necesariamente son complementarios entre sí.

Es por lo tanto pertinente preguntarse ¿Cómo los valores expresados en los discursos políticos pueden orientar la política exterior de una potencia hegemónica? Este capítulo pretende indagar en el papel de la normatividad<sup>1</sup> en la visión del mundo y del ciudadano medio de las elites políticas al momento de tomar una decisión dada hacia su interacción con los demás países. El caso estadounidense resulta interesante puesto que varios tratadistas acuñaron el término de “excepcionalismo” para acopiar ese conjunto de valores, juzgados como únicos del ethos estadounidense y a veces contradictorios, los cuales son evocados para justificar una decisión en política exterior.

En este capítulo se defiende que la postura de la política exterior estadounidense en su historia republicana refleja una identidad esquizofrénica que opone y/o concilia tres parejas de valores: un republicanismo imperialista contra uno hegemónico, una visión supremacista contra una solidaria y unos preceptos político-económico liberales contra unos religiosos puritanos. Para dar sustento a esta afirmación, se tomará un constructivismo centrado en el nivel de análisis de la unidad para entender la construcción de dicha identidad y de cómo ésta repercute en la orientación de la política exterior estadounidense. Complementariamente, se utilizará una metodología de corte cualitativa-interpretativa que mezclará el análisis documental con el análisis de discurso. Los discursos sobre los cuales se trabajará fueron emitidos por líderes religiosos, sociales y políticos estadounidenses desde la época colonial hasta la actualidad, privilegiando los discursos de los jefes de Estado.

El presente capítulo está dividido en tres partes. En la primera parte, se desarrollará y especificará el marco analítico constructivista que regirá la conceptualización de los argumentos expuestos. En la segunda parte, se analizará el papel de los valores destacados en la construcción discursiva de las elites estadounidenses y cómo este

---

<sup>1</sup> Para el presente capítulo normatividad se define como “(aquella) que trata no tanto con lo que es —el campo de la teoría empírica— sino más bien con lo que podría o debería ser. De cómo el mundo debe ser ordenado, y de cuáles decisiones valorativas deben implementar los tomadores de decisión” (Viotti & Kauppi, 2012, p. 16).

discurso incidió en la toma de decisión en política exterior del país norteamericano desde las migraciones puritanas hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. En la tercera parte, se hará un ejercicio similar al de la segunda, pero se tomará como foco el ciclo hegemónico estadounidense que comprende la Guerra Fría y su posguerra.

## 1. Marco Analítico: el constructivismo y el valor de las ideas

Aunque la cuestión de si el constructivismo es un concepto, una teoría o un enfoque es un debate abierto cuya respuesta no es definitiva, puede establecerse que éste se caracteriza por representar al llamado “giro sociológico” de las Relaciones Internacionales. Su irrupción en este campo de estudio desafió fundamentos que durante años habían sido tomados como dogmas en esta disciplina. Estos fundamentos atraviesan los lineamientos ontológicos, epistemológicos y también normativos preexistentes.

Sobre este punto hay una doble discusión que enfrenta a las posturas constructivistas. De un lado, la relación entre ontología y epistemología y del otro sobre el constructivismo y su visión normativa. En la primera discusión, el constructivismo racionalista de Alexander Wendt propone superar la oposición entre positivistas e interpretivistas mediante la adopción del realismo científico<sup>2</sup>. Según autores críticos de Wendt, más que traer al realismo científico a las Relaciones Internacionales, este teórico se ha limitado a combinar la ontología interpretivista (pre eminentemente ideacionalista) con la epistemología positivista (creencia en el método científico). En contraste, constructivistas interpretivistas como Jutta Weldes y Bill McSeeney conciben a la ontología y a la epistemología como dos caras de una misma moneda, en la cual ninguna de las dos tiene prioridad sobre la otra puesto que ambas son mutuamente generativas (O Meara & McLeod, 2010).

---

<sup>2</sup> El Realismo científico es una orientación epistemológica que según Alexander Wendt parte de tres premisas: 1. El mundo es independiente de la mente y el lenguaje de los observadores individuales, 2. Las teorías científicas maduras generalmente se refieren a este mundo, 3. Incluso cuando este no es directamente observable (Wendt, 1999).

La segunda discusión vuelve a enfrentar al constructivismo racionalista esta vez con el constructivismo crítico. El primer constructivismo propende por hacer una doble distinción entre “hechos y “valores” y entre “sujeto cognoscente” y “objeto del saber”. Tal distinción elimina cualquier pretensión normativa de dicha teoría. A tal punto que autoras constructivistas como Vendulka Kubalkova señalan que el constructivismo no es en sí una teoría transformadora ni crítica. Por su parte, el constructivismo crítico sí contempla una óptica profundamente transformadora tanto teórica como políticamente (O Meara & McLeod, 2010). Al partir de estas dos discusiones, este capítulo toma partido por las segundas posturas, ya que el observar el papel de los valores en la toma de decisión en la política exterior de un Estado relativiza la tajante diferenciación que busca la ciencia de la ontología, la epistemología y la normatividad (Kratochwil, 2001, p. 15).

A diferencia de las teorías hegemónicas de las Relaciones Internacionales, las cuales explican el comportamiento de los Estados desde la ponderación de capacidades y/o futuros beneficios materiales, el constructivismo otorga un importante papel a factores ideacionales. Tal es el caso de los entornos culturales, capaces de afectar no solamente los incentivos sino también la propia identidad de los Estados. Esta valoración contrasta sustantivamente con las creencias neorrealistas o neoliberales que definen las propiedades de los actores como algo intrínseco a los Estados y a la vez exógeno al entorno, negando la posibilidad de una construcción social de la identidad (Jepperson, Wendt, & Katzenstein, 1996, p. 8). De tal manera, esta identidad está sometida a los intereses egoístas del actor estatal y éstos a su vez se subordinan a las prácticas materiales propias de las relaciones de poder. La identidad y el interés resultan como variables dadas, poco susceptibles de ser transformadas. Con identidades e intereses predefinidos y maximizadores, se suprime por una parte la opción de cambio en el sistema, y dentro de los mismos actores, y por la otra se deja de lado la influencia que podían llegar a tener los valores en el comportamiento estatal. Las implicaciones de una visión en este sentido repercuten en el ámbito normativo al anular la capacidad prescriptiva de una teoría.

En el constructivismo, la relación entre identidad, interés y prácticas materiales se subvierte. La identidad, al ser construida tanto desde la autopercepción del actor como desde la interacción con otros, sí



permite ser transformada sea partiendo del ámbito interno o sea haciéndolo desde el entorno. Esta doble condición de transformación connota una codeterminación entre el agente y la estructura. Una estructura definida como “un conjunto dinámico de saberes socialmente establecidos y compartidos, capaces de evolucionar, de cambiar y de ser transformados por actos de lenguaje y otras formas de actividades que les permiten su instauración” (O Meara & McLeod, 2010, p. 175). Al tener la facultad de cambiar, la identidad afecta el comportamiento del agente para dejar de hacerlo predecible, desvinculando al afán maximizador como la variable explicativa única de su conducta. Conducta que al volverse impredecible da la impresión de desprenderse de una mente esquizofrénica. Es precisamente el carácter esquizofrénico de los Estados una premisa recurrente en el proyecto intelectual constructivista. Lo errático en el accionar estatal dificulta el poder explicativo de una teoría que intente estudiarlos, pero abre la puerta a la normatividad.

Es evidente que el carácter esquizofrénico del Estado es juzgado como una anomalía cuando se piensa en éste como una entidad reificada, un símil de los individuos. Exigir un comportamiento unívoco es desconocer a las identidades estatales como un proceso de negociación entre la población civil y los grupos de interés (Mc Sweeney, 1999, p. 73). Las identidades, junto a los intereses, se constituyen mutuamente con los significados colectivos a través de la socialización, entendida como un proceso de aprendizaje en el que se compara el comportamiento del actor con las expectativas societales (Wendt, 1999, p. 170). La identidad resultante de dicha interacción configura un interés que también es construido socialmente y que refleja unos efectos ideológicos nacidos de unas elites políticas para representar los objetivos orientadores de una nación (Weldes, 1999, p. 107).

Partiendo de estos presupuestos, un constructivismo que priorice el concurso de las elites políticas en la construcción de la identidad y del interés nacional que motivan la toma de decisión de la política exterior de los Estados, que entienda el carácter esquizofrénico de estas entidades producto de ese proceso de construcción y que conciba a la estructura del sistema internacional como un conjunto de valores e ideas, será de gran utilidad para estudiar el caso del excepcionalismo estadounidense como orientación ética de su política exterior.

## 2. Las raíces del excepcionalismo estadounidense

La construcción de la identidad de la nación estadounidense no puede ser limitada a la mera imposición de las ideas de un solo grupo al conjunto de la población. Ésta involucra todo un proceso de choque, negociación y búsqueda de consensos entre distintos modos de pensar, los cuales pertenecen a facciones que buscan legar su visión del país norteamericano como única. Esa visión puede ser rastreada en los discursos de las elites políticas de este país a lo largo de los años, incluso antes de su constitución como una nación independiente, hasta la *pax americana* como el ciclo hegemónico mundial actual. En este capítulo se estudian tres binomios de ideas aparentemente opuestas cuya tensión ha contribuido a construir la identidad nacional estadounidense como orientadora de su política exterior: imperalismo contra hegemonía, supremacía contra solidaridad y liberalismo contra puritanismo. Cabe aclarar que estas tres tensiones no son categorías mutuamente excluyentes, sino que por el contrario confluyen de diferentes maneras en la cosmogonía de las elites estadounidenses.

La historia de Estados Unidos se ha debatido entre la ambición desmedida por la conquista de territorios, y el sometimiento de sus poblaciones, y el rechazo al expansionismo y la predilección por formas indirectas de influencia. La lucha por ampliar el territorio de “La Nueva Israel” hasta el punto de unir los dos océanos, la guerra para anexionar a Canadá y la Florida, la compra de territorios como Luisiana o Alaska y los millones de hectáreas usurpadas a México por una vía u otra contrastan con el rechazo a anexionarse Cuba, Puerto Rico o las Filipinas al culminar la guerra hispanoamericana o la renuencia a hacerse a más territorios al culminar las guerras mundiales.

Esta aparente contradicción entre expansión y mesura, transversal a la historia estadounidense, recrea otra dicotomía presente en el campo de las Relaciones Internacionales: aquella que opone el concepto de imperio al de hegemonía. Charles Philippe David sintetiza esta dicotomía al remarcar que “el imperio tiene una dimensión territorial e implica el control sobre sujetos mientras la hegemonía refiere a los medios informales de persuasión y subyugación de otros jugadores en la arena internacional” (2006, pág. 220). La acepción que David hace de imperio puede entrecruzarse como una aspiración entre las elites norteamericanas inclusive antes de sus días como república. Los fun-

dadores de la Colonia de la Bahía de Massachussets como el ministro puritano John Cotton abogaban por que sus correligionarios lograran apropiarse de los territorios que unían el Atlántico con el Pacífico.

La idea de recrear el libro bíblico del Génesis como medio para exaltar a los puritanos como el pueblo escogido por Dios para crear un nuevo mundo y una sociedad que le fuera obediente fue un lugar común entre los ministros puritanos (David, 2012, p. 182). En 1630, John Winthrop, todavía a bordo del *Arabella*, emitió las siguientes palabras a sus feligreses:

Debemos considerar que debemos ser como una ciudad sobre una colina. Los ojos de todo el mundo están sobre nosotros. Por lo que si falsamente hemos acordado con nuestro señor acatar este trabajo en el que nos hemos encomendado, causaremos su negativa para que nos siga ayudando como lo ha hecho hasta hoy. Debemos hacer una historia y ser testimonio alrededor del mundo (citado en Vlahos, 2012, p. 67).

La influencia que tuvo el puritanismo en la mentalidad de los primeros colonos europeos que se apropiaron de gran parte de Norteamérica hace de su ética un componente preponderante del excepcionalismo estadounidense desde ese entonces. Las palabras de Winthrop comprometen una autopercepción más allá de una llana carrera por colonizar tierras. Este excepcionalismo presume de una nación emergida de unas condiciones salvajes que ha conseguido imponer, con su fuerza y templanza, su propio modo de ver el mundo para constituir a la “Israel Americana de Dios” (Vlahos, 2012, p. 68). La exaltación de ellos mismos como un pueblo escogido por la providencia fija a su vez una manera de autoconcepción que marca diferencia con lo que se concibe de lo que son los otros pueblos. Consecuentemente, esa identidad del ser estadounidense como algo singular y diferente configurará un marco cultural e intelectual cuyas repercusiones políticas definirán el rumbo de su Estado (Löfflmann, 2015, p. 310).

Las prácticas materiales procedentes de esta identidad expansionista y supremacista se hicieron patentes con la doctrina del “Destino Manifiesto”. En 1845, el periodista John O’ Sullivan acuñó este término para promover la anexión de Texas y de la ciudad de Oregón a la unión americana. Su tesis giraba en torno a un Estados Unidos como el destinado por la divinidad para llevar la democracia a otros

lugares del mundo, además de la nación elegida para recomenzar la historia (Trujillo González, 2012, p. 5).

Los años que corrieron de los migrantes puritanos al “Destino Manifiesto” inspiraron a las elites políticas a actuar bajo los preceptos que el discurso dominante les condicionaba. Presidentes como James Monroe y Andrew Jackson fueron estandartes de este pensamiento imperialista/supremacista/puritano. En 1823, después de que la mayoría de movimientos independentistas triunfaron en América Latina, el presidente Monroe emitió un discurso en el que rechazaba la injerencia de potencias europeas en el continente americano. Este discurso, simplificado ulteriormente bajo el lema “América para los americanos”, lejos de reafirmar la independencia de los países al sur del Río Grande, tenía como trasfondo la proclamación de Estados Unidos como una potencia regional con intereses opuestos a los europeos (Trujillo González, 2012, p. 6; O Tuathail, Dalby, & Routledge, 2006, p. 29).

Por otra parte, la elección de Andrew Jackson como presidente en 1828 apuntaló la noción de un “imperialismo popular”, en el que europeos y aborígenes fueron percibidos como un “otro” al que se le tenía que mantener al margen o someter. Como parte de esta tradición, la política exterior del país debía comprender un fuerte impulso militar para proteger la integridad territorial. Grupos de colonos blancos como los frontiersmen, los cuales se encargaban de empujar las fronteras estatales creando asentamientos en territorios indígenas o europeos durante el inicio del siglo XIX, representaban el espíritu de la tradición jacksoniana (Cha, 2015, pp. 756-757). Los frontiersmen simbolizaban a ese ciudadano medio diferenciado de los “otros” invasores. El excepcionalismo legado del puritanismo no fue ajeno a la Guerra Civil. Allí confederados y unionistas se reivindicaron por igual como los “verdaderos” cristianos (Gorski & McMillan, 2012, p. 42).

El juego de la supremacía promovido por algunos dirigentes estadounidenses no se reducía a verse a ellos mismos como auténticos cristianos elegidos por Dios para llevar a cabo una misión en la tierra, sino que también terminaba por representar a la alteridad como humanos incompletos. Los aborígenes americanos eran vistos como “bárbaros” o “salvajes” mientras a las potencias europeas le fueron atribuidos progresivamente calificativos “femeninos” con el objeto de

poner en duda su capacidad de tomar control de los desafíos. En el primer caso, la construcción de la imagen de “bárbaros” fue proseguida por una extensa campaña de desplazamiento y exterminio de los nativos americanos. Un ejemplo nítido de esta representación lo ofrece la propia declaración de independencia, en la que se acusa al rey Jorge III de llevar a “los habitantes de nuestras fronteras a los despiadados indios salvajes, cuya conocida ley de guerra es la destrucción indiscriminada de todas las edades, sexos y condición de existencia” (Cha, 2015, p. 754). El ciudadano medio estadounidense era entonces un varón civilizado.

La representación de la alteridad para el caso europeo fue pasando progresivamente de la lucha anticolonial a la feminización. Del discurso de resistencia de las elites de la colonia británica, que a la postre derivó en la revolución e independencia, que enmarcó la política exterior estadounidense durante el final del siglo XVIII y todo el XIX, fue alterando su forma para convertirse en un discurso promotor de la belicosidad masculinizante en el comienzo del siglo XX. Un fiel exponente de esa nueva condición fue el presidente Theodor Roosevelt. Roosevelt, inspirado en la doctrina socialdarwinista imperante en la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX, defendió una idea de la raza y de la virilidad estadounidense ante lo que él terminó juzgando lo que eran “razas inferiores” (O Tuathail, Dalby, & Routledge, 2006, p. 42; Hollifield, 2015, p. 1316). Esta percepción fue determinante durante su presidencia para llevar a cabo una política intervencionista ultramarina, una suerte de imperialismo transoceánico.

No obstante, como fue señalado anteriormente, la identidad de una nación como la estadounidense dista de ser coherente con un único modo de pensamiento. Un importante segmento de las elites que han ayudado a forjar la identidad de ese país estimuló una óptica matizada y hasta contrapuesta de las posiciones arriba expuestas. Si la visión imperialista/supremacista/puritana se originó en líderes religiosos, seguidos por colonos blancos como los frontiersmen y ejecutada por los líderes políticos, su contraejemplo tiene asidero en las elites ilustradas de la costa este y en los espacios de poder de las que ellas hacían uso.

El giro ofrecido por estas elites para aportar en la construcción de la identidad estadounidense yace en los cimientos de la filosofía liberal. Una filosofía cuyos valores han logrado calar igualmente en lo

profundo de los significados colectivos de la sociedad estadounidense y que efectivamente han permeado el proceso de decisión en su política exterior. Como lo señala Anne Norton:

El liberalismo se ha convertido en el sentido común del pueblo americano, un conjunto de principios inconscientemente adheridos a un conjunto de convenciones tan profundamente aprehendidas que parecen no ser otra cosa que el sentido común. La capacidad del liberalismo de transformarse a sí mismo de una ideología al sentido común es prueba de su poder constitucional. El liberalismo americano ha evolucionado como ‘la fusión peculiar de las ideologías providenciales y republicanas que tuvieron lugar después de la revolución’ y se mantiene como la religión política y civil que anima la poderosa ‘narrativa maestra’ de un destino manifiesto, dondequiera que el liberalismo se convierte en una ‘manera de interpretar el espacio y el tiempo en América’” (citada en Grondin, 2009, p. 10).

Así como la cristiandad, el liberalismo fue un legado europeo de amplio recibo por parte de diferentes sectores de la sociedad estadounidense. Allí, el proyecto de la ilustración vino acompañado de transformaciones sociales tanto en la Europa continental como en Inglaterra. De ambos casos se desprendieron sendas perspectivas sobre lo que involucraba la reconfiguración del aparato político y de la relación de éste con el individuo. Del otro lado del Atlántico, la preferencia por una revolución modesta y sin mucha alteración del status quo como la británica o una más profunda como la francesa contó con adeptos de lado y lado. Esta dualidad sirvió de escenario para la discusión entre federalistas y republicanistas, siendo Alexander Hamilton y Thomas Jefferson los más notables expositores de cada postura. El retrato de Estados Unidos para Hamilton partía del reconocimiento de una presión externa apoyada por un orden eurocéntrico y moderno, en donde el camino para la floreciente nación iba dirigido hacia la aceptación del equilibrio del poder existente y su inserción como un miembro más de la comunidad internacional. Para él, el excepcionalismo de su país debía ser abandonado de cara al mundo (Cha, 2015, p. 750). En contravía a estos argumentos, Jefferson lo que pretendía proteger era a la identidad excepcional estadounidense de ser asimilada por los estándares del Estado-nación moderno. Al proteger el temple revolucionario de este país, se mostraría al mundo un estándar alternativo de civilización, digno de ser emulado por los

demás Estados como parte de una avanzada para subvertir el orden mundial.

Al desglosar el pensamiento de Jefferson se denota un distanciamiento sustantivo de la óptica supremacista del excepcionalismo estadounidense. Ajeno a la idea de singularidad y distinción, este líder político vislumbraba un mundo unido en torno a una federación de repúblicas hermanas, tal y como si fuera una extensión de lo que él ya veía en los Estados Unidos. En vez de un sistema westfaliano en donde el protagonismo estadounidense fuese discreto como lo planteaba Madison, o de un autismo racista como el de la visión supremacista, Jefferson tomó como alteridad la revolución francesa. No como una alteridad subordinada sino como un espejo en el cual la revolución americana pudiera verse en tanto paradigma universalizante. Así, la visión de Jefferson parte de un supuesto de solidaridad internacional sustentado en la proliferación del “sistema de Filadelfia” a lo largo y ancho del globo (Cha, 2015, p. 750).

A pesar de sus diferencias, el federalismo madisoniano y el republicanismo jeffersoniano coincidían en prescribir una versión extendida de la república que estaba forjándose en Estados Unidos. Al percibir a Inglaterra como “el otro”, los padres fundadores opusieron la visión de la potencia europea como la de un imperio mientras reforzaban la autopercepción de una república susceptible de ser extendida. La corona británica por ende representaba un “viejo” orden mundial europeo y nacionalista en tanto el país norteamericano se alzaba como una “nueva Roma” cosmopolita. Al negarse a repetir la historia del ciclo imperial británico, estas elites estadounidenses priorizaban la incidencia a otros países mediante reglas comunes y no al sometimiento de sus pobladores (Gilmore J., 2015, p. 308). La renuncia al intervencionismo en otros lugares y el decantarse por una influencia indirecta podría encuadrar en lo que David clasificó como una hegemonía.

La visión liberal, solidarista y hegemónica ha encontrado eco por igual en momentos dados de la política exterior estadounidense. Un ejemplo claro de ello fueron las administraciones que debieron hacer frente a las dos guerras mundiales. Tanto en el gobierno de Woodrow Wilson como de Franklin Delano Roosevelt la pugna entre el aislacionismo y el universalismo en el seno del aparato político culminó con la victoria de la segunda tendencia. Al concluir la Primera Guerra

Mundial, los 14 puntos de Wilson fueron la base para un régimen republicano multilateral y diplomático que se cristalizó con la creación de la Sociedad de Naciones. Roosevelt amplió la visión del “nosotros” más allá de las fronteras estadounidenses y lo redefinió a las potencias democráticas. Los “otros” ya no eran más las potencias europeas coloniales sino las dictaduras fascistas del centro de Europa y Japón. En su discurso inaugural del 20 de enero de 1941, su defensa de valores como la libertad y su solidaridad con otros pueblos se hace presente al señalar:

Ese espíritu, esa fe, nos habla en nuestras vidas cotidianas en maneras que pasan desapercibidas, ya que nos parecen muy obvias. Nos habla aquí en la capital de la nación. Nos habla a través de procesos de gobierno en la soberanía de 48 estados. Nos habla en nuestros campos, en nuestras ciudades, en nuestros pueblos. Nos habla desde otras naciones del hemisferio, y del otro lado del océano, tanto de los esclavizados como los libres. Algunas veces fallamos o en hacer caso de esas voces de libertad porque para nosotros el privilegio de la libertad es una historia muy antigua (Roosevelt, p. 31).

La defensa decidida de los valores liberales, y el compromiso de llevarles a cualquier parte del orbe que así lo requiera, ha marcado la impronta de la política exterior estadounidense tanto como lo ha hecho la creencia en su superioridad moral y singularidad. La arquitectura de un orden mundial basado en la instauración de organizaciones internacionales con pretensión universal y talante liberal como la mencionada Sociedad de Naciones o la Organización de Naciones Unidas y en instituciones internacionales que hablan de un sistema más o menos articulado de derecho internacional, terminaron por ser la piedra angular del momento hegemónico estadounidense.

### 3. El excepcionalismo estadounidense y la *pax americana*

La *pax americana*, entendida como el ascenso de los Estados Unidos a una superpotencia global al finalizar la Segunda Guerra Mundial, marca una redefinición más que una ruptura con respecto a la idea del excepcionalismo de ese país. Si bien las líneas divisorias entre el discurso imperialista/supremacista/puritano y el hegemónico/solidarista/liberal nunca fueron del todo nítidas en el periodo com-



prendido entre la revolución americana y 1945, la Guerra Fría y su posguerra marcaron la reafirmación y síntesis de los dos enfoques del excepcionalismo, pese a preservar la tensión latente entre ambos.

Desde la irrupción misma de la Guerra Fría que confrontaba a los Estados Unidos con la Unión Soviética por el dominio global, el discurso del excepcionalismo jugó un papel preponderante en la agenda presidencial norteamericana. Durante el lapso de esta confrontación, su inicio y su final fueron los momentos en los que el recurso al excepcionalismo en el discurso de los mandatarios estadounidenses se presentaron como una opción válida en la búsqueda por el consenso interno ante una causa común (Gilmore, Sheets, & Rowling, 2016, p. 506). Harry Truman y Ronald Reagan, en los dos extremos temporales de la Guerra Fría, hicieron gala de sus dotes discursivas para poner de presente el tema del excepcionalismo ante las crisis suscitadas.

Crisis que, provocadas por uno u otro bando de la confrontación, servían para reafirmar la identidad estadounidense y construir una imagen del “otro” como enemigo. La Segunda Guerra Mundial selló el comienzo del fin de la era de los colonialismos europeos, por lo que fijar a Gran Bretaña como esa alteridad de la cual había que desprenderse no guardaba relación con la nueva realidad que experimentaba la otrora potencia hegemónica. El discurso de Truman apuntó a la reivindicación de los valores liberales y republicanos (ahora representados por el concepto de democracia), pero esta vez esos valores se oponían a los de comunismo, opresión y expansionismo, representados por la Unión Soviética. La animosidad del discurso de Truman hacia la potencia euroasiática definió una política exterior agresiva hacia ésta. Cada avanzada soviética en Eurasia ameritaba una respuesta categórica desde Washington. Así nació la “política de contención” de esta administración, una estrategia de encierro del gigante euroasiático mediante el control de las regiones circundantes. De esa política de contención se desprenden intervenciones en lugares como Grecia y Turquía para apoyar regímenes anticomunistas (O Tuathail, Dalby, & Routledge, 2006, p. 152).

Como puede observarse, el componente discursivo de la defensa de la democracia y la libertad terminó por complementarse con la identidad supremacista e imperialista para dar forma a un excepcionalismo inclusivo de los dos enfoques. Por un lado, hasta la Guerra de

Vietnam los presidentes estadounidenses de la Guerra Fría usaron un discurso moralizante para justificar su política exterior para recolectar apoyos en su cruzada multilateral contra el comunismo mientras que, por el otro lado, las prácticas imperialistas y el menosprecio por la alteridad se mantenían constantes (Rojecki, 2008, p. 70). El sobre-dimensionamiento de la amenaza comunista por medio de metáforas como las de la “marea roja”<sup>3</sup> fueron óbice para, igualmente, adelantar intervenciones armadas en el tercer mundo asiático y centroamericano.

La esquizofrenia resultante entre liberalismo y singularidad llevó a un divorcio entre el discurso dominante estadounidense y las prácticas materiales que este país llevaba a cabo. La universalización del liberalismo como idea vino acompañada en el caso estadounidense con el establecimiento de organizaciones e instituciones internacionales capaces de fijar normas de cuyo cumplimiento dependería la pacificación mundial y la prosperidad de los pueblos. La constitución de organismos multilaterales bajo el impulso de la potencia norteamericana como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), además de exhortar a gobiernos periféricos a firmar tratados relativos a derechos humanos y comercio. La capacidad de Estados Unidos para conseguir adhesiones en la edificación de un orden internacional jurídico y económico contrasta con su falta de voluntad para someterse al imperio de la ley que ellos mismos crearon (Campbell, 1998, p. 299). La renuencia a firmar los convenios de Ginebra, la convención americana de derechos humanos, o la denuncia del estatuto de la Corte Internacional de Justicia después de haber perdido el pleito con Nicaragua por las actividades de los contras en el país centroamericano, atestiguan el divorcio entre discurso y práctica material. El discurso liberal se entremezclaba entonces con prácti-

---

<sup>3</sup> Simon Dalby realiza un interesante análisis sobre la metáfora de la “marea roja” en la Guerra Fría, utilizada por las elites estadounidenses. Por un lado, esta metáfora pone de presente la afluencia desmedida de líquido capaz de ahogar a sus víctimas. Por el otro lado, la idea de un líquido rojo emanando profusamente termina por entenderse como una alegoría al ciclo menstrual de la mujer, cosa que asigna una identidad femenina de lo soviético para implicar un menosprecio de la alteridad a la que se evoca (O Tuathail, Dalby, & Routledge, 2006, p. 195).

cas supremacistas de la singularidad estadounidense que lo eximieron de cumplir con las normas creadas por la misma potencia.

Aunque hasta cierto punto el excepcionalismo había sido una herramienta discursiva utilizada por los dos partidos principales (demócratas y republicanos), el ascenso al poder de Ronald Reagan hacia el final de la Guerra Fría y surgimiento del movimiento intelectual de los neoconservadores, impulsaron una repotenciación del discurso excepcionalista. El rastro de los cánones puritanos que hablaban de una misión predestinada por Dios para los estadounidenses, y la convicción en la singularidad y superioridad de su ethos ante los demás pueblos, llegó a un punto alto al final de la Guerra Fría con la emergencia de una ideología neoliberal en lo económico y conservadora en la promoción de sus valores morales. Esta corriente de pensamiento tuvo en el gobierno de Reagan una caja de resonancia a su cosmogonía. Pensadores como Charles Krauthammer, Robert Kagan o William Kristol hablaron de la “hegemonía benevolente” para referirse al rol singular y superior de los Estados Unidos en el mundo (Löfflmann, 2015, p. 314). La evocación de una parte de la mitología del pasado les permitió a los neoconservadores reivindicar el discurso supremacista del excepcionalismo.

Esa percepción de supremacía sobre lo demás restaurada en el ideario neoconservador marca un punto de inflexión en la Guerra Fría cuando Reagan la convierte en una política exterior agresiva y efectista. La proclamación de la Iniciativa de Defensa Estratégica<sup>4</sup>, la caracterización de la Unión Soviética como “El Gran Satán” y el discurso de la Puerta de Brandemburgo (en el que el presidente estadounidense exigía a su homólogo soviético derribar el muro de Berlín) fueron golpes de opinión mediáticos acompañados por acciones unilaterales concretas como el ya mencionado apoyo a los contras nicaragüenses, la invasión de Granada o el apoyo a los muyahidines

---

<sup>4</sup> La Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI por sus siglas en inglés) fue un sistema de defensa antimisiles balísticos promovida por Reagan en su discurso del 23 de marzo de 1983. La idea era crear un complejo de interceptación ante posibles ataques soviéticos por medios terrestres y aeroespaciales. Satélites, cañones de rayos láser y otros misiles apostados en silos en suelo americano eran la solución al dilema planteado por la Destrucción Mutua Asegurada (MAD). De esa forma, la SDI prometía alterar el equilibrio del poder existente en la Guerra Fría.

en Afganistán. La posterior victoria estadounidense en la Guerra Fría (declarada por el sucesor de Reagan, George H.W. Bush) reafirmó al ideario neoconservador y la creencia de la superioridad y singularidad estadounidense. A tal punto que Krauthammer decretó al fin de esta guerra como “el momento unipolar” (1991).

El punto más álgido de la confrontación sobre el carácter excepcional de los Estados Unidos lo pautó el inicio del siglo XIX. Los dos primeros mandatos del siglo enfrentaron a la facción más recalcitrante del discurso excepcionalismo con un mandatario cuyas primeras alocuciones lo mostraban como alguien moderado o incluso escéptico al respecto. Con la posesión de George W. Bush en 2001, la influencia del neoconservatismo (hasta entonces reducido a figuras como Newt Gingrich, presidente de la Cámara de Representantes durante el gobierno Clinton) coadyuvó al gobierno republicano a asumir posiciones en política exterior marcadamente más unilateralistas y preventivas. Más cercanas a las cruzadas medievales. Cruzadas que lograron ser materializadas después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (Gorski & McMillan, 2012, p. 42).

De nuevo en Bush, la libertad individual se funde en valores metafísicos de predestinación y singularidad. La teleología liberal se presenta como un imperativo moral cuyo efecto debe ser la universalización de la democracia allí donde se juzga que no existe. La responsabilidad de una iniciativa tal recae en el conjunto de la humanidad, la cual debe seguir el camino trazado por Estados Unidos, más allá de la capacidad de entendimiento de los planes de la nación norteamericana. Estas pautas hacia la misión de Estados Unidos en el mundo son resumidas en lo que Krauthammer denominó el “globalismo democrático”. En un discurso ofrecido al *American Enterprise Institute* en 2004, el pensador neoconservador comparó la cohesión del pueblo estadounidense con las reservas europeas frente al tema de Irak afirmando que:

Más allá del poder. Más allá del interés. Más allá del interés definido en términos de poder. Ese es el credo del globalismo democrático. El cual explica su llamamiento político: Estados Unidos es una nación construida únicamente, no solo en sangre, raza o consanguinidad, sino en una proposición, cuyo cumplimiento ha sido un honor sagrado por dos siglos. Este excepcionalismo estadounidense explica por qué los no americanos encuentran su política exterior tan difícil de comprender; por qué (Tony) Blair ha tenido

más dificultad ganando apoyos en su país; y por qué Europa, en particular, halla este tipo política exterior orientada en los valores desesperanzadora e irritantemente moralista (citado en Rojecki, 2008, p. 72).

Esta predeterminación de la derecha cristiana estadounidense como guía de la política exterior de Estados Unidos, caló adecuadamente en el discurso del primer mandatario. En una conferencia de prensa del mismo año, Bush mostró el semblante de su administración al referirse a su concepción de la libertad como valor metafísico:

Mientras yo sea el presidente, abogaré por la libertad. Creo firmemente en el poder de la libertad [...] La libertad es el regalo del todo poderoso para todo hombre y mujer en este mundo. Como el gran poder en la faz de la tierra, tenemos la obligación de ayudar a expandir la libertad [...] Esa es nuestra obligación. Eso es lo que estamos llamados a hacer, en lo que a mí respecta (citado en Rojecki, 2008, p. 69).

La preponderancia del ideario neoconservador en los tiempos de Bush fue llevada del discurso a las relaciones de poder entre sus subalternos. En el seno de su gabinete, neoconservadores declarados como el vicepresidente Richard Cheney, el secretario de defensa, Donald Rumsfeld o el asesor Paul Wolfowitz, eclipsaron a funcionarios más proclives a las soluciones diplomáticas y multilaterales como el secretario de Estado Colin Powell y la consejera nacional de seguridad, Condoleezza Rice (Martínez Montes, 2005). Las aventuras en Afganistán y posteriormente en Irak encajaron en las pretensiones de las elites más influyentes y en su cosmovisión religiosa.

El retorno de los demócratas a la Casa Blanca en 2009 prometía dar un giro al ímpetu neoconservador en la política exterior de Washington. La elección de Barack Obama trajo en principio un ánimo por reencausar el discurso excepcionalista hacia su lado más liberal e incluso matizarlo. Existen dos referentes emblemáticos de lo que aspiraba a convertirse en la “doctrina Obama”. Poco menos de tres meses después de posesionarse, en la cumbre de la OTAN en Estrasburgo, el presidente estadounidense fue indagado por un periodista sobre su creencia en el excepcionalismo de su país. El mandatario afirmó creer en ese excepcionalismo como “los británicos creen en un excepcionalismo británico o los griegos en un excepcionalismo griego” (citado en Löffmann, 2015, p. 316). El excepcionalismo del nuevo presidente no incluía la singularidad ni la supremacía como baluartes de su

visión del mundo. Meses más tarde, Obama pronunció un discurso en la Universidad del Cairo en el que tocaba el tema de la relación de su país con Oriente Medio. Allí, él remarcó que “Estados Unidos y el islam no son exclusivos y no necesitan estar en competencia. En vez de eso, ambos se superponen y comparten principios comunes, principios como la justicia y el progreso, la tolerancia y la dignidad de todos los seres humanos” (citado en Chirindo, Kundai, & Neville-Shepard, 2015, p. 224).

La construcción de sentido de la alteridad hecha por Obama (en este caso siendo el islam “el otro”) como aquel con el que se puede cooperar más que oponer, trajo como consecuencia un recrudescimiento de la retórica neoconservadora. A propósito de las declaraciones en la cumbre de la OTAN, Karl Rove usó su espacio en el *Wall Street Journal* para acusar a Obama de “ofrecer disculpas en tres continentes por aquello que él veía como los pecados de Estados Unidos y de sus predecesores”. Lo que parecía peor para Rove es que el acto de contrición de su “gira de las disculpas” se hubiera hecho ante los “franceses (¡los franceses!)”. El columnista continúa sus ataques al señalar que el presidente “se jactaba ante los europeos, ventilando los trapos sucios de la nación y comprometiéndose con el multilateralismo” (Gorski & McMillan, 2012, p. 43). Los intentos del discurso de Obama por atenuar las visiones de superioridad y singularidad de Estados Unidos ante los demás miembros de la comunidad internacional, y por representar al otro como un aliado más que como un enemigo o adversario, le merecieron las más enconadas críticas de la oposición neoconservadora desde sus tribunas en la prensa y el congreso.

La guerra de ideas sobre el papel de los Estados Unidos en el mundo fue plasmada en la campaña presidencial de 2012, en la que los precandidatos republicanos utilizaron el tema del excepcionalismo como punta de lanza de su carrera electoral. La crisis económica del 2008 exaltó los ánimos de varios líderes de opinión sobre la ayuda a los bancos y los paquetes de salvación. En los primeros meses de 2009, el periodista de CNBC Rick Santelli lanzó desde la sede de la Bolsa de Valores de Chicago su famosa diatriba en la que urgía a la

audiencia a formar un nuevo Partido del Té<sup>5</sup> en protesta a las medidas tomadas por la administración Obama. Santelli sentenció “si ustedes leen a nuestros padres fundadores, gente como Benjamin Franklin y Jefferson (...) (sabrán) que lo que estamos haciendo con este país en este momento los está haciendo revolcar en sus tumbas” (Gorski & McMillan, 2012, p. 44).

Las palabras de Santelli, junto a la sumatoria de otras iniciativas dieron pie a la constitución y rápido ascenso del partido ultraconservador y libertario *Tea Party*. A diferencia de otras manifestaciones neoconservadoras de excepcionalismo, el discurso de sus líderes como el del senador Rand Paul abogaba por la limitación de la presencia de Estados Unidos en el mundo. Esta renuncia al imperialismo se traduciría en una dramática reducción del gasto militar y de las intervenciones en el extranjero (Löfflmann, 2015, pp. 315-316). Las proclamas del *Tea Party* disociaron las ideas de singularidad y superioridad de las de imperialismo y las asociaron a las de la libertad del individuo.

El golpe de opinión del *Tea Party* y su prematuro éxito entre los votantes republicanos volcó de nuevo el discurso de las elecciones primarias de ese partido hacia lo que debía significar el excepcionalismo estadounidense. El candidato neoconservador Newt Gingrich promulgó las siguientes palabras en septiembre de 2011 en el *Palmetto Freedom Forum*:

Lo que hace al excepcionalismo estadounidense diferente es que nosotros hemos sido las únicas personas en lo que yo conozco de la historia que han dicho: el poder viene directamente de Dios a cada uno de ustedes. Ustedes son soberanos en su persona. Por tanto, ustedes son ciudadanos; ustedes nunca serán un sujeto. Los padres fundadores escribieron esto porque ellos decían “nosotros acogemos estas verdades como algo evidente”. Esto no es una filosofía, no es una ideología, no es una teoría. Es un conjunto de verdades [...] acerca de la naturaleza del ser humano (citado en Gorski & McMillan, 2012, p. 46).

---

<sup>5</sup> La idea de un Partido del Té (Tea Party) reivindica un movimiento anticolonialista del siglo XVIII formado en Boston en protesta por el aumento del impuesto al Té por parte de la corona británica. El resultado de esta medida fue el sabotaje a la exportación del té hasta que estos colonos tuvieran representación en el parlamento británico. La idea de marchas, protestas y acciones de hecho sirvió de inspiración para sus sucesores del siglo XXI como manera de expresión política.

Por su parte, el también candidato, y posterior vencedor de las primarias republicanas, el exgobernador de Massachussets Mitt Romney, declaró igualmente su convicción del carácter excepcional de Estados Unidos. En uno de sus discursos de campaña afirmó:

Dios no creó este país para ser una nación de seguidores. Estados Unidos no está destinado para ser una de tantas potencias que equilibran el sistema mundial. Estados Unidos debe liderar al mundo, o alguien más lo hará. Sin el liderazgo estadounidense, sin la claridad que da el propósito y la resolución estadounidense, el mundo se convertirá en un lugar más peligroso, y la libertad y la prosperidad estarán seguramente entre las primeras víctimas (citado en Gorski & McMillan, 2012, p. 46).

Como puede observarse, el discurso de Romney guarda mayor relación con el discurso neoconservador de Reagan o Bush en cuanto al liderazgo y el compromiso de Estados Unidos de cara al sistema internacional. En el seno mismo del “Viejo Gran Partido” se creaba una nueva tensión en cuánto a qué representación debería hacerse del excepcionalismo estadounidense.

La tensión entre un excepcionalismo moderado y uno radical (con matices) condujo poco a poco al presidente demócrata a reconocer en su discurso un dejo de conciliación con la feroz oposición del partido republicano y el *Tea Party*. En su segundo mandato, la “Doctrina Obama” se hizo sentir con su discurso en West Point el 28 de mayo de 2014. Allí, el presidente estadounidense aclaró que “Yo creo en el excepcionalismo estadounidense con cada fibra de mi ser” (citado en Löfflmann, 2015, p. 319). Las claves de esa doctrina para entender esa visión de excepcionalismo se basaban en el insuperable poder económico y militar, los valores de la libertad y la democracia constitucionalmente consagrados y la primacía de la ley como oportunidad única de los Estados Unidos para moldear el entorno internacional a través de una gran estrategia de compromiso con la cooperación (Löfflmann, 2015, p. 313). Con el objeto de sortear los embates del partido republicano, el mandatario norteamericano profirió el enfoque de “liderar desde atrás”, en el cual menguaba la retórica belicista e imperialista de otros mandatos. Su visión de excepcionalismo retomaba una identidad cooperativa antes que supremacista y multilateral antes que de singularidad (Löfflmann, 2015, p. 328).



Sin embargo, la representación de la renovada identidad estadounidense elaborada por el discurso del presidente Obama no se compadeció con las prácticas internacionales adelantadas durante sus ocho años en el poder. La imposibilidad para cerrar la cárcel de Guantánamo, lo cual fue prometido por él en su carrera a la presidencia, se sumó a otras calamidades en su política exterior. A los frentes de Irak y Afganistán, legados del gobierno de Bush, se sumaron las intervenciones en Libia y la participación de Estados Unidos en la guerra civil de Siria. El divorcio entre discurso y práctica han llevado a Barack Obama al extremo de ser aquel que “lleva en guerra más tiempo que Bush o que cualquier otro presidente estadounidense” (Lander, 2016).

En síntesis, el excepcionalismo estadounidense, lejos de ser una idea fija producto del discurso dominante de turno, es un concepto de varios matices cuya flexibilidad deriva de los múltiples aportes realizados por las elites religiosas, sociales y políticas de dicho país en su historia. Ello con el fin de lograr consensos y entender sus interacciones entre ellos mismos y de ellos hacia quienes son ajenos a su identidad. Esa flexibilidad puede ser tomada como una especie de esquizofrenia que se traduce en una política exterior preminentemente irregular, aunque con algunos rasgos comunes.

## Conclusión

Tomando en cuenta que este capítulo planteaba como idea central el que la política exterior estadounidense en su historia republicana refleja una identidad esquizofrénica que opone y/o concilia tres parejas de valores: un republicanismo imperialista contra uno hegemónico, una visión supremacista contra una solidaria y unos preceptos político-económico liberales contra unos religiosos puritanos, puede decirse que se ha podido entrever una relación entre valores y orientación de la política exterior estadounidense.

Esta orientación se ha construido desde dos niveles. En el primer nivel, la percepción del ciudadano medio estadounidense en relación con los demás como punto de partida para determinar en un segundo nivel una práctica hacia los demás Estados. El contraste entre el estadounidense promedio en tanto hombre creyente de los valores puritanos y el utilitarista liberal han sido reflejados por separado o

combinadamente en el discurso de los líderes de la nación americana. La esquizofrenia en la visión del ciudadano medio ha sido proyectada a la esquizofrenia de la política exterior de ese país.

El punto expuesto amerita señalar dos matices con lo observado en este capítulo. Por un lado, los binomios imperialismo/supremacía/puritanismo y hegemonía/solidarismo/liberalismo distan mucho de organizarse en dos bandos contrapuestos. De los discursos de Reagan y Bush, se vio que imperialismo y supremacía se valieron de una justificación liberal y republicana para disimular sus intenciones. En el del *Tea Party* la visión supremacista y puritana riñeron con cualquier intención imperialista de Estados Unidos, a la vez que glorificaba la libertad individual. Así, se infiere que la alineación de los idearios del excepcionalismo estadounidense pueden no solo oponerse sino también reorganizarse y complementarse. Esa maleabilidad de valores acrecienta la sensación de esquizofrenia propia de la política exterior estadounidense.

Por otro lado, si bien la política exterior estadounidense refleja un conjunto de valores en su orientación, el divorcio entre discurso y práctica imposibilitan su predictibilidad. El caso de Obama como un presidente reacio al excepcionalismo, pero típico en su política exterior, muestran una desconcentración de la toma de decisión, cosa que conlleva a recomendar el profundizar en los análisis burocráticos de la toma de decisión en política exterior.

Finalmente, el excepcionalismo, al ser un juego dialéctico entre visiones elitistas del ser estadounidense, puede llegar a ser un impedimento para la construcción democrática tanto de esa nación como de un sistema internacional alternativo. Un cambio en la interacción de los pueblos hacia formas realmente solidarias como prescripción normativa debe pasar por la renuncia a cualquier manifestación de exaltación del yo ante el otro.

## Bibliografía

### Monografías

Campbell, A. (1998). American foreign policy and the nature of 'exceptionalism'. *Cambridge Review of International Affairs*, 12 (1), 292-300.

- Cha, T. (2015). The formation of American exceptional identities: A three-tier model of the “standard of civilization” in US foreign policy. *European Journal of International Relations*, 21(4), 743-767.
- Chirindo, Kundai, & Neville-Shepard, R. (2015). Obama’s “New Beginning”: US Foreign Policy and Comic Exceptionalism. *Argumentation and Advocacy*, 51(4), 215-230.
- David, C. P. (2012). *Théories de la politique étrangère américaine: auteurs, concepts et approches*. Montreal: Les Presses de l’Université de Montréal.
- Gilmore, J. (2015). American Exceptionalism in the American Mind: Presidential Discourse, National Identity, and U.S. Public Opinion. *Communication Studies*, 66 (3), 301-320.
- Gilmore, J., Sheets, P., & Rowling, C. (2016). Make no exception, save one: American exceptionalism, the American presidency, and the age of Obama. *Communication Monographs*, 83 (4), 505-520.
- Gorski, P. S., & McMillan, W. (2012). Barack Obama and american exceptionalisms. *The Review of Faith & International Affairs*, 10(2), 41-50.
- Hollifield, J. F. (2015). Debunking American exceptionalism and rescuing liberalism. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (8), 1312-1318.
- Krauthammer, C. (1991). The unipolar moment. *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 23-33.
- Lander, M. (18 de mayo de 2016). El inesperado legado de Obama; ocho años de guerra continua. *The New York Times*.
- Löfflmann, G. (2015). Leading from Behind -American Exceptionalism and President’s Obama’s Post-American Vision of Hegemony. *Geopolitics*, 20 (2), 308-332.
- Martínez Montes, L. F. (2005). ¿Realistas vs. neoconservadores? La política exterior de Estados Unidos en el segundo mandato de George W. Bush. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 69, 7-20.
- Mc Sweeney, B. (1999). *Security, identity and interests: a sociology of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O Meara, D., & McLeod, A. (2010). *Théories des relations internationales: contestations et résistances*. Montreal: Athéna.
- O Tuathail, G., Dalby, S., & Routledge, P. (2006). *The Geopolitics Reader*. Nueva York & Londres: Routledge.
- Rojecki, A. (2008). Rhetorical Alchemy: American Exceptionalism and the War on Terror. *Political Communication*, 25 (1), 67-88.
- Trujillo González, P. (2012). *Análisis de la política exterior de los Estados Unidos hacia Pakistán en el período 2001-2010*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Unger, D. (2016). The Foreign Policy Legacy of Barack Obama. *The International Spectator*, 51 (4), 1-16.

- Viotti, P. R., & Kauppi, M. V. (2012). *International Relations Theory*. Boston: Pearson.
- Vlahos, M. (2012). Counterterrorism and the new american exceptionalism. *The Review of Faith & International Affairs*, 10 (2), 67-76.
- Weldes, J. (1999). *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

### Capítulos de libro

- David, C. P. (2006). Conclusion: Revisiting US Hegemony/Empire. En C. P. David, & D. Grondin, *Hegemony or Empire? The Redefinition of US Power under George W. Bush* (págs. 219-224). Burlington: Ashgate.
- Grondin, D. (2009). Introduction: Coming to Terms with America's Liberal Hegemony/Empire. En C. P. Davis, & D. (. Grondin, *Hegemony or Empire?* (págs. 1-20). Burlington: Ashgate.
- Jepperson, R. L., Wendt, A., & Katzenstein, P. J. (1996). Norms, Identity, and Culture in National Security. En P. J. Katzenstein, *The culture of national security: norms and identity in world politics* (págs. 33-78). Nueva York: Columbia University Press.
- Kratochwil, F. (2001). Constructivism as ana approach to interdisciplinary study. En K. Fierke, & K. E. Jorgensen, *Constructing International Relations: The Next Generation* (págs. 1-35). Londres: Routledge.

### Artículos de prensa

- Lander, M. (18 de mayo de 2016). El inesperado legado de Obama; ocho años de guerra continua. *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2016/05/18/el-inesperado-legado-de-obama-ocho-anos-de-guerra/>

### Páginas web

- The White House (2017). Remarks of president Donald J. Trump – as prepared for delivery, inaugural address. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address> Third inaugural address (s.f.). FDR speeches. Disponible en <http://www.worldwarII.org/p/mr.html>

# Era Putin: los reflejos del *vertical of power* en las relaciones Rusia-OTAN

Anelise Dutra

## Introducción

El fenómeno Vladimir Putin sigue siendo uno de los más notorios de los años 2000. En un corto espacio de tiempo, emergió de la total oscuridad para convertirse en una de las figuras más comentadas en la política mundial, siendo considerado por Bobo Lo (2003) el triunfo de un ciudadano que parecía todo, menos excepcional políticamente. Si en el inmediato post-gobierno de Yeltsin el Occidente se preguntaba quién era Putin, actualmente no es más lo que ocurre. Como presidente, hizo (y hace) uso de todos los medios de comunicación disponibles con el propósito de trazar las políticas de gobierno y nutrir de modo cauteloso una imagen de fuerza, racionalidad y seguridad.

El gobierno Putin —y aquí, se analizan los tres mandatos, siendo el último hasta 2014— posee algunas peculiaridades que lo hacen intrigante para ser investigado. Esto se debe en gran medida a las diferencias observadas entre el presidente ruso y sus predecesores, incluso porque al convertirse en presidente, Putin percibió la descentralización del proceso de formulación de política externa heredado de Yeltsin. De esta forma, sintió la necesidad de restablecer el control de la situación en el ambiente interno para construir una base suficientemente sólida para poder apoyar su conducta en el sistema internacional. Para concentrar las decisiones relacionadas con la política en sus manos, sin que cualquier interferencia pudiera minar el alcance de sus objetivos, construyó a lo largo de los años una jerarquía de poder que se establecía de arriba hacia abajo, conocida como *vertical of power*. Para consolidarla, el presidente se comprometió con la realización de una serie de reformas domésticas, que, si acertadas, lo ayudarían en la formulación de su política exterior.

Sin embargo, desde el colapso soviético una cuestión en particular pasó a integrar todas las estrategias relacionadas con la formulación

de la política exterior del país, lo que acabó llamando la atención para que un análisis más profundo sobre este elemento en particular se realizara en este capítulo, que fue el caso de la OTAN. Rusia, según Dmitri Trenin (2003), poseía un serio problema estructural, que consistía en el hecho de que se había vuelto muy pequeña para permanecer activa aisladamente, pero seguía siendo demasiado grande para ser absorbida por las instituciones occidentales. Y así, de Yeltsin a Putin, la conducta externa del país hacia la Alianza Atlántica sufrió altos y bajos, sobre todo en función de la forma en que la última actuaba, que consecuentemente reflejaba en cómo los tomadores de decisión rusos percibían sus intenciones y planes de incluir al país como actor relevante en el escenario internacional.

Algunos eventos, como la expansión de la Alianza para el Este Europeo; las Revoluciones Coloridas en Georgia (2003), Ucrania (2004) y Kirguistán (2005), donde OTAN, bajo el liderazgo de Estados Unidos, fue acusada de patrocinar el intento de sustitución de gobiernos antioccidentales por Estados pro-occidentales; la construcción del escudo antimisiles en Europa propuesta por los Estados Unidos; además de la problemática situación de Ucrania, que siempre fuera zona de influencia rusa, pero acabó manifestando el deseo de convertirse en miembro de la OTAN; representan algunos de los elementos externos responsables de despertar en Putin la percepción de amenaza a la seguridad del país y hacer que el mismo a lo largo del tiempo engrosara cada vez más el discurso de insatisfacción hacia la organización.

Hasta la literatura analizada apunta al hecho de que, al mismo tiempo que Rusia se recuperaba de los daños provocados por la Guerra Fría, sobre todo a partir de los años 2000, tales movimientos de la OTAN pasaron a ser comprendidos como intentos del Occidente en minar el fortalecimiento ruso como centro de influencia en el mundo multipolar, impidiendo al país de implementar sus intereses nacionales y debilitando su posición ante Europa, Oriente Medio, Asia Central, entre otras regiones, lo que sugiere la presencia de rasgos de la corriente realista en la conducción de la política externa de Putin.

El objetivo general de este capítulo consiste en investigar y responder de qué forma las percepciones de Vladimir Putin acerca de la capacidad estatal del país, conjugada con los intereses y oportunidades de acción del mismo, influenciaron el proceso de toma de decisión en

política exterior a lo largo de sus tres mandatos (este último analizado hasta finales de 2014), sobre todo con relación al caso específico de la OTAN, ya que las divergencias hacia la Organización se mostraron bastante recurrentes incluso con el fin de la Guerra Fría. En este sentido, bajo la óptica del Realismo Neoclásico, la hipótesis a ser probada es que, en la medida en que aumentan las percepciones de amenaza del presidente ruso provenientes del sistema internacional, mayor se convierte el asertividad de la acción rusa ante la OTAN.

Como instrumento de ayuda para esa hipótesis, hay el proceso de construcción y evolución del poder vertical a lo largo de los mandatos de Putin, haciendo que el presidente asumiera un control cada vez mayor en la formulación y toma de decisión en política exterior en Rusia, y que la moldea de acuerdo con sus percepciones e intereses.

## 1. El gobierno Putin

### 1.1. *Herencias y tareas*

Nikolai Petrov (2000) desarrolla un punto de vista interesante acerca del estado de descentralización y centralización de Rusia en el período de transición entre los años 1990 y 2000. El autor afirma que las relaciones centro-región representaban el principal asunto referente a la política interna en el país al inicio de la década de 2000. Su justificación era que estas relaciones a lo largo del período anterior se describían como un péndulo que reflejaba el balance entre los procesos alternativos de descentralización y centralización. En ese sentido, hasta que Putin asumió la presidencia, el péndulo osciló entre largos períodos de descentralización y cortos momentos de centralización. Luego, incluso cuando se inclinaba hacia una mayor descentralización, el centro permanecía como actor determinante en aquel escenario de cambios (Petrov, 2000).

### 1.2. *El vertical of power*

En su discurso anual a la Asamblea Federal (8 de julio de 2000), Vladimir Putin señaló las fragilidades del gobierno anterior e inmediatamente llamó la atención sobre la descentralización gubernamental, que culminó con la construcción del *vertical of power*:

Nosotros nos convencemos: la indecisión de las autoridades y la fragilidad del Estado harán que las reformas económicas y de otros perfiles no presenten ningún resultado. Las autoridades deben ser guiadas por la ley y por el único poder vertical ejecutivo que se forma a partir de la misma. Creamos diferentes “islas de poder”, pero no construimos puentes sólidos y confiables entre ellos. Todavía debemos establecer una cooperación efectiva entre los diversos niveles de poder. El centro y las demás partes del territorio, así como las autoridades locales y regionales todavía compiten entre sí por poder. Su enfrentamiento destructivo es observado por aquellos que ven el desorden y la corrupción como ventajosos, haciendo el uso de la ausencia de efectividad del Estado para alcanzar sus objetivos. [...] El vacío de poder hizo que las funciones estatales fueran desempeñadas por clanes y empresas privadas. [...] Es por eso que insistimos en la dictadura de la ley, aunque sé que a gran parte de la gente no le gusta esa expresión. Por lo tanto, es importante delimitar el área donde el Estado es el árbitro final. [...] El motor de nuestra política debe ser órganos federales responsables y emprendedores del poder ejecutivo, cuya base de autoridad es la obligación constitucional de asegurar la transparencia del poder vertical, además de un mandato del Estado que sea de confianza, que por a su vez, se alcanza como resultado de elecciones presidenciales democráticas y de una estrategia común de las políticas doméstica y externa. [...] (Putin, 2000).

Antes de dar continuidad a la discusión sobre el *vertical of power*, vale la pena destacar que, según muchas de las políticas desarrolladas en Rusia post-URSS, la cuestión del atractivo personal, así como el toque personalista dentro del Kremlin, son elementos bastante complejos, y se adaptan bien al contexto del gobierno Putin. Regina Smyth (2014 *apud* Goldman, 2008 & Hilland Gady, 2013) considera que en el apelo del presidente hay una mezcla de mito carismático, administración efectiva del Estado y una ideología simbólica que ponen Putin como la gran fuente de estabilidad rusa y creador del renacimiento del país. Mientras se discute acerca de su suerte en liderar el país al inicio de la recuperación económica, hay que tener en cuenta que el presidente llegó al poder después de una década de profunda incertidumbre.

Como explicó Christian Collina (2008), entre 1998 y 2002, había la previsión de una quiebra institucional en el país, de la misma forma como ocurría con el modelo soviético. El sistema federal como ya mencionado, se encontraba fragmentado y mal estructurado. En ese sentido, le tocó al presidente el compromiso de restauración del cen-



tro político para que Rusia pudiera recuperarse del período de crisis. Para ello, según Putin, era necesario que se construyera una estructura de poder vertical para organizar y unir nuevamente a las regiones rusas y dar fin a las disputas paralelas por poder. Este proceso es conocido por los autores de política exterior y doméstica del país como *vertical of power*.

En un sistema unipartidista, no es necesario que haya sólo un partido político legítimo. Lo que ocurre entonces es la existencia de una serie de pequeños partidos, que, a su vez, son insignificantes si se comparan al principal o acaban actuando como aliados de este. En consecuencia, la oposición no puede llegar al poder en función de la ausencia de una organización y estructura bien elaboradas. Además, también se concluye que, cuando la Duma es dominada por el partido del Kremlin, no hay ninguna necesidad de ignorar al Legislativo, ya que el poder del presidente del país será casi absoluto (Kumar, 2008, p. 100). A partir de este contexto descrito, se puede afirmar que el modo de gobernar desde arriba está naturalmente asociado a los tres mandatos presidenciales de Putin, sobre todo a través de sus esfuerzos de intentar establecer una cadena vertical de autoridad jerárquica, con un gobierno central fuerte, disciplinado y comprometido con el cumplimiento de sus deberes (Monaghan, 2012, p. 8).

Sin embargo, de acuerdo con Alexander Golts (2010), el evento considerado el gran estopín que despertó en Putin la oportunidad para adoptar este sistema de gobernanza en los ocho años que siguieron al inicio de su primer mandato fue la tragedia del submarino Kursk, en agosto de 2000. En la ocasión, los militares responsables aseguraron al presidente que el submarino estaba en proceso de suspensión y que incluso después de la explosión ocurrida, la situación estaba bajo control. Después de este primer equívoco de información, otra salida encontrada por los militares consistió en la afirmación de que un submarino de la OTAN-probablemente de los Estados Unidos o Reino Unido- había atacado el Kursk, provocando consecuentemente su naufragio.

Según Alexander Golts (2010), Putin fue inducido al error por las autoridades militares de su propio país, factor que le convenció de que no había ninguna subordinación entre la alta patente militar rusa, cuyo organismo representaba uno de los principales medios de

garantizar la seguridad del país tanto en el ambiente doméstico como en el externo. Al mismo tiempo, el presidente sabía que, si castigaba o llevaba a juicio a los responsables de la negligencia, podría poner en riesgo el sistema político y de autoridad que pretendía construir. La solución entonces era clara: Putin necesitaba encontrar subordinados extremadamente leales y confiables. De esta forma, buscó primero a los antiguos oficiales de la KGB con quienes había trabajado durante años, nombrándoles para cargos clave dentro del gobierno.

### *1.3. Principales reformas centralizadoras*

#### **1.3.1. División de las 89 regiones**

Además de organizado a partir de la separación prevista en la Constitución en ochenta y nueve regiones, el sistema federal ruso también se dividía en once distritos económicos desde el período soviético, así como en un determinado número de nuevas asociaciones regionales, como los Grandes Urales y la Asociación de la Siberia. La formación de estos distritos a lo largo de las fronteras militares del país generó contestaciones en el sentido de que las mismas limitaban la extensión de las relaciones económicas entre los distritos y las asociaciones. Aunque las reclamaciones, según Alexander (2000), fuesen esperadas, dada la relativa ineficacia de las organizaciones del país, los análisis iniciales indicaban que la división en distritos era más una herramienta administrativa para la reforma estatal que un obstáculo a la continua interacción entre las regiones (Alexander, 2000, p. 240).

El puntapié inicial de las reformas implementadas por Putin para consolidar esta nueva forma de gobierno centralizador ocurrió por medio de decreto presidencial en el año 2000. El documento determinaba la división de las ochenta y nueve regiones del país en siete distritos regionales (siguiendo las fronteras ya existentes de los distritos militares) que serían dirigidos por siete representantes plenipotenciarios (*polpredy*), cuyo pasado profesional se basaba en el servicio secreto o en las fuerzas armadas. De esta forma, se extinguió el puesto de representante presidencial en cada región de la Federación. Además, los nuevos líderes no tenían ninguna responsabilidad para con los gobernadores y sus funciones eran de proporcionar al presidente información sobre las leyes federales relativas a la constitu-

ción; administrar los programas económicos de su respectivo distrito; monitorear la distribución de la burocracia federal; comprobar la no interferencia en los intereses nacionales; y supervisar las actividades militares conducidas en los distritos (Collina, 2008, p. 15).

### 1.3.2. Comisión Kozak

En el momento de las reformas, Putin creó la Comisión Kozak, un órgano responsable de restaurar un sentido de orden legal al sistema de gobernanza ruso. La Comisión se centraba en dos aspectos de la estructura de múltiples niveles: en las relaciones entre el gobierno federal y las regiones, con el fin de hacer que las leyes regionales se alinearan con la Constitución del país; y en reformar el sistema de autogobierno local en Rusia. Ambas las reformas, a su vez, representan una respuesta directa a las desorganizaciones política y legal instauradas en el país a comienzos del siglo. Sin embargo, mientras los estudiosos se enfocaban en la Comisión como una especie de lucha perenne entre el gobierno federal y las regiones, dejaban de lado los cambios sugeridos para el sistema de autogobierno local (Young & Wilson, 2007, p. 1076).

La Comisión Kozak estaba compuesta por un órgano principal y una serie de grupos de trabajo que lo aconsejaban. Tomila Lankina (2003 *apud* Young & Wilson, 2007) argumenta que, aunque representaba ampliamente diferentes intereses políticos, la Comisión era criticada por limitar la participación de funcionarios del gobierno local. Esto ocurría pues inicialmente, sólo dos de los veintidós empleados que la componían representaban gobiernos locales. El resto, según Lankina (2003 *apud* Young & Wilson, 2007), estaba compuesto por profesionales regionales y federales, que en su mayoría no aceptaban la idea de autonomía del gobierno local.

### 1.3.3. Cambios en la Ley Federal

Ruble (2001 *apud* Collina, 2008) argumenta que algunos actores federales se definían en sus constituciones como figuras soberanas, políticas y económicamente independientes, reivindicando incluso su postura externa. Por lo tanto, las reformas federales centraban sus esfuerzos, además de los objetivos ya mencionados, en la eliminación de

una forma de asimetría federal que se mostraba nociva al desarrollo del Estado de Derecho y, consecuentemente, de la democracia y de los mercados. Entonces, los problemas de Rusia en aquel momento se hallaban enraizados en asimetrías no institucionalizadas, resultantes de violaciones abiertas a las constituciones regionales y federal (Hahn, 2002, p. 499).

Además, las propuestas de la Comisión Kozak llevaron a la creación de enmiendas para casi doscientas leyes federales. Como ejemplo, se puede citar la Ley Federal de los Principios Generales de Organización de la Auto gobernanza Local de la Federación Rusa, que pretendía la creación de dos sistemas vinculados, compuestos por una cámara alta (distritos municipales) y sus órganos constituyentes (urbano y rural). La ley de 2003, sin embargo, tenía tres objetivos principales: crear un patrón uniforme de autogobierno local alrededor del país; delimitar de forma clara los poderes y deberes de cada nivel de gobernanza, garantizando los recursos financieros y administrativos necesarios para el cumplimiento de su función; y asegurar una distribución de renta igualitaria dentro de los distritos municipales (Ross, 2007, p. 193).

La reforma de Putin en el Consejo Federal, que representaba la cámara alta del parlamento, puso fin a la práctica de filiación *ex officio* por los jefes del Ejecutivo regional y legislativo. Por la nueva regla, ambos pasarían a enviar un representante para actuar en el Consejo en su nombre, retomando la propuesta hecha inicialmente en 1993 (Hyde, 2001, p. 729). Además, los diputados del Consejo pasarían a ser apuntados a partir de un proyecto de ley regional, que, a su vez, concedía al presidente del país el derecho de destituir del cargo a líderes popularmente elegidos en la esfera regional que violasen la ley federal. De esta forma, el Consejo preservaría su carácter lobista, pero no sería más una arena de oposición al gobierno, ya que pasaría a representar un lugar de tránsito para empresarios y políticos regionales aspirantes a un cargo en Moscú (Goldman, 2003, p. 102).

#### 1.3.4. Consejo de Estado

El nuevo órgano creado por Putin disponía de poderes meramente consultivos y tenía como principal objetivo promover la participación de los líderes regionales en la preparación y formulación de las

decisiones nacionales más relevantes. Sin embargo, Remington (2007) argumenta que para garantizar que los encuentros trimestrales del Consejo de Estado no salieron de control de sus intereses, el presidente ruso se nombró líder del organismo. Además, podría desempeñar un papel significativo en la construcción de la política nacional, ya que, como jefe, la agenda del Consejo estaría sujeta a sus propias elecciones (Remington, 2007, p. 68). Lilia Shevtsova (2005) corrobora la idea defendida por Remington (2007) al afirmar que la mayoría de las veces el Consejo se reuniría por medio de la solicitud del presidente y discutiría lo que el equipo de este preparara, lo que claramente señala una idea de verticalización del poder.

El gobierno regional se volvió aún más centralizado cuando el Kremlin surgió con la idea de pertenencia partidista a los gobernadores, preferencia anteriormente concedida a individuos nombrados por el partido político que poseía mayoría en el legislativo local. Después del cambio, gran parte de los políticos de todas las entidades administrativas de Rusia era de miembros del Partido Rusia Unida. Este último dominaba también a la Duma a partir del momento en que, según Sukhov (2008), pasó a determinar el grado de representación regional en la cámara baja del parlamento federal.

### 1.3.5. Abolición de las elecciones para gobernador

Sin embargo, decidido a modificar esta condición antes de que una alianza entre gobernadores y elites industriales pusiera en riesgo su plan de centralización de poder, el presidente ruso se utilizó de una tragedia humana para crear una oportunidad de fortalecimiento del *vertical of power*. En septiembre de 2004, terroristas chechenos ocuparon una escuela en Beslán, matando a más de trescientas personas. En la ocasión, las principales instituciones regionales y locales fueron responsabilizadas por no conseguir impedir que los terroristas pusieran su plan en práctica. Este fallo se debió a la falta de control político, a la filtración de informaciones y, sobre todo, a los altos niveles de corrupción presentes entre los órganos policiales rusos (Collina, 2008, p. 18).

De esta forma, bajo el pretexto de luchar contra el terrorismo, Putin adoptó una serie de medidas de seguridad, que incluían la abolición de las elecciones directas para gobernador. Las últimas fueron

sustituidas por el nombramiento de políticos considerados de confianza, y tenían como objetivo una mayor estabilidad y centralización del poder en manos del presidente, lo que consecuentemente contribuía a la eliminación de posibles oposiciones al gobierno (Monaghan, 2012, p. 9). De acuerdo con ese nuevo sistema, a partir de consultas realizadas en la región, el *polpredy* apropiado enviaría una lista de posibles candidatos a gobernador al jefe de la administración presidencial. Putin entonces nominaría a un candidato y el Legislativo local votaría para confirmar la indicación del presidente. En el caso de que se rechazara tres veces, Putin tendría el poder de disolver el Legislativo local (Goode, 2012, p. 11).

## 2. Realismo Neoclásico y el *vertical of power*

El hecho del Realismo Neoclásico abrir la caja negra del Estado y enfocarse en el formulador de decisión por sí solo, según lo señalado, ya señala una adecuación con la estructura *del vertical of power*. La corriente teórica no deja de ser realista ya que la variable utilizada para justificar la política exterior es la preocupación de los Estados con la posición relativa ocupada por ellos en el sistema internacional.

Letícia Pinheiro y Mónica Salomón (2013) utilizan las ideas de Lobell, Ripsman y Taliaferro (2009) para argumentar que, en el Realismo Neoclásico, lo que se intenta explicar es de qué manera y en qué condiciones el perfil de los Estados puede afectar la evaluación que sus respectivos líderes hacen de las amenazas y oportunidades internacionales proporcionadas por los demás. Las autoras destacan el papel de los factores domésticos para el Realismo Neoclásico en la explicación de la política externa de los Estados, lo que incluye recursos, capacidad de movilización, influencia de los actores sociales domésticos, etc (Salomón & Pinheiro, 2013, p. 49). La situación de Rusia bajo el mando de Putin se encuadra en estas afirmaciones, ya que, dependiendo de cómo percibía el propio país (menos o más capacitado), el presidente moldeaba su estrategia de actuación en la esfera internacional.

En este sentido, según las particularidades del Realismo Neoclásico, sobre todo a partir de los argumentos de Wohlforth (1994/1995), la percepción de los formuladores de decisión de cada Estado perma-

nece como componente fundamental para explicar y comprender los rumbos tomados por el mismo. En el caso específico de Rusia en el gobierno de Putin, la percepción acerca de la necesidad de implementación del *vertical of power* surgió justamente a partir de la observación por parte del líder de que los esfuerzos adoptados para reestructurar el país tras el colapso soviético no venían presentando los resultados esperados, y se consolidó con el incidente envolviendo el submarino Kursk. Una vez desestabilizado el ambiente doméstico, la esfera externa iba a sufrir las consecuencias de esta fragilidad. De esta forma, las percepciones servían como un elemento de sustentación para guiar las decisiones tomadas por el presidente ruso hacia la consolidación de una jerarquía de poder vertical y posteriormente a las decisiones referentes a la política exterior.

La cuestión del interés se interconecta a las percepciones de Putin. Esto ocurre una vez que los mismos se forman desde la manera en que el ambiente alrededor del individuo es percibido por él, además de toda la retrospectiva referente a sus experiencias personales y profesionales. En este caso, desde que se convirtió en presidente, Putin, por medio de sus percepciones acerca del contexto en que se encontraba Rusia, construyó sus intereses de centralización de poder en el ámbito doméstico y de recuperación de la posición de prestigio y respeto de su país en el escenario internacional. Este último objetivo sólo sería alcanzado si el orden interno fuera restablecido, de ahí el gran interés y compromiso del presidente hacia las reformas internas que serían fundamentales también para la consolidación del *vertical of power*.

Con respecto a las oportunidades, como ya se ha señalado, Putin se valió de su anonimato político para conquistar parte de la confianza de la población, que a su vez ya estaba exhausta del mal camino de la política desde el fin de la URSS, lo que consecuentemente reflejaba en su calidad de vida. Por medio de esta especie de confianza, el presidente conquistaba el aval para establecer la cadena de poder vertical que percibía ser el mejor medio para la recuperación y desarrollo del país. De esta forma, el episodio envolviendo el Kursk una vez más aparece, ahora como una oportunidad para justificar la necesidad del *vertical of power*. Además de eso, el atentado a la escuela en Beslán también se muestra un elemento de influencia, pues a partir de este evento Putin ha visto la oportunidad para abolir las elecciones para gobernador y apuntar a individuos de su confianza, una vez más con-

tribuyendo a la concentración del poder y de las decisiones políticas en sus manos.

Finalmente, la cuestión de la capacidad estatal también se interconecta al *vertical of power*. A partir de las oportunidades utilizadas por Putin para retomar la confianza de la población y del propio cuerpo político en el Estado ruso, la capacidad estatal sería poco a poco fortalecida y concentrada en la figura del presidente como principal referencia, lo que acabaría concediendo el soporte necesario para que el Ejecutivo pudiera consolidar la toma de decisión en sí mismo, garantizando el respeto interno que había sufrido un período de turbulencia tras el colapso de la URSS. Una vez firmada la capacidad estatal que consolidaría los ideales del *vertical of power* en el ambiente doméstico, el presidente conquistaría las bases para modificar la posición internacional de Rusia, devolviendo al país la condición de *global player*. Este elemento consecuentemente haría que los demás países volvieran a ver a Rusia como una potencia internacional, incluida en las principales discusiones integrantes de la agenda internacional.

Por lo que se refiere a la investigación realizada en este artículo, no hay posibilidad de producir un estudio completo sobre la política exterior formulada e implementada a lo largo de los mandatos de Vladimir Putin sin que se mire dentro de la dinámica del Estado ruso, observando así las acciones del presidente basadas en sus percepciones y cálculos de poder, según el caso del poder vertical.

Además de la influencia de este último elemento para la centralización de las decisiones dentro y fuera del país, Romanova (2012) argumenta que, en Rusia moderna, el Estado se encuentra apartado de la sociedad en lo que se refiere a la política exterior y eso ocurre en función de la esperanza por parte de la misma en Putin, lo que, en la esfera societal, acaba concediendo al presidente una especie de carta blanca para el ejercicio de la política exterior. El Realismo Neoclásico se mostró la herramienta de ayuda más adecuada para el desarrollo de esta investigación, pues, además de abarcar la fusión entre interés, percepciones, capacidad estatal y oportunidades, engloba en su propuesta teórica toda la parte doméstica hasta entonces tenida como dada o incluso desconsiderada por el Realismo y sus demás corrientes.



### 3. Directrices generales de la política exterior de Vladimir Putin

Dina Spechler (2010) observa que la forma de conducir la política exterior rusa en la presidencia de Vladimir Putin ha sufrido modificaciones a lo largo de los años, a pesar de los documentos aprobados en 2000 y 2013, indicaren otro proceso de continuidad. En una entrevista al diario francés *Le Figaro* (26 de octubre de 2000), al ser preguntado si Rusia aún era una superpotencia, el presidente se burló de una respuesta directa, pero reconoció que el país había modificado sus principios de política exterior en diversas dimensiones, entre ellas el hecho de no más buscar la imposición de sus voluntades a cualquier costo.

De esta forma, Putin manifestó en aquel momento la voluntad de participar en asuntos relacionados con la esfera internacional partiendo de una base democrática. Además, afirmó estar más interesado en los asuntos domésticos de su país, una vez que fuera elegido dentro de Rusia, y no fuera de ella, argumentando que incluso el Concepto Nacional de Política Exterior que había aprobado en aquel año daba prioridad a los asuntos relacionados a la esfera doméstica (Putin, 2000). Este elemento evidencia la premisa realista neoclásica de que las percepciones del líder acerca de las capacidades de su propio país influyen en su postura internacional.

El discurso del presidente apunta claramente a una percepción por su parte de que, a principios de los años 2000, Rusia no tenía condiciones de luchar por sus intereses nacionales con la misma fuerza que los países occidentales, ya que se encontraba desorganizada y fragilizada internamente. Según Freire (2009), con Putin, la consolidación de la estabilidad interna pavimentaría el camino para la adopción de un tono más asertivo en la política exterior, que, por las condiciones del momento, presentaba directrices más cooperativas que confrontacionales, sobre todo con relación al Occidente. Alex Pravda (2003) va más allá y afirma que, aun consciente de las limitaciones y posibilidades de Rusia, Putin la veía como una superpotencia por herencia, en función de su historia, aspectos culturales y recursos. Entonces cabía al presidente traer de vuelta este estatus y asegurar la conquista de la posición internacional que el país supuestamente poseía por derecho.

Sin embargo, el proceso de modificación de la visión rusa acerca de sí misma y del mundo coincidió con la transformación de las

prioridades de política exterior y los medios para alcanzarlas. Tanto el primer concepto nacional de política exterior adoptado durante la presidencia de Putin (2000) y el último (2013) recorren bien la definición de estas prioridades, aunque acaben utilizando un lenguaje similar. Como se analizará a continuación, aunque declaradamente orientado hacia el espacio doméstico y dispuesto a cooperar en la esfera internacional, cuestiones como la expansión de la OTAN ya se encontraban presentes en el contexto (Nalbandov, 2016, p. 7).

Es importante resaltar en este caso uno de los más notorios ejemplos de predisposición a la cooperación por parte de Putin al inicio de su primer mandato: el inmediato post-11/09. Según Dmitri Suslov (2011), tras los acontecimientos, el presidente aceptó compartir inteligencia con Washington para ayudar en la campaña contra el régimen talibán en Afganistán, contrariando la opinión de órganos militares dentro de su propio país. Y no fue sólo en este aspecto que el líder ruso encontró resistencia interna. Al asegurar que el país no tendría objeción si los Estados de Europa Central permitieran que las antiguas bases soviéticas fueran utilizadas por los norteamericanos, Putin abiertamente discrepó de su Ministro de Defensa, Sergei Ivanov, que a su vez temía la presencia de EE. UU. en zona de influencia rusa (Suslov, 2011, p. 2). Además, el presidente anunció, de acuerdo con Dina Spechler (2010), que reconsideraría su oposición a la expansión de la OTAN hacia el Este, acercando los vínculos cooperativos con la organización o incluso una posible asociación, lo que no se configuró una vez que la OTAN sigue en el Concepto Nacional de Seguridad del país como una de las principales amenazas a Rusia.

Retomando el documento referente a la política exterior firmado por Putin el 28 de junio de 2000, consta entre los objetivos del país la búsqueda de un perfil de política exterior independiente y constructiva, basada en la consistencia y previsibilidad, además del pragmatismo. Se buscaría una política transparente que, a su vez, tendría en cuenta el interés de otros Estados en el alcance de las decisiones conjuntas. Otro elemento de la política externa consistía en su carácter multisectorial y balanceado. Esto se debió a la posición geopolítica del país como una de las grandes potencias de Eurasia, lo que le confería una responsabilidad por el mantenimiento de la seguridad mundial a nivel regional y global (Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2000, p. 3).

El documento también proporciona una visión de mundo por parte de Rusia que, según González (2013), se traduce en amenazas y oportunidades. En ese sentido, se argumenta que la transformación en las relaciones internacionales ocasionada por el fin de la Guerra Fría, así como el avance de las reformas en el país, amplió las posibilidades de cooperación en el escenario mundial, ya que las posibilidades de un conflicto nuclear se redujeron considerablemente. Mientras el poder militar aún representaba un elemento bastante significativo en las relaciones entre los Estados, el papel desempeñado por la política, la ciencia, la información y la economía crecía cada vez más. Sin embargo, nuevos desafíos y amenazas a los intereses rusos surgían incluso ante este contexto integracional. El país se preocupaba por la tendencia de consolidación de una estructura de poder unipolar, bajo el dominio político y económico de Estados Unidos. Además, en lo que se refiere a las cuestiones de seguridad internacional, las discusiones se apoyaban en instituciones occidentales, debilitando el papel del Consejo de Seguridad de la ONU y, consecuentemente, reduciendo el poder de influencia ruso (Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2000, p. 2).

Para definir lo que los Estados consideran una amenaza, es necesario identificar cuáles son los intereses nacionales del mismo. En el caso de Rusia, durante el primer mandato de Putin, el documento oficial que reconoce tales intereses es el Concepto Nacional de Seguridad de la Federación Rusa, aprobado por el presidente en enero de 2000. En él consta la existencia de un equilibrio entre los intereses del individuo de la sociedad y del Estado. Mientras los del individuo se pautan en el ejercicio de derechos y libertades constitucionales, los de la sociedad se apoyan en el fortalecimiento de la democracia.

Los intereses del Estado, que son más relevantes para los fines de esta investigación, se basan en la inviolabilidad del sistema constitucional, en la soberanía e integridad territorial rusas. En lo que se refiere a los mismos en la esfera internacional, el documento apunta a la consolidación de la soberanía del país, la necesidad de protección del individuo, sociedad y Estado contra el terrorismo, además del restablecimiento de su posición como potencia (Concepto Nacional de Seguridad de la Federación Rusa, 2000). Y es justamente en este contexto de identificación de amenazas que las relaciones entre Putin y la OTAN se guiaron a partir de los años 2000.

## 4. El caso de la OTAN

Como estudio de caso realizado en este capítulo, las relaciones con la OTAN se encuadran como una de las más emblemáticas de la Política Exterior de Putin durante estos tres mandatos. Esto ocurre por una serie de razones, como: el hecho de ser una organización militar creada hasta entonces exclusivamente para la Guerra Fría y no para el mundo postconflicto; sus constantes reuniones para discutir una expansión a partir de la década de 1990, que consecuentemente despertaban un sentimiento de amenaza; la situación turbulenta en Ucrania que siempre fuera una zona de influencia rusa, pero que a partir del tercer mandato de Putin cedió a la OTAN; la propuesta de instalar bases militares occidentales cerca de las fronteras rusas; y la idea también occidental de construir un escudo antimisiles en Europa. La evolución de las relaciones con la Organización a lo largo de los tres mandatos de Putin se examinará a continuación.

### 4.1. *Rusia y OTAN en el primer mandato de Putin*

Como al final del gobierno Yeltsin las relaciones con la OTAN se encontraban extremadamente fragilizadas, la tendencia era que este escenario permaneciera mal de allí hacia adelante. Putin, sin embargo, contrarresta las expectativas al asumir la presidencia (aún como interino). En una entrevista concedida al programa “*Breakfast with Frost*” de la cadena de televisión BBC el 5 de marzo de 2000, se le preguntó acerca de su visión sobre la OTAN y se consideraba la organización como un enemigo o aliado potencial. Putin respondió de la siguiente manera:

Rusia es parte de la cultura europea. No puedo imaginar mi país aislado del resto de Europa y de lo que llamamos mundo civilizado. Por lo tanto, para mí es difícil ver a la OTAN como enemigo. Creo que poner la cuestión de esta manera no traerá ningún bien a Rusia o al mundo. Todo lo contrario, puede causar un efecto negativo. Rusia lucha por relaciones equilibradas y francas con sus socios. El único problema en ello son los intentos de descartar instrumentos previamente acordados, sobre todo en la solución de asuntos relacionados con la seguridad internacional. Estamos abiertos a la cooperación equilibrada, a la asociación. Creemos que podemos discutir sobre una integración más profunda con la OTAN sólo si Rusia es considerada un socio igualitario. Usted es consciente de que estamos a menudo posicionando contra la expansión de la OTAN hacia el Este. (Putin, 2000).

Además, en la misma ocasión, el entrevistador David Frost cuestionó una posible adhesión por parte de Rusia como miembro de la OTAN, a lo que Putin retrucó:

No veo por qué no formar parte de la OTAN. No descartaría esta posibilidad, pero repito: cuando y si las visiones de Rusia se toman en consideración como un socio igualitario. Quiero enfatizar esto siempre. La situación establecida en los principios fundadores de las Naciones Unidas reflejaba el contexto vivido por el mundo al final de la Segunda Guerra Mundial. Sí, la situación puede haber cambiado. Suponemos que hay un deseo por parte de aquellos que perciben este cambio —en instalar nuevos mecanismos para asegurar la seguridad internacional. Haciendo de cuenta o partiendo del supuesto de que Rusia no tiene nada que ver con ello, excluirla del proceso es prácticamente imposible. Y cuando hablamos de nuestra oposición a la expansión de la OTAN, recuerde, nunca declaramos que cualquier región del mundo estuviera bajo nuestra zona de intereses especiales. Los intentos de excluir el país del proceso son la principal razón para la oposición y preocupación de nuestra parte. Pero eso no significa que nos cerraremos para el resto del mundo. El aislamiento no es una opción (Putin, 2000).

Una justificación comprensible para esta declaración del presidente ruso se puede encontrar en la percepción por parte de este acerca de las limitadas capacidades militares y económicas de su país en aquel momento. Posicionándose de esta forma, Putin intentaba añadir en su política exterior un sesgo más tolerante y cooperativo, incluyendo esta característica en la conducción de las relaciones rusas con la OTAN, pues si no podía afrontarla, era mejor aliarse. Además, entre la guerra de Chechenia, que enfatizó la fragilidad del Estado ruso, y el naufragio del submarino Kursk, que expuso fallas de mantenimiento y necesidad de cooperación internacional, Putin observó que el estrechamiento de las relaciones con Occidente y, en particular, la OTAN era esencial (Smith, 2008, p. 5).

Sin embargo, el inmediato post-11/09 añadió un gran ímpetu a esta cooperación, ya que, aunque no configuraba un cambio radical en la conducción de la política exterior rusa, servía como un cinturón transmisor para apoyar la elección estratégica de Putin de realineamiento con EE. UU. y Europa. Putin, según Conrad (2011), poseía una serie de motivaciones. Primero, creía que la amenaza de terrorismo internacional era real, como de hecho, sucedía. En segundo lugar, el contexto internacional del comienzo de los años 2000 se configura

como una oportunidad única de acción para el realineamiento entre Rusia y Occidente. Al considerar a los rebeldes chechenos como terroristas, el presidente esperaba que la OTAN no se posicionara de manera tan crítica a las operaciones militares rusas en aquel país. Este apoyo sería también una forma de garantizar un soporte doméstico a la incursión en Chechenia, pues si Occidente aportara cierta legitimidad a la misión, Putin sabía que su propia posición política mejoraría. (Smith, 2008, p. 6).

Según la Declaración de Roma, documento que dio origen al Consejo Rusia-OTAN a principios de los años 2000, los países se comprometían con la construcción de un diálogo político continuo entre sus miembros en la esfera de la seguridad, con destaque para el establecimiento de soluciones en particular en lo que se refiere a Afganistán, Balcanes, Sudán, Irak, Malí y Oriente Medio en general. Se determinó, según la Declaración, que Rusia y la OTAN actuaría como socios igualitarios en áreas de interés común, unidos por la determinación de superar los desafíos y amenazas del mundo contemporáneo (Iulian, 2015, pp. 54-55).

Nueve áreas de interés mutuo se identificaron como potenciales de cooperación. Fueron ellas: lucha contra el terrorismo, administración de situaciones de crisis; control de armas; la no proliferación nuclear; rescates en el mar; defensa antimisiles; cooperación militar; emergencias civiles; y la identificación de nuevos desafíos y amenazas. Además, dos elementos principales diferenciaban al nuevo órgano del antiguo. Este nuevo poseía un carácter más institucionalizado de que su antecesor. Si antes Rusia enviaba sólo representantes a los encuentros, ahora contaba con una Misión Permanente en la sede de la OTAN. El otro factor significativo consistía en el hecho de que el país pasó a tener el poder de influir en la agenda del Consejo y así evitar que las decisiones colectivas en la OTAN se tomar antes de que las reuniones se celebraran (Tresselt, 2010, pp. 41-42).

La segunda ronda de expansión de la OTAN, formalmente propuesta en el encuentro de Praga, en noviembre de 2002, se mostró el primer obstáculo al éxito del Consejo. Las objeciones rusas a rondas adicionales para la ampliación de la Alianza no eran ningún secreto, como el propio Putin ya había declarado. El presidente dio continuidad a la política opositora de Yeltsin, afirmando a los miembros

de la organización que Rusia sólo consideraría una nueva ronda de ampliación si la Alianza se transforme en una organización política. La OTAN estaba sí transformándose, sin embargo, no en el sentido por el que Putin sugería, sino aumentando sus capacidades militares. Por su parte, el presidente ruso no esperaba que su participación en el Consejo hiciera que fuesen frenadas las discusiones sobre la ampliación (Smith, 2008, p. 8). Hasta porque Putin necesitaba un escenario internacional favorable para poder construir el *vertical of power* en el ambiente doméstico.

El segundo problema que podría minar el éxito del Consejo se basaba en la guerra de Irak, que resultó en la formación de una improbable alianza entre un grupo de países europeos, entre ellos Francia y Alemania, y Rusia, que se oponían al conflicto y defendían la construcción de un mundo multipolar. A finales de 2002 y principios de 2003, los líderes de los tres países anteriormente mencionados formalizaron su descontento en cuanto al uso de poder militar para derrotar a Saddam Hussein y cuestionaron la evidencia presentada por EE. UU. como justificación en la adopción de tal postura. Al fin, Francia y Rusia, con su poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, impidieron la aprobación de una resolución que legitimaba el uso de la fuerza en Irak, lo que no impidió la acción de EE. UU., sino que generó una incomodidad con respecto a sus aliados. Esta tensión se reflejó, por consiguiente, en la OTAN y en el recién creado Consejo, contribuyendo a un deterioro en el embrionario proceso de cooperación que venía avanzando y del aumento de pragmatismo por parte de Putin (Smith, 2008, p. 8).

#### ***4.2. El segundo mandato y la evolución de las tensiones***

Cuando Putin fue elegido para su segundo mandato presidencial, en 2004, las relaciones entre Rusia y OTAN ya pasaban por un momento de turbulencia. En primer lugar, la percepción del presidente tanto de sí mismo como de las capacidades de su país ya había sufrido una pequeña transformación si se compara al primer mandato, donde Rusia luchaba para recuperarse de una crisis financiera e institucional interna, además de tener que encarar una posición debilitada ante el escenario internacional. Gracias a la recuperación económica, al desarrollo del *vertical of power* y la proyección de su carisma a lo largo

de cuatro años como presidente, Putin inició el segundo mandato más confiado para lidiar con las cuestiones relativas a la OTAN.

Siendo así, el segundo gobierno de Putin fue marcado por un creciente “*gap*” entre Rusia y la OTAN. El ascenso de los Estados bálticos, además de las ambiciones de Georgia y Ucrania para convertirse en miembros de la Alianza, son algunas de las situaciones destacadas. Sumados a estos elementos estaba el plan norteamericano de instalar un sistema antimisiles en los países del Este europeo. Aunque la OTAN ya había cruzado el límite de confianza rusa al admitir la entrada de Estados bálticos, este acercamiento con los dos países anteriormente citados representaba un paso peligroso que amenazaba los intereses de Putin en el antiguo espacio soviético. Además, un elemento de gran contribución para el derrocamiento en las relaciones que coincidió con el segundo mandato fueron las llamadas Revoluciones Coloridas, en Georgia, Ucrania y Kirguistán. Estas últimas se convirtieron en un problema a partir del momento en que Putin, en vez de interpretarlas como un mero descontento popular, las percibía como un intento de la OTAN —bajo el liderazgo de Estados Unidos— de desestabilizar a Rusia, ganar influencia y conquistar confianza de su entorno geográfico (Conrad, 2011, pp. 52-53).

Incluso el discurso blando de Putin pasó a dar lugar a un posicionamiento cada vez más asertivo, sobre todo al final del segundo mandato del presidente. Este cambio puede ser asociado al crecimiento y consolidación del poder vertical en el país, conjugados con los cuatro elementos del Realismo Neoclásico, que, al pasar por una reorganización política interna y una reestructuración económica, fortalecía sus bases para que el comportamiento más prominente adoptado por Putin en el ambiente externo tuviera algún respaldo. En otras palabras, el presidente engrosaba su tono en la medida en que percibía que Rusia poseía condiciones suficientes para recuperar su posición de destaque en el escenario internacional y cuando las oportunidades de acción surgían. Un ejemplo notorio de esta asertividad, principalmente contra el expansionismo imperial norteamericano se dio en el discurso pronunciado por Putin en la Conferencia de Política de Seguridad en Múnich, en febrero de 2007:

Yo considero que el modelo unipolar es no sólo inaceptable como también imposible en el mundo actual. [...] Lo mismo es fallo pues en sus bases no hay y no puede haber ningún fundamento moral para la civili-



zación moderna. Pero lo que ocurre hoy es un intento de introducir este concepto en las Relaciones Internacionales —el concepto de mundo unipolar. [...] Creo que la expansión de la OTAN no tiene ninguna relación con el proceso de modernización de la Alianza o se refiere a la garantía de la seguridad en Europa. Por el contrario, representa una seria provocación a Rusia que reduce el nivel de confianza mutua. Por eso, tenemos el derecho de preguntar: ¿contra quién se dirige esta expansión? ¿Qué pasó con las garantías que nuestros socios occidentales hicieron tras la disolución del Pacto de Varsovia? [...] No debemos olvidar que la caída del muro de Berlín fue posible debido a una elección histórica que fue hecha también por el pueblo ruso en favor de la democracia, la libertad y la apertura. Pero ahora están tratando de imponer sobre nosotros nuevos muros y líneas divisorias, que pueden parecer virtuales, pero aun así divisores. [...] Rusia es un país con una historia que supera los mil años y casi siempre ha utilizado este privilegio para conducir una política exterior independiente. No vamos a cambiar esta tradición hoy. Al mismo tiempo, tenemos plena conciencia de cómo el mundo ha cambiado, además de un sentido realista de nuestro potencial y oportunidades [...] (Putin, 2007).

El año 2007 culminó, además del discurso duro en la Conferencia de Múnich, casi con una completa ruptura del Consejo. Al sentarse en la mesa de discusión para definir el plan de trabajo del año siguiente, el mismo fue vetado por Estados Unidos, bajo la justificación del rechazo ruso de comprometerse con el Tratado de Fuerzas Convencionales de Europa (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, en inglés). Días después, Putin anunció oficialmente la suspensión de la participación del país en el tratado y, en otro movimiento estratégico, nombró a Dmitry Rogozin, conocido por su retórica antioccidental, como nuevo embajador ruso en la OTAN (Smith, 2008, p. 11).

Al final de su segundo mandato, en 2008, Putin participó en otra cumbre del Consejo en Rumania. El presidente se valió de la oportunidad que el momento le presentaba para volver a destacar avances conjuntos en la política antidroga, además de esfuerzos para estabilizar la situación en Afganistán a partir de la contribución de medios no militares. Putin volvió a criticar a la Alianza y cuestionar la dificultad en la construcción de una relación de confianza:

No es un secreto que existen graves obstáculos al desarrollo de nuestras relaciones: la continua expansión de la OTAN, la creación de una infraestructura militar en el territorio de estos nuevos miembros, la crisis en torno al Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa, la cuestión de Kosovo, planes de instalación en Europa del sistema norteamericano anti-

misiles —todos estos elementos no trabajan para fortalecer la previsibilidad y confianza necesarias para que nuestra cooperación alcance un nuevo nivel. [...] Asistimos a la construcción de un poderoso bloque militar en nuestras fronteras, cuyos miembros integran el Artículo 5 del Tratado de Washington, como una amenaza directa a la seguridad de nuestro país. [...] La simple alegación de que este proceso no se dirige contra Rusia no es suficiente. La seguridad nacional no se basa en promesas. Y las declaraciones hechas antes de las olas de expansión de la OTAN sólo lo confirman. La ausencia de claridad en la transformación de la OTAN hace que la confianza sea difícil en función de las aspiraciones de la Alianza para desempeñar un papel global en el ámbito de la seguridad más allá de su zona de responsabilidades geográficas y en extender sus actividades en los ámbitos energético y de ciberseguridad. [...] (Putin, 2008).

La política exterior de Putin hasta el final de su segundo mandato, en 2008, fue sometida, según se analizó, a cambios en su estilo, sustancia y tono. En este caso, las acciones de los gobiernos en la esfera internacional también desempeñaron su papel y ayudaron a moldear la conducta rusa, ya que impusieron desafíos y crearon oportunidades a las que Putin puede corresponder (Spechler, 2010, p. 45). Los nuevos indicios de la consolidación del poder interno, que a su vez reflejaron la adopción de una política exterior más firme, se pueden observar en la versión más reciente del concepto nacional de política exterior de la Federación de Rusia aprobado por el presidente en su tercer mandato en 2013. Sin embargo, vale recordar que la edición de 2008 del documento no será analizada en esta investigación pues fue elaborada en el gobierno de Dmitri Medvédev.

Nuestros principios básicos de política exterior permanecen inalterados. Por encima de todo, estos son principios de apertura, previsibilidad, pragmatismo, foco en resultados y protección de nuestros intereses nacionales —sin ningún tipo de confrontación, por supuesto. Está entre los intereses de Rusia asegurar que tengamos un ambiente favorable para la implementación de nuestros objetivos de desarrollo nacional. [...] Sin duda, necesitamos mantener el papel central de las Naciones Unidas y la supremacía del Derecho Internacional. Estamos ampliando nuestra cooperación multifacética con todos los socios en la base de la igualdad y el respeto mutuo. Esto también se refleja en esta nueva versión del concepto de Política Exterior. [...] Rusia continuará desempeñando una política activa y constructiva en el escenario internacional y su peso e influencia en el mundo crecerá aún más (Putin, 2013).

### ***4.3. El tercer mandato: OTAN formalmente identificada como principal amenaza a la seguridad rusa***

El tercer mandato de Vladimir Putin configuró un posicionamiento aún más asertivo e independiente en comparación con su gobierno entre 2004 y 2008. Esto se debió, domésticamente, a la reestructuración de las instituciones, alcanzada a partir de la consolidación del *vertical of power* que ya venía siendo construido desde el primer año de gobierno y, entre otras razones, era el resultado de las reformas implementadas por el presidente. En la esfera internacional, Putin finalmente logró proyectar al país como potencia política, económica y militar, dejando atrás la posición de sumisión al Occidente para ocupar un lugar que lo colocaba en igualdad de condiciones. Además, incluso no ejerciendo política en el papel de presidente entre 2008 y mediados de 2013, Putin siempre acompañó al país de cerca como Primer Ministro de Dmitri Medvédev, lo que le confería el poder de insertar sus percepciones y aspiraciones en la definición de los rumbos de la política externa rusa.

Con respecto al comportamiento externo en aquel momento, el Concepto Nacional de Política Exterior de la Federación Rusa aprobado en 2013, se sitúa en un mundo que, según el propio documento, se caracteriza por cambios en el escenario geopolítico provocados en gran parte por la crisis económica y financiera global. De esta forma, las relaciones internacionales se encontraban en transición, haciéndose más complejas e imprevisibles, además de la esencia de este proceso apoyarse en la futura creación de un sistema internacional policéntrico. Con toda esta turbulencia en la esfera mundial, la habilidad del Occidente en dominar los contextos político y económico seguía disminuyendo. Al mismo tiempo, la emergencia de nuevos actores contrastaba con el intento por parte de los países occidentales en mantener sus posiciones, lo que aumentaba el proceso competitivo y se manifestaba en la creciente inestabilidad de las relaciones internacionales (Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2013, p. 2).

En cuanto a la postura adoptada con la OTAN en noviembre de 2013, Putin canceló una orden presidencial establecida en 2011, que determinaba la creación de un grupo de trabajo bajo la autoridad de la administración presidencial rusa y cuyo objetivo consistía en el desarrollo de estrategias de cooperación con la organización en el

marco de la política antimisiles. En ese momento, según Robles, hubo una ausencia de habilidad por parte de la Alianza en intentar ajustar y modernizar su estrategia de acción teniendo en cuenta la nueva realidad contemporánea rusa, que se restableció como líder en Europa y estaba interesada en desarrollar una cooperación mutua para el desarrollo establecimiento de la paz en la región. Siendo así, el escudo antimisiles propuesto por EE. UU. y sus aliados representaba una seria amenaza a Putin, pues no poseía la efectividad (Robles, 2013).

La situación de Ucrania, zona de influencia rusa, fue uno de los elementos marcados de la baja en las relaciones entre Rusia y OTAN en 2014. En una reunión general de la Comisión Extraordinaria OTAN-Ucrania ocurrida ese año, la Alianza denunció una violación por parte de Rusia a la soberanía territorial ucraniana. En el caso de Putin, las tropas rusas y los rusos atravesaron ilegalmente la frontera y entraron en Ucrania por el Este y el Sudeste del territorio, en una acción que no había sido aislada, pero representaba una planificación desarrollada a lo largo de meses desestabilizar el país como nación-soberana, armando y financiando las acciones de los separatistas pro-Rusia. El elemento agravante de la situación representaba la manifestación de voluntad, por parte de Kiev, de convertirse en miembro de la Alianza, a diferencia de lo que ocurrió en 2010, cuando Viktor Yanukovich (presidente) descartó tal idea por considerarla poco realista (Martins, 2014, p. 1).

Ante este escenario que hasta entonces parecía poco favorable a Rusia, Putin percibió que una conversación sin compromiso con jóvenes en un campamento configuraría una excelente oportunidad para mostrar a la OTAN el concreto abandono del discurso cooperativo apaciguador y presentar las capacidades militar y nuclear rusas:

Naturalmente, necesitamos estar listos para responder a cualquier agresión contra Rusia. Nuestros socios, no importa cuál sea la situación en sus respectivos países o la ideología de política exterior que siguen, siempre deben ser conscientes de que es mejor no iniciar un conflicto armado a gran escala con nosotros. Afortunadamente, no creo que alguien tenga esta intención hoy. Permítanme recordar que Rusia es una de las mayores potencias nucleares del mundo. Y no son sólo palabras —es la realidad. Además, estamos cada vez más fortaleciendo nuestra capacidad nuclear y desarrollando las fuerzas armadas. Ellas se están volviendo más compactas y efectivas en términos de armas a su disposición. Continuamos este trabajo no para amenazar a alguien, sino para sentirnos seguros,

garantizar esta seguridad y ser capaces de progresar con nuestros planes de desarrollo económico y social (Putin, 2014).

Otro elemento que esta vez consolidaba la percepción de retorno de Rusia al club de las grandes potencias fue la formalización por parte de Putin de la amenaza que la OTAN representaba a la seguridad del país, lo que se dio a partir de la aprobación de una nueva Doctrina Militar en diciembre de 2014. Teniendo en cuenta el deterioro en las relaciones con la Alianza, sobre todo en función de la ya analizada situación conflictiva del país en Ucrania, no era más que sorprender que la OTAN apareciera en el documento como principal amenaza militar externa del país. Según la Doctrina, el peligro que la organización representaba consistía en el aumento de su fuerza militar y atribuciones globales, además de las ya conocidas alegaciones de violación al Derecho Internacional, que se daba a partir de la aproximación de su infraestructura militar alrededor de las fronteras rusas y de la probable expansión geográfica del bloque (Haas, 2015, p. 2).

Lo que antes se quedaba sólo en el discurso de descontento finalmente fue formalizado en un documento oficial. La Doctrina una vez más llama la atención sobre la instalación de contingentes militares provenientes de Estados miembros de la Alianza en el territorio de países fronterizos y aliados de Rusia. Esto, en la percepción de Putin, configuraba un injustificado ejercicio de presión al país. Había por parte del presidente, aunque no explicitado en el documento, el sentimiento de amenaza del establecimiento de nuevos regímenes en Estados contiguos a Rusia, también como resultado del derribamiento de órganos gubernamentales legítimos, con la adopción de nuevas políticas que amenazan los intereses de Moscú (Haas, 2015, p. 2).

De esta forma, el documento apuntaba a un contexto de crecimiento de la tensión y competencia global tanto en las interacciones interestatales como entre las propias regiones en lo que se refiere a la rivalidad de valores y desarrollo de patrones y procesos, lo que contribuía a la inestabilidad política económica de los países y consecuentemente causaba complicaciones en el curso de las relaciones internacionales. Ante esta competencia, la Federación Rusa consideraba legítimo utilizar a sus Fuerzas Armadas para rechazar cualquier agresión contra sí misma o sus aliados, para garantizar que las riadas de las situaciones conflictivas se encontraran bajo la responsabilidad

del Consejo de Seguridad de la ONU. En este sentido, la decisión por la utilización del armamento nuclear sería enteramente exclusiva del presidente (Doctrina Militar de la Federación Rusa, 2014), lo que puede, de aquí en adelante, definir los rumbos de las relaciones entre Putin y la OTAN.

Gran parte de los elementos mencionados ocupó la agenda de Putin con la OTAN desde el inicio del primer mandato del presidente; sin embargo, la principal novedad mostrada en este capítulo consistió en la forma en que Putin percibía cada situación dada su contexto (sobre la base de sus respectivas creencias, experiencias personales, profesionales, etc.), evaluaba las capacidades del país en aquel momento y, a partir de sus intereses personales y nacionales, aguardaba o creaba oportunidades de acción y comportamiento. En ese sentido, las ideas propuestas por el Realismo Neoclásico para el estudio de caso analizado se mostraron capaces de auxiliar en la justificación y comprensión de la política externa de Putin no sólo en uno, sino en sus tres mandatos. Esto se debió al hecho de que, explotando el funcionamiento del ambiente interno del país, se comprobó que, al construir las bases para la consolidación de una jerarquía de poder vertical, el presidente realmente logró concentrar el control de poder en sus manos y en las manos de los individuos de su confianza, bien utilizar sus percepciones como instrumento para la elaboración de las estrategias de acción política.

## Conclusión

La política exterior rusa ha sido un fenómeno bastante complejo de entender en las relaciones internacionales contemporáneas. A pesar de los desafíos actuales de globalización e integración, esta política permanece anclada a las herencias de hegemonía soviética provenientes de la Guerra Fría. Aunque las cuestiones relacionadas con las transformaciones económicas y políticas persisten, la posición del país como mayor porción territorial, además de potencia nuclear energética influyó de manera bastante significativa el lugar ocupado por el mismo en el escenario internacional, sobre todo a partir de los años 2000 (Wieclawski, 2011, p. 170). Este capítulo mostró, sin embargo, que otros elementos, como la conducta de aquellos individuos respon-

sables de la reconstrucción del país, así como su llamamiento personal, ejercieron un papel fundamental durante este proceso.

En este sentido, la corriente realista neoclásica se mostró una herramienta suficiente y necesaria para apoyar la hipótesis probada en esta investigación, ya que proporcionó los elementos necesarios para abrir la caja negra rusa, justificar las percepciones y comportamientos iniciales de Putin tanto dentro como fuera país, y auxiliar en la comprensión de esta evolución de actitud, optando primero por equilibrar el doméstico para luego alcanzar el nivel internacional. Hasta que, según los teóricos de esta línea, la actuación de un Estado en el escenario internacional está condicionada por la posición que éste ocupa en el ámbito externo, lo que deriva de una serie de factores, entre ellos las percepciones del líder, capacidades estatales, intereses y oportunidades de acción.

Las percepciones guiaron todo el proceso de construcción e implementación del *vertical of power*, desde la idea de centralización del poder hasta las reformas implementadas en la esfera doméstica para concentrar las decisiones políticas nacionales e internacionales en manos de Putin. La cuestión de la evolución en las relaciones con OTAN se encajó bien en esta situación, pues pone de manifiesto que, desde el primero hasta el tercer mandato (analizado hasta finales de 2014), la disminución en la predisposición a cooperar con la organización por parte del presidente ruso se dio, entre otros factores, por la percepción de que, por más que Rusia se esforzara en mostrar que ya no era la URSS de los tiempos de Guerra Fría, Occidente permanecía firme con la idea de que la misma necesitaba ser contenida.

Con respecto al interés, también es posible realizar una conclusión tanto de la situación doméstica como de la situación internacional a partir de lo que fue mostrado anteriormente. En la primera esfera, Putin percibió que, si no restableciera las bases institucionales y reorganizara el país, poco conseguiría externamente. Por lo tanto, su interés inicial era, de hecho, la reconstrucción política económica rusa, lo que, en las relaciones con la OTAN, se traducía en una postura cooperativa para evitar que un malestar con la Alianza minase sus aspiraciones domésticas. En este sentido, una vez más vale resaltar el peso ejercido por el *vertical of power*, una vez que, con el control del poder en sus manos, el presidente poseía una facilidad mayor en la de-

finición de los intereses, tanto personales como los de Rusia, haciendo el camino para la conquista de estos menos tumultuosos.

La variación del elemento capacidad estatal durante el gobierno Putin marcó claramente la transición de una Rusia en proceso de reconstrucción hacia una potencia política y militar más consolidada, sobre todo a partir del tercer mandato. A partir del momento en que percibía el aumento de la capacidad estatal, Putin se sentía más seguro y confiado para engrosar el tono de su discurso. La cuestión de la oportunidad simplemente acompaña a los otros tres elementos. En este caso, se destaca el papel desempeñado por el líder, pues si el mismo posee todo el bagaje político para gobernar un país, pero no tiene la habilidad de aprovechar (o incluso crear) oportunidades de acción, de nada valdrán sus percepciones escuradas, intereses bien definidos o la gran capacidad del Estado.

A lo largo de sus tres mandatos, Putin siempre vio la sombra de amenaza de la OTAN para eludir las fronteras rusas. A pesar de la crítica, el presidente no descarta eventuales colaboraciones hacia la organización, ya que aislarse del grupo que se destacaba en las relaciones internacionales minaría cualquier pretensión de proyección futura de Rusia en el sistema internacional. Sin embargo, este intento en la aproximación no surtió el efecto esperado.

Como se mencionó en la introducción, los acontecimientos de 2015 y 2016 no se analizaron en esta investigación. Sin embargo, hechos como el derribo de un avión de combate ruso por Turquía (miembro de la OTAN) en 2015, además de la presencia rusa en Siria y la Nueva Estrategia de Seguridad elaborada el mismo año que planteó una vez más la expansión de la OTAN como amenaza a la seguridad del país, constituyen algunos de los ejemplos que corroboran la percepción de Putin de que la OTAN permanece con los propósitos un tanto semejantes a los de su creación en el período de la Guerra Fría, que transportados al contexto actual, se concentran en la contención y el debilitamiento de Rusia.

Si el *vertical of power* viene presentando un cien por ciento de eficacia durante el gobierno Putin, no se puede precisar. Sin embargo, el presidente logró desarrollar una pirámide de poder donde el control principal se concentró en sí mismo y el resto se diluyó entre individuos cuyo índice de amenaza política era bajo. El *vertical of power* no



representa la creación de una nueva idea. Putin sólo apostó por una estrategia ya existente que, de lo contrario, lo colocaría como uno de los líderes más excepcionales que Rusia ha tenido, trayendo de vuelta a los ciudadanos del país el orgullo por su nacionalidad. Por más autoritario, individualista o antidemocrático que sea considerado, no se puede negar que gran parte de lo que se propuso hacer en favor del país fue realizado. En las palabras del propio presidente: “a veces es necesario estar solo para probarse que está bien” (Putin, 2014)<sup>1</sup>.

### Bibliografía

- Collina, C. (2008). Cooperating with a Vertical Partner: Central Power and Regional Governors in Putin's Russia. *EU-Russia Centre website*. Disponible en [http://www.eu-russiacentre.org/wp-content/uploads/2008/10/EURC\\_review\\_XX\\_ENG.pdf](http://www.eu-russiacentre.org/wp-content/uploads/2008/10/EURC_review_XX_ENG.pdf) Acceso en 15 sep. 2015.
- Conrad, M. (2011). *NATO-Russia Relations Under Putin: emergence or decay of security community? An analysis of the Russian discourse on NATO (2000-2008)*. Berlín: Lit Verlag.
- Goldman, M. (2008). *Petrostate: Putin, Power and the New Russia*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldman, S. (2003). Russian Developments. In: COLUMBUS, Frank (Org.) *Russia in Transition*. Nova York: Nova Science Publishers, cap. 8.
- Golts, A. (2010) Putin's Power Vertical Stretches Back to Kursk. *The Moscow Times*, 17ago. 2010. Disponible en <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/putins-power-vertical-stretches-back-to-kursk/412485.html> Acceso en 01 sep. 2015.
- González, F. (2013). The Foreign Policy Concept of the Russian Federation: a comparative study. *Instituto Espanhol de Estudos Estratégicos*, p. 1-22. Disponible en [http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_marco/2013/DIEEEM06-2013\\_Rusia\\_ConceptoPoliticaExterior\\_FRuizGlez\\_ENGLISH.pdf](http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM06-2013_Rusia_ConceptoPoliticaExterior_FRuizGlez_ENGLISH.pdf) Acceso en 15 feb. 2016.
- Goode, P. (2012). *The territories of the Russian Federation*. Londres & Nova York: Routledge.

---

<sup>1</sup> Traducción de la autora. En su versión, en inglés: “*Sometimes it's necessary to be lonely in order to prove that you are right.*” (Putin, 2014) Link para la transcripción de la entrevista, en inglés: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/20080>

- Haas, M. (2015). Russia's New Military Doctrine: NATO as the new threat? *Central Asia Policy Brief*, n.20. Disponible en <http://centralasiaprogram.org>
- Hahn, G. (2002). Putin's Federal Reforms: Reintegrating Russia's Legal Space or Upsetting the Metastability of Russia's Asymmetrical Federalism. *Demokratizatsiya*, v. 9, n. 4, p. 498-530. Disponible en [https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/09-4\\_Hahn.PDF](https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/09-4_Hahn.PDF) Acceso en 06 oct. 2015.
- Hyde, M. (2016). Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia. *Europe-Asia Studies*, v. 53, n. 5, p. 719-743. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/826367> Acceso en 02 feb. 2016.
- Iulian, R. (2015). The NATO-Russia Council: current political and juridical perspectives. *Alma Mater University Journals*, v. 8, n. 1, p. 53-58. Disponible en <http://www.uamsibiu.ro/publicatii/Series%20C%20-%20Social%20Sciences/Vol8no1%202015/Articole/10-cuams-2015-Iulian.pdf> Acceso en 01 mar. 2016.
- Kumar, R. (2008). Putin's Legacy and the State of Democracy in Russia. *International Studies*, v. 45, n. 2, p. 89-103. Disponible en <http://isq.sagepub.com/content/45/2/89.full.pdf+html> Acceso en 30 jan. 2016.
- Lankina, T. (2003). Managing the grassroots: Putin's Reform of Local Government. *The Jamestown Foundation Russia and Eurasia Review*, v. 2, n. 9.
- Lo, B. (2003). *Vladimir Putin And The Evolution of Russian Foreign Policy*. Londres: Blackwell Publishing, 2003.
- Lobell S.; Ripsman, N.; Taliaferro, J. (2007). The statesman, the State, and the Balance of Power: Neoclassical Realism and the Politics of Grand Strategic Adjustment. In: *International Security and Arms Control Annual Conference*, Montreal, Canada, 19-20 octubre, p. 1-49.
- \_\_\_\_\_(2009). Introdução: Neoclassical Realism, The State And Foreign Policy. In: \_\_\_\_\_ (Orgs). *Neoclassical Realism, The State And Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-41.
- Martins, A. (2014). NATO Abre Portas à Ucrânia e Putin responde “não se metam com a Rússia”. *Publico*, 29 de octubre. Disponible en <https://www.publico.pt/mundo/noticia/nato-acusa-russia-de-violacao-flagrante-e-abre-portas-a-ucrania-1668039> Acceso en 07 mar. 2016.
- Monaghan, A. (2012). The Vertikal: power and authority in Russia. *International Affairs*, v. 88, p. 1-16. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2012.01053.x/abstract> Acceso en 01 ago. 2015.
- Morales, J. (2007). The Yeltsin Presidency in Retrospect: Myths, Realities and Lessons to be Learned. In: *UNISCI Discussion Papers*, 14, Madri. Disponible en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72527/Morales14.pdf> Acceso en 27 jan. 2016.

- Nalbandov, R. (2016). *Not by Bread Alone – Russian Foreign Policy Under Putin*. Lincoln: Potomac Books.
- Petrov, N. (2000). *Decentralization and Recentralization in Russia*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en <http://carnegieendowment.org/2000/10/25/decentralization-and-recentralization-in-russia/23> or Acceso en 19 mar. 2016.
- Pravda, A. (2003). Putin's Foreign Policy After 11 September: Radical or Revolutionary? In: GORODETSKY, G. *Russia Between East and West*. Londres: Frank Cass Publishers, cap. 5.
- Putin, V. (2000). *Discurso Anual à Asamblea Federal*. Moscú, 8 julio. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21480> Acceso en 24 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_ (2000). Entrevista al Jornal Francés “*Le Figaro*”. [26 de outubro]. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21634> Acceso en 15 feb. 2016.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*. Munique, 10 de febrero. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> Acceso en 20 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Vladimir Putin presented Russia's new Foreign Policy Concept at a meeting with Security Council Members*. Moscú, 15 de febrero. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/17520> Acceso en 18 feb. 2016.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Breakfast with Frost Interview* [05 de março]. Londres: BBC. Disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/audio\\_video/programmes/breakfast\\_with\\_frost/transcripts/putin5.mar.txt](http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/audio_video/programmes/breakfast_with_frost/transcripts/putin5.mar.txt) Acceso en 27 feb. 2016.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Press Statement and Answers to Journalists' Questions Following a Meeting of the Russia-NATO Council*. Bucarest, 04 de abril. Disponible en <http://www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24903> Acceso en 03 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Seliger 2014 National Youth Forum. Seliger*, 29 de agosto, 2014. Charla con participantes del 10º Fórum de Jóvenes en Seliger, Tver. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/46507> Acceso en 09 mar. 2016.
- Remington, T. (2007). Putin, the Parliament and the Party System. In: HERSPRING, D. (Org.) *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishing Group, cap. 3.
- Ripsman, N. (2011). Domestic practices and balancing: integrating practice into neoclassical realism. In: ADLER, E.; POULIOT, V. (Orgs). *International Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 200-228.

- Roach, S.; Martin, G.; O'Callaghan, T. (2014). *International Relations: the key concepts*. Nova York: Routledge.
- Robles, J. (2013). President Putin Ends Russia/Nato ABM Cooperation. *Sputnik News – Radio The Voice of Russia*, 03 de noviembre. Disponible en [http://sputniknews.com/voiceofrussia/2013\\_11\\_03/President-Putin-ends-Russia-NATO-ABM-cooperation-0148/](http://sputniknews.com/voiceofrussia/2013_11_03/President-Putin-ends-Russia-NATO-ABM-cooperation-0148/) Acceso en 05 mar. 2016.
- Romanova, T. (2012). Neoclassical Realism and Today's Russia. *Russia in Global Affairs*, n. 3. Disponible en <http://eng.globalaffairs.ru/number/Neoclassical-Realism-and-Todays-Russia-15681> Acceso en 01 dec. 2015.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, v. 51, n. 1, p. 144-172. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/25054068?origin=JSTOR-pdf> Acceso en 01 nov. 2015.
- Ross, C. (2004). *Russian Politics Under Putin*. Manchester e Nova York: Manchester University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007). Municipal Reform in Russian Federation and Putin's "Electoral Vertical". *Demokratizatsiya*, v. 15, n. 2, p. 191-208. Disponible en [https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/GWASHU\\_DEMO\\_15\\_2/Q2608422W0242388/Q2608422W0242388.pdf](https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/GWASHU_DEMO_15_2/Q2608422W0242388/Q2608422W0242388.pdf) Acceso en 02 feb. 2016.
- Ruble, B. et al (2001). *Fragmented Space in the Russian Federation*. Washington, D.C: Woodrow Wilson Press, Johns Hopkins University Press.
- Rússia (2000). *Concepto de Política Externa de la Federación Rusa*. Moscú: 28.jun.2000. Disponible en <http://www.contexto.org/pdfs/RUSforpol-concept.pdf> Acceso en 21 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa*. Moscú: 10jan.2000. Disponible en <http://archive.mid.ru//bdomp/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/36aba64ac09f737fc32575d9002bbf31!OpenDocument> Acceso en 21 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Concepto de Política Externa de la Federación Rusa*. Moscú: 12 de feb. Disponible en [http://archive.mid.ru//brp\\_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D](http://archive.mid.ru//brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D) Acceso en 07 feb. 2016.
- Salomon, M.; Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 40-59. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292013000100003&Ing=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&Ing=en&nrm=iso) Acceso en 28 jan. 2016.
- Shevtsova, L. (2005). *Putin's Russia*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Yeltsin's Russia: Myths and Reality*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Smith, J. (2008). *The NATO-Russia Relationship: defining moment or déjà vu?* Washington: CSIS.

- Smyth, R. (2014). The Putin Factor: Personalism, Protest and Regime Stability in Russia. *Politics & Policy*, v. 42, n. 4, p. 567-592. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/polp.12080/pdf> Acceso en 29 jan. 2016.
- Spechler, D. (2010). Russian Foreign Policy During the Putin Presidency: The Impact of Competing Approaches. *Problems of Post-Comunism*, v. 57, n. 5, p. 35-50. Disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PPC1075-8216570503#preview> Acceso en 28 dec. 2015.
- Suslov, D. (2011). 9/11 And US-Russia Relations: Missed Chances, Future Opportunities. *Valdai Club Website*. Disponible en <http://valdaiclub.com/usa/32000.html> Acceso en 17 dec. 2015.
- Taliaferro, J. (2006). State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State. *Security Studies*, v. 15, n. 3, p. 464-495. Disponible en <http://ase.tufts.edu/polsci/faculty/taliaferro/futurerears2006.pdf> Acceso en 20 nov. 2015.
- Tayfur, F. (1994). Main approaches to the study of foreign policy: A review. *METU Studies in Development*, v. 21, n. 1, p. 113-141. Disponible en [http://www.users.metu.edu.tr/tayfur/reading/main\\_approaches.pdf](http://www.users.metu.edu.tr/tayfur/reading/main_approaches.pdf) Acceso en 11 feb. 2016.
- Tresselt, L. (2010) *The NATO-Russia Council*—a success? Maestría en Estudios de Defensa) ISF— Universidad de Oslo, Oslo. Disponible en <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/12944/ThexNATO-Russia-Council-xaxSuccess.pdf?sequence=1> Acceso en 02 mar. 2016.
- Wohlforth, W. (1987). The Perception of power: Russia in the Pre-1914 Balance. *World Politics*, v. 39, n. 3, p. 353-381. Disponible en <http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/wohlwforth%20perceptions%20of%20power%20russia.pdf> Acceso en 23 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_ (1994/1995). Realism and the End of Cold War. *International Security*, v. 19, n. 6, p. 91-129. Disponible en <http://jstor.org/stable/2539080> Acceso en 24 nov. 2015.
- Young, J.; Wilson, G. (2007). The View From Below: Local Government and Putin's Reforms. *Europe-Asia Studies*, v. 59, n. 7, p. 1071-1088. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/20451429> Acceso en 01 feb. 2016



# España como Estado miembro de la Unión Europea entre la defensa de valores o de intereses ¿Es España un Estado miembro tan europeísta como afirma ser?

Mercedes Guinea-Llorente

## Introducción

En este capítulo nos proponemos explorar la política de España como Estado miembro de la Unión Europea (UE) en toda su trayectoria desde su adhesión, preguntándonos expresamente por sus motivaciones y sus metas. Nuestro objetivo es constatar si la acción política de este Estado es respetuosa con los valores o la ética del proceso de integración europeo, o se centra en la defensa de intereses nacionales. España se ha presentado, desde el inicio de las negociaciones de adhesión, como un Estado que defiende a ultranza el proyecto político de origen federalista y los ideales o valores políticos que sustentan el proyecto de integración (Almunia, 2015, p. 106). En el discurso político general de los sucesivos Gobiernos se ha compartido el *slogan* de “más Europa”; en ocasiones sin llegar a concretar expresamente en qué consiste esa idea (Morata, 2013, p. 158). Esta adhesión al proyecto comunitario es compartida por élites y ciudadanía, dado que España es uno de los pocos Estados donde no han surgido partidos políticos abiertamente euroescépticos<sup>1</sup> y donde los diversos Euroba-

---

<sup>1</sup> Desde la transición todos los partidos políticos españoles con representación parlamentaria han apoyado la integración europea sin fisuras. Este apoyo indiscutido puede ejemplarizarse por el voto favorable de la totalidad de los diputados a la ratificación del Acta y Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas en el seno del Congreso de los Diputados. Sólo desde los años 90 aparecerían voces críticas minoritarias con la integración europea entre el nacionalismo radical vasco y catalán y, con motivo de la ratificación del Tratado de Maastricht, Izquierda Unida también iniciaría una senda de “eurocriticismo” por su oposición al proyecto de integración monetaria (Morata, 2013, p. 143). En el momento actual, el partido político Podemos se ha sumado a esa contestación “eurocrí-

rómetros reportan regularmente tasas altas de apoyo a la UE y sus políticas<sup>2</sup>.

Cabe plantearse, sin embargo, si esa adhesión de principios a los valores políticos de la integración europea se ha mantenido a ultranza o, si además, en los resultados reales de la política europea de España ha tenido acogida la defensa de sus intereses nacionales, entendidos estos, o bien como un incremento de poder político, o bien como un acceso a más beneficios, presentes o futuros, en el caso de negociaciones con efectos redistributivos. Nuestra hipótesis de partida defiende que ha existido, como regla general, una continuidad en la política exterior de España en la UE entre los distintos Gobiernos de izquierdas y derechas. Sostenemos que se ha promovido la integración progresiva de Europa y la adhesión a los valores del proyecto, lo que no tiene por qué ser óbice para que en ocasiones se haga una defensa férrea de intereses nacionales concretos.

Comenzaremos nuestro análisis estableciendo algunas reflexiones de tipo teórico a fin de enmarcar nuestro estudio. En el primer epígrafe reflexionaremos sobre cuáles son los valores que fundamentan el proyecto de integración europea. En el segundo presentaremos algunas referencias teóricas relativas a la acción política de los diferentes Estados miembros en la UE, estudiando específicamente los diferentes recursos de poder con los que cuentan, según las aportaciones de Tallberg (2008). Aplicando ese modelo de medición del poder estructural

---

tica”, integrándose en el Grupo Político de la Izquierda Unitaria Europea, que condena el actual desarrollo de la integración europea por su lógica demasiado orientada hacia el mercado (European United Left/Nordic Green Left European Parliamentary Group, 2018). Ha surgido otro partido en el último lustro, Vox, que también rechaza la integración europea en nombre del soberanismo, aunque todavía no ha obtenido representación parlamentaria.

<sup>2</sup> En el Eurobarómetro realizado en la primavera de 2018, un 42% de los españoles encuestados dicen confiar en la Unión Europea. Este resultado coincide plenamente con la media de la UE. Sólo un 33% dicen tener una imagen totalmente positiva de la UE, frente al 40% de la media de la UE, mientras que la mitad, el 50% tienen una visión neutral, que es lo que predomina. El 60% de los españoles son optimistas sobre el desarrollo futuro de la UE, frente al 58% de la media europea. El 82% de los españoles se sienten ciudadanos de la UE y respaldan masivamente los resultados de la integración europea: así el 90% apoyan la libre circulación de ciudadanos europeos y un 76% respaldan la Unión Económica y Monetaria con el euro como moneda (European Commission, 2018).



de los distintos Estados conoceremos el peso político de España como actor de la arena política europea y el lugar que ocupa en la jerarquía política.

El periodo de análisis será aquel comprendido entre la adhesión en 1986, hasta la actualidad, 2018<sup>3</sup>. Periodificaremos nuestro estudio en función de los diferentes Gobiernos españoles: los sucesivos de Felipe González, de 1986 a 1996; los dos de Aznar de 1996 a 2004; los dos de Rodríguez Zapatero, de 2004 a 2011 y, finalmente, la etapa de Mariano Rajoy, de 2011 a 2018. Vamos a centrarnos específicamente en la acción española en los grandes temas de la política europea, las negociaciones intergubernamentales donde los Estados despliegan todo su peso: negociaciones constitucionales de revisión de los Tratados, las ampliaciones y “reducción” de la UE<sup>4</sup> y las negociaciones relativas a la formulación de las grandes líneas políticas, especialmente las Perspectivas Financieras Plurianuales. Prestaremos una especial atención a los momentos en que España ha ostentado la Presidencia semestral del Consejo Europeo/Consejo como oportunidad clave para trasladar sus preferencias a la agenda política europea.

La metodología aplicada combina el análisis de documentación, procedente de los sucesivos Gobiernos y de las instituciones europeas, y bibliografía valorativa. En el caso del último periodo, por la escasez de fuentes escritas, se va a complementar la información con entrevistas a actores políticos con responsabilidades en materia de política europea. Además del objetivo general de la investigación, intentaremos responder a una serie de subpreguntas, igualmente relevantes para matizar y poner en contexto la pregunta general de si la acción política española defiende valores o intereses. La primera de ellas es si, a lo largo de los diferentes Gobiernos, se ha mantenido una línea política estructural o constante o, si por el contrario, han existido cambios

---

<sup>3</sup> Dejaremos fuera el análisis de la política europea del Gobierno socialista de Pedro Sánchez, investido Presidente de Gobierno el 1 de junio de 2018, por no haber transcurrido todavía un periodo suficiente de tiempo que permita el análisis de resultados.

<sup>4</sup> Si el proceso político por el cual la UE incrementa el número de sus Estados miembros se denomina ampliación, consideramos que el proceso inverso, cuyo primer exponente es el Brexit, por el cual disminuye de Estados miembros, debe llamarse “reducción”.

significativos con líneas políticas diferentes o contradictorias. Queremos ver si puede defenderse la existencia de una política de Estado en relación a la integración europea compartida por los dos partidos mayoritarios. La segunda subpregunta apunta a responder si la política europea es la prioridad política clave o central para los distintos gobiernos, o si en alguna ocasión, ha resultado subordinada a otros objetivos de política exterior o interior.

## 1. Los valores en el proyecto de integración europea

El proyecto de la integración política de Europa comienza su andadura de la mano de la reflexión de filósofos e intelectuales, siendo tan antiguo como la propia organización estatal europea que da sus primeros pasos aproximadamente en el siglo XIII (Dinan, 2010, p. 12). Desde que el Estado es Estado, éste se ha caracterizado por enfrentarse con sus semejantes en guerras continuas, por lo que los pensadores propondrían la federación de los europeos como vía para superar esa dinámica y alcanzar la *paz perpetua*.

Desde su primera concepción en el pensamiento político de precursores como Pierre Du Bois, Erasmo de Rotterdam, Emeric Crucé, el Duque de Sully, Kant, Saint-Simon o Victor Hugo, entre otros muchos, ese proyecto de unidad política se caracteriza por estar fundamentado en valores<sup>5</sup>. Todos ellos defienden en común la construcción de una unidad política europea como única vía de preservar el valor de la *paz*, en nombre de la *civilización* europea, otro valor a proteger, y en interés de los *pueblos* europeos, idea revolucionaria en épocas de soberanos absolutistas. La *Paneuropa* de Coudenhove-Kalergi, que supone el renacimiento de estos ideales en el tumultuoso periodo de entreguerras, se construye sobre cuatro pilares: el rechazo de todo prejuicio nacionalista, la defensa de la libertad, la consolidación de la paz y la reconciliación de Francia y Alemania (Coudenhove-Kalergi, 1922).

---

<sup>5</sup> Puede encontrarse una profunda y rigurosa revisión del pensamiento político de estos autores en relación al proyecto de unidad europea en Pérez Bustamante (2008, pp. 13-30) y Truyol (1999, pp. 19-25).

El periodo de la Segunda Guerra Mundial se caracteriza por el paso del testigo del proyecto de unidad de Europa de los intelectuales a la sociedad civil, constituida especialmente por las organizaciones de resistencia a los nazis y políticos e intelectuales en el exilio. Estos añadirán a los ideales anteriores la protección de los derechos fundamentales de la persona y la “salvaguardia de las instituciones democráticas” (Proyecto de Declaración de las Resistencias Europeas (1944), compilado en Truyol, 1999, p. 161). Tras la Segunda Guerra Mundial, muchos de los miembros de la sociedad civil se convertirán en actores políticos, lo que introduce, finalmente, el proyecto de construcción europea, en las agendas políticas oficiales. Un hito en este proceso fue el Congreso de La Haya en mayo de 1948, que reunió a cerca de 800 intelectuales, políticos y actores sociales de toda Europa, con variadas percepciones e ideologías. De las Resoluciones aprobadas en este Congreso surgen cinco ideas o valores que constituyen el fundamento de la Europa Unida (Nasarre, 2018, pp. 28-29). Estos cinco valores consustanciales al proyecto de construcción europea son: la democracia, la economía social de mercado como modelo económico<sup>6</sup>, el principio de solidaridad tanto entre Estados como ciudadanos, el Estado de Derecho que incluye tanto el imperio de la ley como el respeto de los derechos fundamentales de la persona y, finalmente, la cesión parcial de soberanía o supranacionalidad.

La Declaración Schuman (1950), que lanza el proceso de construcción europea de la “pequeña Europa” en torno a las Comunidades Europeas de naturaleza económica, no habla directamente de valores. El objetivo de su propuesta, la paz, y el método, la supranacionalidad, aquí denominado “solidaridad de hecho” estarán en el núcleo de la innovadora forma de cooperación internacional que propone. La noción de Estado de Derecho puede encontrarse implícita, ya que se establece que las decisiones de la Alta Autoridad Común (el órgano supranacional en el que participan todos los Estados miembros) serán

---

<sup>6</sup> Las características fundamentales de la economía social de mercado son: el libre mercado y la propiedad privada, la regulación por los poderes públicos con la finalidad de garantizar determinados bienes públicos, objetivos sociales y protección social y políticas redistributivas (Guinea, 2014a, p. 430). Los objetivos sociales no se consideran que deben estar subordinados a los económicos, sino que ambos deberían perseguirse por igual.

“ejecutivas”, es decir, de obligado cumplimiento, pero que se arbitrarán recursos al alcance de los Estados miembros contra ellas. Luego, la decisión común es norma, derecho, pero controlada por otra autoridad que, aunque no se menciona se entiende que, de carácter judicial, que controlará si respeta el marco jurídico común.

El Tratado de París de 1951, por el cual se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, no dedica ningún artículo a los valores, pero algunos de ellos se mencionan y otros están implícitos en su regulación. El Preámbulo recoge en sus partes más esenciales la Declaración Schuman. Por tanto, se establece la paz como objetivo y fundamento de la nueva construcción política y la “solidaridad de hecho” como mecanismo de acción. La arquitectura institucional y el procedimiento de decisión se acomodan a ese método supranacional y se fundamentan en los principios del Estado de Derecho: decisiones que deben respetar el marco del Tratado, que son obligatorias para los Estados miembros pero que son controlables ante un Tribunal de Justicia. El modelo económico de la Economía Social de Mercado también se encuentra implícito, en la medida en que se establece como modelo de referencia el de la economía libre de mercado, pero con especial consideración al empleo y a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores (arts. 2 y 3), regulación pública para garantizar fines de interés social e, incluso, instrumentos financieros de apoyo a los perjudicados por este modelo como es la previsión de un fondo de apoyo a la mano de obra que se quede sin empleo como consecuencia de una reconversión (art. 56). El principio de solidaridad, aún sin ser mencionado, está presente desde el principio.

Los valores no están tampoco explícitamente mencionados en los Tratados fundacionales de Roma de 1957, por los que se crean la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Estas presentes en los dos Tratados los mismos valores que en la CECA y de la misma manera. La paz sigue siendo la finalidad justificativa, la supranacionalidad el método de actuación y el Modelo Social Europeo, aunque no se mencione como tal, el modelo económico subyacente. El Tratado de la Comunidad Económica Europea también preverá específicamente un Fondo Social Europeo, con la finalidad “d’améliorer les possibilités d’emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie” (art. 3, *Traité CEE*). Como Gil-Robles subraya, lo social en el modelo económico-político

europeo tiene la función de actuar como límite para evitar los excesos y abusos de una economía de mercado clásica (2014, p. 449).

La acción política y judicial europea condujo, por añadidura, a una progresiva afirmación de los valores que no estaban explicitados como elementos esenciales de la “constitución material” europea. Así, la Asamblea Parlamentaria en 1962, al pronunciarse sobre la solicitud de ingreso de España, reconocería la democracia como un valor intrínseco de las Comunidades Europeas e irrenunciable para sus Estados miembros. “La garantie de l’existence d’une forme d’Etat démocratique, au sens d’une organisation politique libérale, est une condition à l’adhésion. Les États, dont les gouvernements n’ont pas de légitimation démocratique et dont les peuples ne participent aux décisions du gouvernement ni directement ni par représentants élus librement ne peuvent prétendre être admis dans le cercle des peuples qui forment les Communautés européennes” (Assemblée parlementaire européenne, 1962, pág. 4). A pesar de que la Asamblea en aquella época formalmente sólo tenía poderes consultivos, había explicitado uno de los principios fundamentales europeos, las Comunidades como club de Estados democráticos, que siempre se había dado por sentado en el proyecto político desde el Congreso de La Haya.

El valor de la democracia también se estimaría como inexcusable en las relaciones con terceros y, así, en 1967, con ocasión del golpe de Estado de los coroneles en Grecia, el Parlamento Europeo<sup>7</sup> dictaminaría la necesidad de suspender el acuerdo de asociación en vigor, en la que sería la primera aplicación de la conocida como “condicionalidad democrática” (Parlement Européen, 1967, p. 2058). La justificación en este caso se apoya en el carácter progresivo y privilegiado de la asociación y en que la Asamblea parlamentaria mixta, que es parte “esencial” de esa asociación no podría reunirse al haber sido suspendido el Parlamento griego. Los valores, por tanto, que configuran y dan sentido al proyecto político interno tienen igualmente una mani-

---

<sup>7</sup> Cabe recordar que, ejerciendo sus potestades de autoorganización, la Asamblea Parlamentaria Europea decidió cambiar su nombre al de Parlamento Europeo el 30 de marzo de 1962, para distinguirse así de órganos con una denominación similar como la del Consejo de Europa.

festación hacia el exterior y su violación justifica la suspensión de una relación privilegiada.

En paralelo, a pesar de que los tratados fundacionales no contenían ninguna mención a los derechos fundamentales, el Tribunal de Justicia se vería impelido a examinar diversos casos que enfrentarían las normas comunitarias con la protección de los derechos de la persona. Inicialmente mostraría una actitud de rechazo a tutelar estos derechos, pero a finales de la década de los sesenta cambiaría su posición<sup>8</sup>. Comenzaría así en 1969 una densa y rica jurisprudencia de reconocimiento y protección, afirmando que deben ser considerados principios generales del Derecho Comunitario (*Stauder*, 1969), y que su reconocimiento y protección por parte de las instituciones europeas era debida y debía inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes (*International Handelsgesellschaft*, 1970) y en la Convención Europea de Derechos Humanos (*Nolde*, 1973).

En 1973, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los entonces nueve Estados miembros de las Comunidades aprobaría la Declaración sobre la Identidad Europea, conocida también como Declaración de Copenhague. Su función era constituir uno de los marcos consensuales sobre los que construir la Cooperación Política Europea, mecanismo de concertación en política exterior. Este es el primer documento formal que reflexiona sobre qué es la identidad europea y la construye en torno a unos valores que comparten los nueve Estados miembros y que fundamentan su proyecto de integración. “[...] ils entendent sauvegarder les principes de la démocratie représentative, du règne de la loi, de la justice sociale —finalité du progrès économique— et du respect des droits de l’homme, qui constituent des éléments fondamentaux de l’identité européenne” (Sommet européen, 1973). Precisamente esos valores comunes, esa identidad sería, a juicio de los gobernantes europeos, el elemento de cohesión necesario para la concertación de una acción política común en el exterior.

Los valores, que son comunes, juegan en la acción exterior el rol fundamental de alinear a los Estados miembros en torno a una posición común, facilitando la decisión, frente a los intereses que tienden

---

<sup>8</sup> Para un examen detallado de esta cuestión véase: Mangas y Liñán, 2010, pp. 121-135.

a separarles (Matlary, 2004; Keohane, 2006). A medida que ha ido consolidándose el análisis de la política exterior común europea, la doctrina ha ido manifestando como uno de sus rasgos fundamentales su referencia y fundamento en los valores (Duchêne, 1972; Aldecoa, 2002b; Manners, 2002; Bretherton y Vogler, 2006, entre otros), aunque no toda actuación los respeta escrupulosamente (Nicolaidis y Howse, 2002; Chandler, 2003; Hettne y Söderbaum, 2005).

La ética de la Unión aparece explicitada, por primera vez, como no podía ser menos, en el Tratado de Maastricht, que transforma la Comunidad de Estados de naturaleza económica en una Unión Política (Aldecoa, 2002a, pp. 163-167). En su regulación común encontramos la constitucionalización de los valores que habían ido manifestándose en el curso de la acción política común: la democracia y el respeto de los derechos humanos (art. F). La reforma del Tratado de la CEE incluye competencias para mejor desarrollar el principio de la solidaridad a través de las políticas de cohesión económica y social y de la cooperación para el desarrollo. Y el modelo social europeo inspira los objetivos de la nueva competencia de política económica. La nueva Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, siguiendo la estela de Copenhague, debe promover igualmente los valores de la paz, la seguridad internacional, la democracia y los derechos humanos (Tratado de Maastricht, art. J.1-2).

Las siguientes revisiones de los Tratados refuerzan el compromiso de la UE con los valores. El Tratado de Amsterdam de 1997 mejora la redacción de los derechos fundamentales y establece un procedimiento, conocido como de garantía democrática, por el cual se prevé la sanción para los Estados miembros que violen grave y reiteradamente los principios democráticos y no respeten los derechos fundamentales. Al mismo tiempo que la reforma de Niza, a lo largo del año 2000, una Convención de carácter político, no sólo intergubernamental, redacta la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que elabora por primera vez un catálogo de derechos y que supone una aportación clave a la constitucionalización de la UE (Guinea, 2011a, p. 184). Inicialmente la Carta no tuvo efectos jurídicos, sino sólo políticos, por veto expreso del Reino Unido. El Tratado de Niza de 2001 revisa, además, el procedimiento de garantía democrática, reforzando su carácter preventivo.

La constitucionalización expresa de los valores no llega hasta el Tratado de Lisboa, lo que resulta lógico teniendo en cuenta que este Tratado es consecuencia de un método diferente, la segunda Convención de carácter político, que se propondría como misión la de acercar la UE a sus ciudadanos explicitando el modelo político europeo (Guinea, 2011a, p. 195). Los valores aparecen regulados en el frontispicio del Tratado reformado, en su artículo 2, en un lugar preferente y, si nos atenemos a los trabajos de la Convención, estos valores tienen la función de fundamentar y legitimar la UE, el proyecto común, es decir, la identidad europea (Guinea, 2011a, p. 559). Los valores listados en el artículo 2 son el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho, y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Respecto a los principios de Maastricht, se añade aquí el respeto a la dignidad humana y a la igualdad, valor este típicamente europeo, y que se entiende no sólo como igualdad ante la ley, sino también como igualdad de oportunidades (Aldecoa, 2004, p. 19). También es una novedad la referencia a los derechos de las minorías, consecuencia de la petición de los entonces Estados candidatos, muy sensibles a esta cuestión por sus realidades políticas.

Añade el artículo, además, que “Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”. La separación de este segundo rango de valores no se debe a que no sean también esenciales para la UE, sino que se explicó porque no son susceptibles de una sólida definición jurídica o bien, que su percepción varía de Estado a Estado (Guinea, 2011a, p. 564). Se consideran más bien principios rectores y no son justificación suficiente para la apertura de un procedimiento jurídico de sanción.

Los valores resultan ulteriormente desarrollados tanto por la Carta de Derechos Fundamentales, que con el Tratado de Lisboa adquiere valor jurídico vinculante (art. 6 TUE), como por el Título II del TUE, que desarrolla el fundamento democrático de las instituciones europeas. Funcionan, por tanto, como la ética común, es decir, son límites a la acción de las instituciones europeas, son requisito exigido a Estados europeos para su adhesión (art. 49 TUE) y requisito permanente para los Estados miembros, cuyo incum-



plimiento puede conducir a la apertura de un procedimiento de garantía democrática (art. 7 TUE).

Deben fundamentar también junto con otros propios de lo internacional, toda política exterior europea (art. 21 TUE). En su acción exterior, además de los valores propios del modelo interno, en un claro reflejo hacia el exterior de lo que la UE es en el interior (Guinea, 2010), se deben promover otros específicos: el respeto de los principios del Derecho Internacional, la paz, la prevención de conflictos y la seguridad internacional, el desarrollo sostenible de los terceros países, la integración de todos los países en la economía mundial y el libre comercio, la protección del medio ambiente, la asistencia a países que se enfrenten a catástrofes y, especialmente, la promoción de un sistema basado en la cooperación multilateral y una buena gobernanza mundial. Estos valores no son más que la aplicación a las relaciones internacionales de los principios tradicionales de la paz, el modelo social europeo y la solidaridad, y el Estado de Derecho hacia el exterior, es decir, la regulación e institucionalización.

Los valores, por tanto, deben inspirar toda actuación de los Estados miembros, tanto en la esfera nacional, como en la fijación y defensa de sus posiciones en las instituciones comunes. Muestran que la UE “se propone progresar en el bienestar de toda su población, que ha convertido al ser humano, su dignidad y la libertad que le es inherente, en el núcleo de su proyecto político y que ha alcanzado para sí un objetivo de paz” (Mangas y Liñán, 2010, p. 52). Ian Manners (2010), uno de los máximos exponentes de estudio de la dimensión normativa de la UE sostiene que el proceso de integración europea ha cambiado lo que se entiende por “normal” en política internacional (p. 45). La UE, según él, se caracteriza por ser una potencia normativa, ya que cambia las normas, estándares y prescripciones de la política internacional (p. 45). Coincidimos con el análisis de Manners, ya que la UE ha logrado, en definitiva, cambiar el parámetro del comportamiento de sus Estados, al menos en sus relaciones mutuas, que ya no se guían sólo por la defensa a ultranza de sus intereses nacionales, sino que se ven obligados a respetar unos valores y normas, aunque, en ocasiones, sea a regañadientes.

## 2. El poder y la influencia de los Estados miembros: España como potencia media del sistema político europeo

Antes de entrar a valorar si España es un Estado comprometido con la defensa de los valores del proyecto europeo debemos preguntarnos por su peso en el seno de la decisión europea. El Consejo Europeo es la instancia intergubernamental por excelencia de la UE y, en ese sentido, como órgano plenario es la que mejor refleja su carácter (parcial) de organización internacional. Dadas sus funciones empíricamente contrastadas de dirección estratégica de la integración y las políticas europeas, de resolución de conflictos entre Estados miembros y de control de la acción política europea (Bulmer, 1985; Wesels, 2012, p. 760), es la institución clave de la acción política europea y donde nos interesa estudiar la acción de los Estados miembros. Se constata, además, que esa centralidad y poder político se han reforzado aún más, si cabe, desde la crisis económica de 2007 (Puetter, 2014). Ello se debe fundamentalmente a que se han debido de tomar un gran número de decisiones que pertenecen al llamado “ámbito intermedio” (Van Middelaar, 2012, p. 76), esto es, ámbitos competenciales no cedidos a la UE, pero donde los Estados miembros tienen un gran interés en adoptar una política común. Como en estos casos la competencia pertenece a los Estados miembros, el Consejo Europeo ha sido la única instancia capacitada para actuar.

La política constitucional europea, esto es, la decisión política sobre la revisión de los Tratados se conduce, formalmente, en una instancia institucional extracomunitaria, la “conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros”, conocida como Conferencia Intergubernamental (CIG). En la práctica, todas las sesiones de la CIG se desarrollan en el seno del Consejo de Asuntos Generales y del Consejo Europeo, en lo que se conoce en el argot como “un cambio de sombreros” (Guinea, 2011a, p. 66). Aunque jurídicamente diferente, la composición, las dinámicas y las reglas de comportamiento de la CIG, en la formación de Jefes de Estado y de Gobierno, instancia que toma las decisiones últimas y rubrica el acuerdo, son las mismas que la del Consejo Europeo.

La acción política de los Estados en el Consejo Europeo se caracteriza por ser un “juego de dos niveles” (Putnam, 1988) donde tratan de hacer converger sus intereses nacionales en la decisión co-

mún, satisfaciendo a sus electorados y grupos de presión domésticos. En el Consejo Europeo, los que hacen política europea no dejan de ser agentes políticos nacionales, que consideran esta institución como una arena política extendida, no como una actividad separada, por lo que formulan su estrategia política según cómo les vaya a afectar a escala doméstica (Wallace, Pollack y Young, 2010, p. 9). En la defensa de sus posiciones ante los otros Estados miembros han de plantear cuidadosamente además la defensa de los valores comunes, ya que no está bien visto ir directamente contra ellos, lo que además suele tener como consecuencia la pérdida de apoyo del resto de los miembros del Consejo Europeo (Entrevista a alto funcionario, 2018).

Los Gobiernos, así, tratan de adoptar decisiones comunes con los ojos puestos en las consecuencias domésticas, sin contradecir abiertamente los valores comunes, en un ejercicio de equilibrio que a veces es difícil de alcanzar<sup>9</sup>. Esto conduce en ocasiones a decisiones del Consejo Europeo incomprensibles, si no se tiene en cuenta el contexto político y la cultura o percepciones de uno o algunos de los Estados miembros, ya que esta institución no debate y elige entre opciones políticas, sino entre las posiciones defendidas entre países o zonas de influencia. Un análisis político de esta institución no sólo tiene que tener en cuenta las dinámicas que se producen en su seno, sino también los condicionantes domésticos de sus componentes, los representantes de los Estados miembros, al menos de los principales. Es especialmente significativo el condicionante que proviene de la opinión pública nacional, toda vez que se ha constatado que la desafección hacia la UE crece rápidamente si se siente que los intereses y preferencias políticas no son reconocidos y acomodados adecuadamente (Buonanno y Nugent, 2013, pp. 65-66). Este elemento ha ganado en peso en los últimos años dada la presión de los partidos euroescépticos en una mayoría de Estados miembros.

---

<sup>9</sup> Como sostienen Monti y Goulard, la voluntad de satisfacer y tranquilizar al electorado nacional en sus reflejos pavlovianos (la posición que tradicionalmente se supone que debe defender un país) impiden frecuentemente a los políticos nacionales identificar con objetividad cuáles son los verdaderos intereses nacionales. Es, por tanto, relevante que las decisiones se apoyen en un análisis objetivo de la realidad y no en prejuicios o informaciones parciales que deforman la realidad. (Goulard y Monti, 2012, pp. 45-46).

Las tesis del intergubernamentalismo liberal, cuyo máximo exponente es Moravcsik (1988), defienden que son los Estados grandes como Alemania, Francia y Reino Unido los que más poder tienen en las negociaciones intergubernamentales y los que están en posición de influir en la decisión final. Estados como España, aún siendo uno de los pequeños en el grupo de los grandes<sup>10</sup>, no tendría así la posibilidad de incidir en la decisión más que si logra interactuar con los grandes y que alguno de estos haga suyas o apoye sus inquietudes, o bien que sea capaz de constituir en torno a sí una amplia coalición de Estados miembros.

Los cambios estructurales que la UE ha experimentado en el siglo XXI, con la cuasiduplicación de Estados miembros, no desautorizan este diagnóstico, sino que lo revalidan, a partir de un efecto peculiar<sup>11</sup>. El hecho de que el Consejo Europeo tenga ahora un alto número de participantes ha supuesto que sus sesiones plenarias formales ya no sean el lugar de negociación real, sino que ésta se haya desplazado a contactos previos informales entre los Estados más grandes, conducidos por el Presidente permanente, que son los que pergeñan la propuesta de decisión (Tallberg, 2007, pp. 37-38). Se constata así un paso del multilateralismo hacia un minilateralismo o, incluso, bilateralismo en la fase de preparación de los Consejos Europeos y en las negociaciones informales en los márgenes de sus reuniones, y la mera aceptación formal de las Conclusiones de la Presidencia por parte de la institución.

La teoría del intergubernamentalismo liberal, sin embargo, no alcanza a explicar en qué recursos concretos reside ese especial poder del que gozan los Estados grandes y que explique la capacidad de un Gobierno de conseguir un resultado lo más acorde posible con sus preferencias nacionales. Tampoco llega a analizar qué ventajas

---

<sup>10</sup> En el marco de la UE habitualmente se tilda de grande o pequeño a los Estados en función de su población, que es además el criterio principal para la asignación de escaños en el Parlamento Europeo y de votos en el Consejo. En función de la población, España es el quinto Estado miembro, con 46,6 millones de habitantes, detrás de Alemania (80,2 millones de habitantes), Francia (64,9), Reino Unido (63) e Italia (59,3). Datos provenientes de Eurostat (2018).

<sup>11</sup> La UE en el año 2000 contaba con quince Estados miembros. Como consecuencia de la gran ampliación del siglo XXI con sus tres oleadas sucesivas de 2004, 2007 y 2013, cuenta en el año 2018 con 28 Estados miembros. Previsiblemente, a partir de marzo de 2019, el número de Estados miembros se reducirá a 27 por la salida del Reino Unido.

obtienen los Estados medianos y pequeños que les hacen persistir en la integración, ni el hecho constatado empíricamente de que algunos Estados pequeños desplieguen una sorprendente capacidad negociadora e influencia en la decisión (Golub, 2012). Tallberg, a partir de investigaciones empíricas, elabora un modelo teórico que mide el poder de los Estados en las negociaciones del Consejo Europeo, que, a su juicio, no son muy diferentes de las internacionales de carácter multilateral (2008, p. 686).

Tallberg (2008) distingue tres fuentes diferentes de poder negociador de los Estados miembros: las fuentes estructurales de poder del Estado; las que provienen de las características institucionales del Consejo Europeo; y las fuentes individuales, es decir, las que proceden de las capacidades negociadoras de los líderes nacionales. No todas tienen el mismo peso, sino que la primera dimensión domina claramente sobre las dos posteriores, que sólo tienen la capacidad de matizarla y, en casos excepcionales, alterarla.

En primer lugar, las fuentes estructurales de poder del Estado, que siguen fundamentalmente el paradigma realista<sup>12</sup>, son dos: el poder estructural agregado y el poder específico con relación a un asunto. Con relación al poder estructural agregado, la capacidad de influencia de un Estado será como mucho igual a la suma de sus capacidades múltiples (Tallberg, 2008, p. 689). Estas capacidades son: su PIB, su población, su geografía (centralidad-periferia), la estabilidad o inestabilidad de su sistema político y su capacidad diplomática. Estos recursos determinan el abanico de alternativas de un Estado<sup>13</sup>, los recursos que puede comprometer para la realización de la decisión y la legitimidad de sus pretensiones. El poder estructural de España en términos de población puede acercarle a los grandes, también le refuerza la estabilidad de su sistema político y su tradicional capacidad diplomática. Le resta poder, en cambio, su PIB, ya que es uno de los Estados de la cohesión, esto es, receptor de fondos del presupuesto común y su carácter periférico. De hecho, puede constatarse como su peso relativo se ha visto influido por la salud de su economía.

---

<sup>12</sup> Básicamente las tesis del liberalismo intergubernamental se apoyan en este único recurso.

<sup>13</sup> Hay que tener en cuenta que tanto más fuerte es la posición negociadora de un Estado cuantas más alternativas a la propuesta de acuerdo le resulten satisfactorias, y especialmente, si se encuentra satisfecho con el *statu-quo*.

El poder específico es relevante porque los Estados no despliegan todos sus recursos de igual manera en todos los temas, ni siquiera los grandes Estados (Tallberg, 2008, pp. 692-693). El poder específico de un Estado depende de las capacidades y recursos que puede desplegar con relación a ese asunto concreto, su compromiso con la materia y las alternativas que tiene en relación a un acuerdo negociado<sup>14</sup>. Así, puede constatarse la iniciativa y presión de pequeños y medianos Estados sobre cuestiones donde aportan una experiencia específica, una influencia relevante, además de un compromiso firme y alternativas a la decisión<sup>15</sup>. España muestra un poder específico en cuestiones como la política migratoria, el turismo, la pesca, las relaciones con el Mediterráneo, los países de Oriente Medio y Turquía y, muy especialmente, las relaciones con América Latina.

En segundo lugar, tenemos las fuentes institucionales de poder. El Consejo Europeo es una institución concreta con características y dinámicas propias que tienen repercusiones en el poder desplegado por los Estados. Este hecho, a tenor de las tesis de los institucionalistas, modifica la arena de negociación y los recursos con los que cuenta cada actor (Beach, 2005). Dos de estas propiedades resultan fundamentales: el veto y la Presidencia (Tallberg, 2008, pp. 693-694). Como la regla de decisión del Consejo Europeo es el consenso (art. 18.4 TUE), cada uno de los Estados miembros cuenta con la posibilidad de ejercer el veto. El objetivo de lograr un consenso desencadena negociaciones que entrañan pagos colaterales y favores que se intercambian a través de paquetes de negociación. La regla del consenso beneficia, sobre todo, a aquellos Estados que se encuentran más cómodos con el *statu quo*, los que perderán menos si no hay decisión.

El veto, teóricamente, beneficia a los Estados con menos recursos estructurales y supondría una fuente de influencia para los Estados

---

<sup>14</sup> Se explican así, por ejemplo, el liderazgo de los Estados con un PIB mayor en las negociaciones con implicaciones presupuestarias, ya que tendrán que aportar más dinero a la decisión común, o el de los que tienen capacidades de defensa en las decisiones sobre Política Exterior y de Seguridad Común.

<sup>15</sup> Puede citarse como ejemplo el caso de países nórdicos como Suecia y su compromiso con las políticas medioambientales, cuya iniciativa llevaría a la incorporación de la Estrategia de Gotemburgo o pilar de economía sostenible, dentro de la Estrategia de Lisboa.

débiles que podrían defender intereses nacionales vitales. Sin embargo, la realidad muestra que no es lo mismo la amenaza de veto de un Estado grande, al que casi siempre se le escucha, que de uno pequeño. Tallberg constata que el veto se utiliza raras veces en el seno del Consejo Europeo, pero que es muy efectivo cuando se usa, ya que termina consiguiendo concesiones relevantes (2008, p. 694). Hay una serie de razones que desaconsejan a los Estados más débiles utilizar el veto repetidamente: es una medida de último recurso, que sólo debe utilizarse para proteger intereses vitales; el veto siempre tiene un coste en términos de credibilidad y reputación, que puede pagarse a lo largo de mucho tiempo; y tampoco pone un punto final a la negociación, sino que simplemente aplaza ésta. A nuestro juicio, los Estados con mayor poder estructural tienen menor necesidad de usar el veto, ya que previamente han tenido la oportunidad de definir los términos de la negociación, de forma que se acomode a sus preferencias, en esos procesos de minilateralismo detectados. Como veremos, en el análisis, España ha utilizado el veto o la amenaza de vetar en diferentes ocasiones, siendo alguna de ellas como el veto al Tratado Constitucional decisiva, aunque esto no siempre le ha garantizado la obtención de sus objetivos.

El segundo de los recursos institucionales es el ejercicio de la Presidencia de la institución, que en el pasado rotaba cada seis meses entre la totalidad de los Estados miembros. La Presidencia permite al Estado redactar y gestionar la agenda, definir los términos de la negociación, mediar en las negociaciones, obtener información sobre las posiciones de los demás actores e información privilegiada de la estructura institucional, así como tener el control del procedimiento (Tallberg, 2008, p. 696). Ejercer la Presidencia en el Consejo Europeo era considerado por los Estados pequeños como la más importante fuente de poder, de ahí su resistencia en la negociación de la Convención Europea a la Presidencia permanente del Consejo Europeo<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Precisamente, la negociación en el seno de la Convención sobre la posibilidad de reemplazar el sistema de Presidencias rotatorias al frente del Consejo Europeo es un buen ejemplo del poder estructural en la negociación de los Estados grandes, aunque sea de forma indirecta. Por mucho que una mayoría de convencionales se opusiera a tal reforma, el mero respaldo de los Gobiernos alemán y francés, ante la perspectiva de la subsiguiente CIG, hizo que el Presidente Giscard hiciera oídos sordos a tal oposición e incluyera esta disposición en su proyecto de Tratado Constitucional. En el capítulo institucional la Convención Europea desarrolló

Dos eran los recursos más relevantes de la Presidencia: la preparación de la agenda, que permitía incluir iniciativas de especial interés para el Estado en cuestión y fijar los términos de la negociación de manera favorable a sus intereses, y la mediación entre el resto de Estados para alcanzar el acuerdo. No obstante, aunque Tallberg da especial importancia a este recurso institucional de poder, otros autores como Alexandrova y Timmermans (2013), apoyados en investigaciones empíricas, sostienen que la ventaja institucional de la Presidencia no ha sido en el pasado verdaderamente relevante, por el gran número de factores que constriñen la posibilidad de que los Estados miembros persigan sus intereses nacionales. La experiencia española, sin embargo, muestra que se utilizó la Presidencia para lanzar iniciativas políticas de especial interés para nuestro país como fueron las relaciones privilegiadas con América Latina, la Asociación Euromediterránea o la cooperación en materia antiterrorista.

Con la vigencia del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, los Estados miembros ya no cuentan con este recurso de poder, por el nombramiento de un Presidente permanente que no representa a ningún Estado miembro (art. 15.5 TUE). Aunque aún queda en manos de los Estados miembros la posibilidad de preparar la agenda del Consejo, donde se mantiene la Presidencia semestral por turnos coordinada con otros dos Estados (art. 16.9 TUE), la dinámica post-Lisboa ha impuesto la centralidad del Consejo Europeo y de su Presidente, en detrimento de las funciones del Consejo de Asuntos Generales, y con ello, de la capacidad del Estado que ejerce la Presidencia de proyectar alguna influencia (Dinan, 2013, p. 1269). Investigada la influencia del Presidente permanente en la acción política del Consejo Europeo, el examen del periodo Van Rompuy lleva a concluir que no ha utilizado la capacidad de diseñar la agenda para dar ventaja a una determinada posición política o a un determinado Estado, sino que ha priorizado la posibilidad de generar consensos (Puetter, 2013, p. 11).

Finalmente, como tercer recurso tenemos las fuentes individuales de poder. La negociación final se desarrolla en el seno del Consejo Europeo, donde los Jefes de Gobierno actúan por sí solos sin apenas

---

dinámicas típicas de Conferencia Intergubernamental (Guinea, 2011, pp. 302-310 y pp. 347-352).



asistencia por parte de asesores y técnicos, por ello sus rasgos personales resultan de fundamental relevancia. La razón por la que asisten solos es para facilitar la confianza y la franqueza en las negociaciones y permitir concesiones y compromisos<sup>17</sup>. La primera fuente es la “*auctoritas*” personal del líder nacional, conformada por sus rasgos de carácter, su capacidad de liderazgo, su experiencia en la institución, su prestigio y autoridad y las relaciones personales que sean capaces de establecer con sus pares. La influencia personal establece diferencias entre individuos en términos de respeto y confianza y suponen un activo o un hándicap para el Estado que se representa<sup>18</sup>. Las dinámicas interpersonales que se producen entre los diferentes líderes son también muy importantes. Igualmente, aquellos que han estado en el cargo durante largo tiempo, que tienen un apoyo político sólido en casa, o que tienen un historial de posiciones constructivas sobre Europa están en una diferente posición de negociación que los que no poseen estas cualidades (McCormick, 2011, p. 78).

El segundo de los recursos personales es la “*experticia*”. Dado que los líderes se encuentran sin asistencia, el conocimiento técnico es una fuente relevante de poder: conocimiento tanto sobre las cuestiones a discutir, sobre el propio procedimiento institucional y sobre las posiciones de los otros. Conocer y entender las preferencias de los demás es un requisito clave para construir coaliciones y para negociar con éxito con los demás. La *experticia* proviene no sólo de una adecuada preparación de las reuniones sino también del tiempo que se lleve en el cargo. Entre los Presidentes de Gobierno español destaca por su especial liderazgo y carisma en la acción política europea Felipe Gonzá-

---

<sup>17</sup> Una de las decisiones más sonadas de Van Rompuy, al tomar posesión de la Presidencia permanente del Consejo Europeo en 2009, fue hacer que los acompañantes de los Jefes de Estado y de Gobierno se quedaran fuera de la sala. El lo justificaba de la siguiente manera: “En nuestras sesiones solo los dirigentes y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad participan en los trabajos, lo que hace posible un debate abierto y vivo. Con unas treinta personas sentadas en torno a la mesa oval podemos, más o menos, vernos las caras. (...) Solo la confianza entre las personas permite crear un sentido de dirección común”. (Van Rompuy, 2011, p. 5).

<sup>18</sup> Tallberg así se refiere a líderes cuya personalidad y capacidades han reforzado la capacidad negociadora de sus Estados, como Chirac o Juncker, y otros, por el contrario, que han perjudicado la credibilidad de su país, como es el caso de Berlusconi.

lez, así como la habilidad que tuvo para tejer estrechas relaciones personales con Mitterrand, Kohl y el Presidente de la Comisión Delors.

Los Estados tienen la posibilidad de incrementar sus recursos de poder a través de construir coaliciones, que tienen el objetivo de conseguir un resultado más favorable que si negociaran en solitario (Elgström, Bju-rulf, Johansson y Sannerstedt, 2001). Las coaliciones parecen una estrategia imprescindible en el caso de Estados pequeños y medianos, pero son también utilizadas por los Estados grandes como forma de maximizar su posición global. La construcción de coaliciones son un proceso permanente en el seno de un sistema de continua negociación como es la UE, y afecta no sólo al Consejo Europeo, sino a todas las instancias inferiores donde se producen negociaciones, sean formales o informales, en las dinámicas *minilateralistas* preparatorias de las Cumbres, y en todo ámbito donde se producen negociaciones intergubernamentales, sean en el Consejo o en Comités de expertos nacionales.

Tallberg explora tres niveles diferentes de coaliciones: las agrupaciones de Estados, las redes de partidos y las coaliciones en torno a asuntos concretos (Tallberg, 2007, pp. 34-44). Las agrupaciones de Estados son formas de cooperación relativamente estables en el tiempo, altamente institucionalizadas, que responden tanto a intereses compartidos como a identidades culturales y experiencias históricas comunes y proximidad geográfica. Suele ser común que celebren reuniones con carácter previo a las Cumbres del Consejo Europeo, con la finalidad de acordar una posición común de la coalición. Pueden citarse como ejemplos el eje franco-alemán, el Benelux, los Nórdicos —ahora ampliados a los Nórdicos-Bálticos—, y el Grupo de Visegrado.

En este sentido, podemos preguntarnos si España pertenece a alguna coalición estable de Estados. Así tendría sentido una coalición de países del Sur o Med, como suele denominarlos la prensa, aquéllos que además de ser periféricos y de compartir características geográficas comunes, se han caracterizado por ser grandes receptores de fondos de cohesión, por su retraso económico relativo y por ser los especialmente afectados por la crisis de 2008<sup>19</sup>. La respuesta es nega-

---

<sup>19</sup> La agrupación del Sur estaría conformada por los Estados de la ampliación de los ochenta, Grecia, Portugal y España, a los que, en algún caso, se les uniría Italia e Irlanda, tradicionales receptores de los fondos de la Unión. En el último de-

tiva: estos Estados no han formado un grupo permanente e institucionalizado de carácter transversal. Sí se ha constatado en el pasado una cierta unidad que ha llevado a formar una coalición *ad hoc* en las negociaciones presupuestarias, conocida tradicionalmente como el “grupo de la cohesión” fundamentalmente por afinidades ideológicas y el interés en la convergencia económica que podía proveer los fondos estructurales (Blavoukos y Pagoulatos, 2011). España ha sido el líder tradicional del “grupo de la cohesión” (Entrevista a alto funcionario, 2018).

En segundo lugar, contarían las redes de partidos políticos, que agrupan a los Jefes de Estado y de Gobierno en torno a las dos grandes federaciones: el Partido Popular Europeo y el Partido Socialista Europeo. Estas federaciones suelen organizar con carácter previo a las cumbres del Consejo Europeo reuniones donde tratan de pactar una posición común en relación con los temas de carácter socioeconómico que se vayan a tratar. La investigación empírica no ofrece resultados claros con relación a la importancia de las afinidades ideológicas en las coaliciones de Estados miembros (Tallerg, 2007, pp. 40-41). Los análisis sobre las negociaciones de naturaleza redistributiva demuestran que las brechas se producen por razones socio-económicas, mientras que las similitudes ideológicas no tienen un impacto real (Bailer, Mattila, y Schneider, 2015). El Consejo Europeo es poco permeable a la politización en torno a partidos políticos transnacionales y la tradicional brecha izquierda-derecha, los resultados reflejan coaliciones conformadas en base a otros criterios.

La tercera categoría estaría constituida por aquellas que se forman específicamente con relación a un dossier concreto (Tallberg, 2007, pp. 42-44). Este tipo de coaliciones se caracterizan por su especificidad, por el carácter cambiante de sus miembros, su bajo nivel de institucionalización y su carácter más flexible e inestable. Suelen generarse directamente a través de los contactos de los gabinetes de los Jefes de Estado y de Gobierno y pueden suponer diferentes alineaciones de los mismos Estados miembros en una única reunión del Conse-

---

cenio, todos ellos han resultado especialmente afectados por la crisis de la deuda pública y han sido todos, menos Italia, beneficiarios de Programas de Asistencia Financiera, es decir, rescates.

jo Europeo, dependiendo de los asuntos que se vayan tratando. Estas coaliciones cambiantes con frecuencia rompen la cohesión de las agrupaciones estables de Estados.

Según las materias a tratar han dado lugar a estructuras alternativas de Estados. Así la reforma institucional suele enfrentar a alineaciones de Estados grandes y pequeños; las negociaciones sobre perspectivas financieras a los contribuyentes netos y los beneficiarios netos o Estados de la cohesión; las negociaciones sobre temas socioeconómicos entre los defensores de procesos de modernización flexible, que suelen ser los del Norte, y los partidarios de reformas más lentas, los del Sur, entre los que suele estar España. En temas socioeconómicos, además, en la última quince años ha surgido otra brecha la de los Estados del Oeste y la de los del Este (Veen, 2011), lo que es especialmente visible en nuestros días por la discusión sobre la migración. Finalmente, la política exterior contiene un número variable de brechas, sea en relación con la cuestión de la seguridad y defensa (atlantistas-europeístas-neutrales), sea en relación a las áreas preferentes de relación (los del Sur priorizan la relación con el Mediterráneo, mientras que los del Norte, con los Estados de Europa Oriental y el Cáucaso Sur) o en la percepción de las amenazas (Rusia los del Este, el terrorismo los Occidentales).

Por su tamaño, población, PIB, geografía y sistema político podemos calificar a España de potencia media en el sistema político de la UE. Es el pequeño de los grandes, lo que le da recursos de poder suficientes para poder promover valores e intereses. Posee, además, recursos relevantes de poder específico en temas sustantivos como las migraciones, la pesca y áreas relevantes de las relaciones exteriores con el Mediterráneo, el mundo árabe y América Latina. Veremos ahora en el análisis específico de resultados como utiliza los otros recursos de poder como los institucionales, los personales o las coaliciones y si estos sirven para promover los valores de la integración.

### **3. Los primeros años de la pertenencia bajo el gobierno de González (1986-1996): España como Estado integracionista**

El 12 de junio de 1985 España firmaba el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas (CCEE). Se ponía así la rúbrica a un largo

proceso de negociación<sup>20</sup> en el que había sido decisivo el hecho de que fuera un proyecto compartido tanto por las fuerzas políticas como por la ciudadanía, en una “actitud en bloque, unánime, desconocida y excepcional hasta el momento en la historia de la integración europea” (Bassols, 2015, p. 39)<sup>21</sup>. La motivación del entusiasmo español por la adhesión tiene que ver estrechamente con la cuestión de los valores. La integración en las estructuras políticas europeas estaba estructuralmente unida a la lucha por la democracia: se entendían como las dos caras de la misma moneda. En palabras del Ministro de Asuntos Exteriores español que presentó la solicitud de adhesión, Marcelino Oreja, “para los españoles, la Comunidad era un símbolo inequívoco de los valores democráticos” (2015, p. 30). Durante la transición las fuerzas políticas trabajaron bajo el consenso de la integración en Europa como un objetivo prioritario (Barón, 2015, p. 92). Así, la propia Constitución española se redactaría previendo esa integración, ya que su artículo 93 permitiría la atribución de competencias soberanas a organizaciones internacionales.

La culminación del cambio político hacia la democracia y el Estado de Derecho buscaba verse certificada con la admisión en las CCEE que en el pasado le había sido denegada. A la vez, la admisión en las CCEE se entendía como un elemento de seguridad que no permitiría ni involución, ni retrocesos en la transición democrática (Bassols, 2015, p. 40). Contrariamente al caso de otros Estados, la idea de Europa no se utiliza entre nosotros para intentar prevenir conflictos internacionales o solucionar sus consecuencias, sino “para suplir carencias propias y superar enfrentamientos entre españoles” (Calvo-Sotelo, 2015, p. 84).

La otra gran motivación era económica: intentar alcanzar la modernización económica y la prosperidad que el resto de los socios disfrutaban. Así, en palabras del entonces Presidente del Gobierno Felipe González “la integración de España en Europa se identificaba con la

---

<sup>20</sup> El proceso de negociación de la adhesión de España al entonces conocido como “Mercado Común” ha sido magistralmente expuesto y analizado por el que actuó de negociador-jefe, Raimundo Bassols (1995).

<sup>21</sup> Suele destacarse como un hecho inaudito en la historia española pero también europea el que en el voto en el Congreso de los Diputados de la ratificación del Tratado de Adhesión no se registrara ningún voto en contra.

participación en los ideales de libertad, progreso y democracia” (citado en Bassols (2015, p. 40). En la adhesión española la democracia juega, a la vez, como un valor y un interés, esto es, como una garantía de estabilidad futura. La búsqueda de la modernización y prosperidad económica es también un interés, al igual que el deseo de integrarse en las estructuras políticas internacionales y europeas, después de tantos años de aislamiento internacional.

España, gobernada en el momento de su adhesión por el Partido Socialista Obrero Español, se propone “participar en la construcción de Europa” (González, 1986) con una “actitud decididamente empeñada en la integración europea” (Viñas y Yañez-Barnuevo, 2015, p. 52). Se quería, así, diferenciar expresamente de otros países como Reino Unido, Dinamarca o Grecia que, una vez miembros, se habían mostrado como socios reticentes a más integración y defensores estrechos de sus intereses nacionales. En la visión de Felipe González, el futuro de España y el de Europa estaban indisociablemente unidos. En el programa del primer Gobierno como Estado miembro, que iría de 1986 a 1989, se propondría como objetivos de su acción europea trabajar para obtener fondos estructurales suficientes para contrarrestar los desequilibrios interterritoriales e intersectoriales; considerar a los ciudadanos como objetivo de la integración europea; instaurar una cooperación entre fuerzas económicas y sociales en el plano europeo, y una política exterior europea hacia el Mediterráneo (González, 1986).

En su tercer Gobierno, iniciado en 1989, con la Conferencia Inter-gubernamental de Maastricht ya en curso, Felipe González añadiría a sus objetivos de construcción de Europa el desarrollo de una Carta Social y la continuación de la cohesión económica y social; y el refuerzo de la Cooperación Política Europea, mecanismo de concertación de política exterior, y su mejor articulación con las relaciones exteriores comunitarias. En materia de política exterior, defiende la necesidad de que las Comunidades mantengan y desarrollen una relación estructurada y sólida con el Mediterráneo y América Latina, y que la necesaria apertura hacia el Este no repercuta negativamente en el interés que estas regiones deben, a su juicio, recibir (González, 1989). El cuarto Gobierno González se inicia coincidiendo con el debate público sobre la ratificación de Maastricht y las ventajas e inconvenientes de la nueva Unión Europea, él apuesta claramente sobre que la única

salida a la crítica ciudadana sobre Europa es la de apostar por “más Europa” y llevar a su plena aplicación los contenidos del Tratado de Maastricht (González, 1993). Sigue apoyando igualmente una Unión Europea activa en el mundo, “núcleo estabilizador y pacificador de la nueva Europa”, a través de su apoyo a los Países de Europa Central y Oriental.

Analizando los objetivos de los tres sucesivos gobiernos González, vemos la defensa de una serie de valores del proyecto común: la construcción política europea<sup>22</sup>, donde tiene especial consideración el lugar del ciudadano y el incremento de la participación de actores económicos y sociales transnacionales como elementos de unión política y mayor democratización; la apuesta por el desarrollo de políticas sociales y de cohesión, que refuerzan el modelo social europeo y, además, la contribución de una política exterior europea a la paz y seguridad europeas y mundiales. Se une así el Gobierno de González al viejo proyecto europeo de construcción progresiva de una entidad de naturaleza política. También encontramos explícita en los planes de Gobierno de González la defensa de intereses nacionales como el incremento de fondos estructurales, que, aunque respondiendo al valor de la solidaridad, ya se suponía que iban a tener como principal destinatario a España dado su retraso relativo, así como la política común hacia el Mediterráneo y América Latina, áreas de especial interés españolas.

Constatamos, por tanto, que en su programa político algunas propuestas defienden valores, otros intereses e, incluso, otras, ambos a la vez. Ahora toca evaluar los resultados de la política. La acción política europea de los gobiernos de González ha sido mayoritariamente valorada por la doctrina como enormemente exitosa (Closa y Heywood, 2004; Farrell, 2005; Morata, 2013). Se defiende así que en estos años España “boxeaba por encima de su peso” (Powell, 2003a). Quiere esto decir que desplegó una eficacia en el logro de sus objetivos que sobrepasaba, en mucho, su poder basado en recursos estructurales<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Cabe recordar que en 1986 acababa de firmarse el Acta Única Europea, primera reforma en profundidad de los Tratados de Roma, pero que todavía mantiene la naturaleza económica de las Comunidades.

<sup>23</sup> En el momento de su adhesión España era el quinto Estado en términos de población con cerca de 40 millones de habitantes; el segundo en extensión geográfica, y

Las claves de ese éxito hay que encontrarlas en el hábil manejo de los recursos de poder específicos, en la utilización medida y calculada de los recursos institucionales y, muy especialmente, en el carisma, conocimiento técnico y habilidades negociadoras de sus representantes. En esta época va a resultar especialmente relevante el alto número de españoles que adquieren responsabilidades claves en las distintas instituciones europeas, otra palanca relevante de promoción de la visión española de los distintos asuntos<sup>24</sup>.

Otra estrategia igualmente importante, que redundó en sus resultados, fue la constitución de coaliciones con otros Estados a los que les unía intereses similares. Coaliciones que van a ser variables. Así, en las negociaciones intergubernamentales de Maastricht, España va a ser una tercera pieza de la locomotora francoalemana, pero no dudaría en abandonarla y aliarse con el Reino Unido en la defensa de su estatus de Estado grande. En las negociaciones presupuestarias se las ingeniaría por crear en torno así y liderar el grupo de la cohesión, teniendo enfrente a los donantes con Alemania a la cabeza. Y, en general, durante toda la etapa de la Comisión Delors, se vería beneficiada por la buena sintonía personal existente entre el Presidente González y el Presidente Delors (Almunia, 2015, p. 103), que facilitaría que las iniciativas legislativas presentadas por la Comisión fueran cercanas a las pretensiones españolas. En este sentido se defiende que “España consiguió influir en las decisiones comunitarias que se aprobaban coloreándolas con nuestra idiosincrasia, así como estableciendo nuevas reglas” (Elorza, 2015, p. 109).

---

también el quinto Producto Interior Bruto, por delante de los Países Bajos. Otro recurso de poder relevante es su lengua, que es la tercera más hablada del mundo, así como su cultura y su haz de relaciones políticas con sus antiguas colonias y zonas de influencia (Aldecoa, 2015, p. 131). Tenía como hándicaps un retraso económico considerable respecto al resto de los socios (un 72% de la renta media comunitaria *per cápita*) y, especialmente, una altísima tasa de desempleo.

<sup>24</sup> Así se debe a Manuel Marín, entonces Comisario Europeo de Cooperación, la iniciativa y aprobación del Programa Erasmus de intercambio universitario (Elorza, 2015, p. 110); idea que pronto fue respaldada por el Presidente Delors, y los Gobiernos de Alemania, Francia y España. Erasmus es uno de los programas estrella de la UE, del cual se han beneficiado más de un millón de estudiantes, y que claramente responde a los valores europeos al trabajar por una dimensión social de la UE.



Al poco tiempo de estrenarse como miembro, el Gobierno español se enfrentó a sus primeras negociaciones presupuestarias, el conocido como “paquete Delors I” en las que obtuvo un enorme éxito al lograr la duplicación de los Fondos Estructurales destinados a la cohesión y de los cuales las regiones españolas fueron las principales beneficiarias (Elorza, 2015, p. 110). El primer punto a favor del interés español fue la propuesta de la Comisión, ya que en la filosofía económica de Delors el desarrollo de las regiones más retrasadas era un factor para el crecimiento total de la Comunidad, y también lógicamente fue deudora de la aceptación del Canciller Kohl de asumir un mayor coste del presupuesto comunitario (Gilbert, 2003, p. 189). El gobierno español lideró con éxito el grupo de la cohesión, defendiendo el valor de la solidaridad, a la vez que al ser el principal destinatario, valor e interés nacional coinciden.

Tres años después de la adhesión llegaría la primera de las Presidencias españolas, que se produjo en el primer semestre del año 1989. Preparada muy cuidadosamente en coordinación con la siguiente Presidencia francesa, se preocuparía tanto por dar continuidad a los asuntos en curso, especialmente la puesta en marcha del Acta Única Europea y del Mercado Interior, como de introducir preocupaciones específicas de los españoles (González Sánchez, 1989, pp. 693-694). El resultado más relevante de la Presidencia es la fijación de la fecha del 1 de julio de 1990 para la apertura de la primera fase de la Unión Económica y Monetaria, que se decide en el Consejo Europeo de Madrid de junio, y el consenso para la reunión de una nueva CIG, que fije los términos de las ulteriores etapas (González Sánchez, 1989, 711). Este paso decisivo para la puesta en marcha de la moneda única es posible debido al detallado trabajo de preparación conducido por la Presidencia española. Esta decisión, que va más allá de la cooperación monetaria establecida en el Acta, es muestra del compromiso español con la integración progresiva y la unión cada vez más estrecha. A lo largo de su Presidencia, España intentó, como iniciativa propia, promover la dimensión social de la Comunidad, proponiendo la adopción de una Carta comunitaria de derechos sociales (González Sánchez, 1989, p. 711). Esta iniciativa responde claramente a la promoción de un valor, la solidaridad y la dimensión social de Europa, coherente por otra parte con la ideología socialdemócrata del Gobierno español. Esa Carta, finalmente, no podría ser aprobada por con-

senso, dado el veto expreso del Reino Unido, pero abriría el debate de Maastricht y Ámsterdam.

En el plano de la Cooperación Política Europea, a iniciativa española, se decidiría apoyar política y financieramente a los países de Europa Central y Oriental que estaban experimentando transformaciones, como Polonia, Hungría, Bulgaria y la propia URSS. Así, bajo Presidencia española se llegarían a aprobar los mandatos de negociación de acuerdos de cooperación y comercio con estos países (González Sánchez, 1989, p. 718). A pesar del interés español por abrir un marco de cooperación privilegiado con los países de América Latina, especialmente en el ámbito comercial, este objetivo no se consiguió, sino únicamente una mención amplia a la “cooperación económica, técnica, comercial y financiera entre la Comunidad y América Latina” en el marco de la Cooperación Política Europea, un magro resultado (González Sánchez, 1989, p. 713).

España se caracterizaría por ser un socio leal. Se defiende así que “ha compartido las mismas percepciones y compromisos con el proyecto de integración que los seis Estados fundadores y, por consiguiente, no hemos puesto en tela de juicio las finalidades de la integración ni su método” (Mangas, 2015, p. 151). De ahí que, en los debates sobre la profundización que estaban abiertos en el momento de su adhesión, y que culminarían en la reforma de Maastricht en 1992, España promoviera una unión más estrecha; la ampliación de las competencias comunitarias; una mayor integración política de Europa, fortaleciendo la cohesión económica y social; y la mejora del funcionamiento institucional de la Comunidad, especialmente a través de una mayor eficacia del Consejo (más decisiones por mayoría cualificada) e incrementar las competencias del Parlamento Europeo (Viñas y Yáñez-Barnuevo, 2015, p. 53).

En la Conferencia Intergubernamental de Maastricht, el Presidente González presentaría, además, la iniciativa de crear una ciudadanía europea en una carta dirigida a la Presidencia de turno (González, 1991). Esta aportación es un componente clave de la naturaleza política que va a tener la UE, un elemento democratizador que inicia la superación de la “Europa de los mercaderes” y que prevé nuevos derechos para los ciudadanos de los Estados miembros. En esa misma CIG, España pelearía duro, hasta el punto de amenazar con el veto

(Martín de la Guardia, 2009, p. 55) por introducir una nueva política de cohesión económica y social para promover el desarrollo no regional, ni de la fuerza de trabajo, sino nacional. Esta nueva competencia se traduciría en la creación de un nuevo fondo, el Fondo de Cohesión, destinado a financiar las infraestructuras y la mejora medioambiental de los Estados en proceso de adopción del euro. Otra vez defensa de un valor, la solidaridad entre Estados miembros, y de un interés convergen, dado que España llegaría a recibir hasta 30.000 millones de europeos procedentes de este Fondo en los veinte años siguientes (Elorza, 2015, p. 111).

La segunda de las negociaciones presupuestarias, las del “Paquete Delors II” culminadas en la Cumbre de Edimburgo de 1992, que aprobarían los fondos para el periodo 1993-1999, también supondría un enorme éxito para España. Estas perspectivas financieras, encargadas de financiar las nuevas competencias del Tratado de Maastricht, volverían a ver duplicados los Fondos Estructurales, entre ellos el Fondo de Cohesión, destinados a los cuatro países menos desarrollados (Elorza, 2015, p. 111). Fue un nuevo triunfo de la coalición de países de la cohesión liderados por España, en defensa del principio de la solidaridad.

El 1 de enero de 1995 se produciría la tercera ampliación a Austria, Finlandia y Suecia, países del Espacio Económico Europeo. Este hecho tenía un fuerte impacto para un país como España, ya que, por una parte, reducía su peso en la decisión global y, además, desplazaba la Unión hacia el Norte, reduciendo la relevancia de los Estados del Sur, menos desarrollados. Por ello, en vísperas de la ampliación se produciría la negociación de Ioannina, donde España abandonaría su tradicional coalición con Francia, Alemania y el Benelux para aliarse con el Reino Unido en la defensa de que la minoría de bloqueo se estableciera en 23 votos (Barbé, 1999, pp. 75-76). El Estado que se decía federalista aquí giraba para defender a ultranza su interés nacional, su cuota de poder político y mantener la capacidad de bloqueo de los Estados del Sur para intentar equilibrar las políticas de la UE.

La segunda de las Presidencias de la UE de la época González tuvo lugar el segundo semestre de 1995. Las circunstancias del entorno europeo habían cambiado. La crisis económica, el auge del euroescepticismo mostrado en la ratificación de Maastricht, y las políticas

de austeridad conducen a que González modere su discurso federalista y luche más abiertamente por los intereses nacionales (Closa, 2002). Las circunstancias interiores también eran otras: el Gobierno se encontraba en minoría y ve la Presidencia como una oportunidad de conseguir relevancia exterior (Barbé, 1999, p. 85). Los logros más relevantes de esta Presidencia se dividen en dos tipos: la continuación con la integración y el impulso a las relaciones exteriores. En el primer sentido, se logró la confirmación del calendario de la Unión Económica y Monetaria y la adopción del nombre de “euro” para la nueva moneda, lo que confirmaba que este objetivo integracionista seguía en pie. En la misma dirección, el Consejo Europeo siguió con el mandato de Maastricht de seguir con la integración, adoptando el Informe Westendorp, que constituiría la agenda de la siguiente reforma, la de Amsterdam. Este Informe, fruto de la dirección del representante del Gobierno español Carlos Westendorp, pondría encima de la mesa la construcción de la Europa de los ciudadanos, con una fuerte dimensión social, en la senda de González de promover una Europa que superara el enfoque economicista de sus inicios.

En el impulso de las relaciones exteriores, que refleja el valor de la cooperación internacional, esta Presidencia también arrojó relevantes resultados. A iniciativa española, apoyada por los comisarios Marín y Matutes, se celebraría la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, cuyos logros fueron el establecimiento de la Asociación Euromediterránea, asociación estable para el logro de la cooperación en seguridad, económica y comercial y asuntos sociales, técnicos y humanitarios. En segundo lugar, se firmó la Agenda transatlántica con los Estados Unidos de Clinton, que no sólo permitía la profundización de las relaciones comerciales y económicas, sino que se abría para profundizar la cooperación política en temas como el judicial o la lucha antiterrorista. Finalmente, las relaciones con América Latina que eran el tercer objetivo de esta Presidencia no lograron el impulso que se quiso en un principio por el veto de Francia (Elorza, 2015, p. 112). Pero el esfuerzo español fructificaría en los siguientes años en que se conseguirían fondos específicos para la cooperación para el desarrollo, relaciones comerciales preferenciales e, incluso, una asociación política birregional.

La acción política de los Gobiernos González sería muy exitosa, debido especialmente a la centralidad de la política europea en la ac-

ción de Gobierno y al carisma personal del Presidente. De manera coherente con su discurso sobre los valores, se caracterizaría por la defensa a ultranza del valor de la integración política de Europa, la dimensión ciudadana y social del modelo, el principio de la solidaridad y la cohesión y el establecimiento de relaciones institucionalizadas de cooperación internacional. Como González no se cansaría de defender, el interés europeo no tiene por qué estar reñido con el interés nacional (Closa, 2002). Y, así, en un buen número de casos, la defensa de esos valores también traería aparejada la obtención de un beneficio para España, como el caso de la solidaridad y los fondos de cohesión para España o la defensa de la cooperación y el establecimiento de relaciones preferenciales con áreas de especial interés para los españoles como el Mediterráneo y América Latina, que a la vez le ponen en un lugar central de la política europea (Barbé, 1999, p. 4). Cuando intereses vitales, como el mantenimiento del peso en la decisión, se han visto implicados, España no ha dudado en hacer una defensa férrea de sus intereses, incluso abandonando a sus tradicionales aliados y blandiendo la amenaza del veto.

#### **4. El gobierno de Aznar (1996-2004): una defensa explícita de los intereses nacionales**

En marzo de 1996 accedería al poder un gobierno del Partido Popular en minoría parlamentaria, liderado por José María Aznar. Los dos Gobiernos de Aznar coincidirían con “una etapa particularmente intensa de la construcción europea” (De Miguel, 2015, p. 115), ya que se producirán dos mutaciones en paralelo (Aldecoa, 2002, pp. 50-55). La primera sería una profundización continua en forma de revisiones de los Tratados encadenadas (Guinea, 2011a, p. 123): Amsterdam (1997), Niza (2001), Convención Europea y Tratado Constitucional (2003). Este afán reformador venía requerido por el segundo de los vectores de mutación: la gran ampliación a los países de Europa Central y Oriental que haría casi duplicar el número de Estados miembros de la Unión, cambiando profundamente su naturaleza. Esta ampliación, además, sería dramática para España por mucho que la apoyara: haría diluir su peso institucional en la decisión, llevaría el centro político y de interés de la UE hacia el Este, reforzando su ca-

rácter periférico, y los nuevos Estados pasarían a ser competidores directos por los Fondos Estructurales y de Cohesión, que tanto seguía necesitando España.

Aznar defendería en su discurso de investidura la continuidad de la política en relación con la posición en Europa (1996a). Sin embargo, al aludir a la política exterior, repetiría una y otra vez la expresión “presencia de España en Europa y en el mundo” (*Ibid.*). Europa, por tanto, ya no es ni la única referencia, ni la preferente de la política exterior española, que también debe buscar por su cuenta una relación privilegiada con Estados Unidos y con Iberoamérica. La posición de Aznar en relación al proceso de integración europea se propone contribuir “con voz propia” a la construcción europea, en defensa de los intereses nacionales y dando prioridad a la política exterior común con América Latina y el Mediterráneo (Aznar, 1996a).

En la investidura quedaría también claro un cambio en los valores del Gobierno de España, se alude una y otra vez a la necesidad de privatizar y desregular (Aznar, 1996a), en consonancia con su ideología liberal, en vez de los valores sociales del Gobierno anterior. De este programa de acción se deduce que su visión de la integración europea se caracterizaba por ser más realista, siendo así la Unión un instrumento para la defensa de los intereses españoles, e intergubernamental, prefiriendo una Europa de la cooperación donde los Estados mantuvieran sus competencias soberanas.

La concepción del rol que España debía jugar en la UE y en las relaciones internacionales cambió radicalmente respecto a la etapa anterior. El federalismo militante y el apoyo a una integración supranacional cada vez creciente ya no están presentes. Aznar defiende una posición mucho más pragmática, realista, en suma: “Entre euroentusiasmos indiscriminados y euroescepticismos extremos, yo me inclino a pensar que nuestra posición en Europa no necesita un replanteamiento, pero sí una actuación, por así decirlo, permanente, vigilante, más firme en la defensa de intereses nacionales concretos” (Aznar, 1996b). Se abandona la asunción de que el interés español sea automáticamente coincidente con el europeo. Como estos pueden divergir, Aznar considera imprescindible una vigilancia estrecha de los procesos de ampliación y profundización. “España ha de aspirar a que estos procesos beneficien su propia posición internacional y de los intereses

concretos de sus ciudadanos” (Aznar, 1996b). Plantea para España una mayor ambición en la escena internacional como potencia media, e independiente del tándem francoalemán. “España es Europa, pero no sólo es Europa” (Aznar, 1996b).

El segundo Gobierno de Aznar, que llegó al poder en 2000, contó con una mayoría absoluta, lo que le permitió, al gozar de estabilidad interna, centrar sus preferencias en una agenda exterior española. Además, la economía había crecido notablemente en la legislatura anterior por lo que el poder estructural español se ve fortalecido. En su discurso de investidura no se perciben cambios respecto a la concepción anterior: política europea, sí, pero junto a otras como la latinoamericana y la mediterránea (Aznar, 2000). Se propone varios objetivos en su agenda europea. El primero es el desarrollo del modelo europeo, enfrentado a reformas de los Tratados para conseguir un funcionamiento eficaz de la UE. Y esa eficacia debe perseguir “el objetivo del pleno empleo mediante el aumento de la competencia y la liberalización, completando un mercado único abierto e integrado, mejorando la educación y el acceso a las nuevas tecnologías. (Aznar, 2000). Además, se propone el desarrollo de un espacio europeo de libertad y seguridad, instrumento para la lucha antiterrorista del Gobierno, y una política exterior y de defensa de la UE también, pero complementaria a la Alianza Atlántica.

Aznar impulsaría las relaciones bilaterales españolas en paralelo con la agenda europea, priorizando especialmente la relación con Estados Unidos<sup>25</sup>. Esta preferencia se vería reforzada, durante su segundo gobierno, por los acontecimientos exteriores, el 11 de septiembre y la Guerra de Irak, así como su afinidad personal con Bush y por la posición especial que tendría temporalmente España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en los años 2003-2004<sup>26</sup>. El alineamiento de Aznar con las tesis estadounidenses le alejaría del núcleo

---

<sup>25</sup> En un primer momento, trataría de acercar a la UE y a Estados Unidos, como se ve en el Programa de la Presidencia de 2002 (Presidencia española de la UE, 2001). Pero como es bien sabido, el debate por la intervención en Irak no permitiría una sintonía entre el conjunto de la UE y Estados Unidos.

<sup>26</sup> El giro de la política exterior española hacia Estados Unidos, en detrimento de la UE, también se vio impulsada por la fricción que se dio con Francia como consecuencia de los incidentes sobre el islote Perejil en 2002. Francia apoyó expresamente a Marruecos, impidiendo que el Consejo de la UE se pronunciara en apoyo de España. Esto impulsó el alejamiento del núcleo francoalemán, a la vez

duro de la UE, Francia, Alemania y Benelux, llegando a ser uno de los artífices de la fractura de la UE en dos<sup>27</sup>. En paralelo, España se acercaría al Reino Unido de Blair y la Italia de Berlusconi, a quienes les unía no sólo la opción atlantista, sino también el modelo liberal, que se aleja de la Economía Social de Mercado, y la concepción utilitarista e intergubernamental de la UE. Este giro radical en la política española y en sus alianzas no sería sin consecuencias: llevaría a la reducción de su capacidad negociadora en el seno de la UE y le granjearía el progresivo distanciamiento de su propia opinión pública (Barbé, 2003).

El Gobierno de Aznar coincidió con una etapa de continuas reformas constitucionales de los Tratados, causadas por la necesidad de preparar la UE para la ampliación. Participaría así en las CIGs de Amsterdam y de Niza, en la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales por la primera Convención y en el proceso constituyente de la Convención Europea y la CIG de 2003. En la reforma de Amsterdam apoyaría una política de seguridad interior para luchar contra el terrorismo, el crimen internacional y el narcotráfico, comunitarizando el pilar intergubernamental de Maastricht; conseguiría limitar la ambición de la cooperación reforzada propuesta por Francia y Alemania; lograría introducir un artículo en el Tratado sobre las Regiones Ultraperiféricas, que beneficiaba a Canarias, y un Protocolo sobre el Asilo Político, con la finalidad de acabar con el asilo político a ciudadanos de otros Estados miembros (Elorza, 2015, p. 113). Este sería consecuencia de la introducción del procedimiento de garantía democrática, que prevé la sanción contra el Estado miembro que no respetara en su territorio los valores democráticos y de derechos humanos y permitiría acabar con el asilo a terroristas etarras en otros Estados miembros, especialmente Bélgica.

---

que se pidió desde España a Estados Unidos que mediara con Marruecos para rebajar la tensión (Guinea, 2011b, p. 43).

<sup>27</sup> Antes de la reunión con Blair, Bush y Barroso en la Cumbre de las Azores, el 16 de marzo de 2003, hay que recordar que Aznar fue el promotor y uno de los firmantes de la llamada “Carta de los Ocho”, titulada significativamente “Europa y América deben permanecer unidas”, publicada en varios diarios europeos en la que se defendía la intervención en Irak. (Aznar, J. M., Durao-Barroso, J. M., Berlusconi, S., *et alia*, 2003).



En la discusión sobre la reforma institucional España pelearía firme por mantener el estatus de país grande. La posición fue dura: si se tenía que renunciar a un comisario, sólo sería a cambio de obtener el estatuto de país grande en los votos del Consejo (Crespo, 2004, p. 334). Al no haber consenso se aplazó la cuestión de la reforma institucional a la siguiente revisión de los Tratados. Igualmente férrea fue la defensa del compromiso de Ioannina, cuyo mantenimiento se obtuvo para bloquear decisiones del Consejo que pudieran perjudicarlo. Todos estos temas tienen en común la defensa a ultranza de intereses nacionales, que en algunos casos pueden conducir a la adhesión a valores europeístas, como se ve en el ejemplo de la cooperación en asuntos de interior, donde el interés español se entiende mejor defendido por el modelo supranacional que por el intergubernamental.

Las negociaciones presupuestarias de 1999, que debían fijar las Perspectivas Financieras para el periodo 2000-2006, resultaron las más duras hasta la fecha, teniendo en cuenta que esa financiación ya tendría que prever la gran ampliación y, por tanto, redundaría necesariamente en una pérdida de fondos de cohesión para España. Aznar, además, no podía permitirse el lujo de perder una batalla en la cual su predecesor, González, había salido por dos veces vencedor (Crespo, 2004, p. 337). La negociación se caracterizaría por un fuerte enfrentamiento entre los países del Norte, principales contribuyentes que querían un recorte del presupuesto, y los del Sur, los perceptores de fondos. Se produjo una dura confrontación entre la Alemania de Schröder y España, cuando se llegó a discutir la reducción del Fondo de Cohesión, llegando Aznar a amenazar con usar el veto y paralizar las negociaciones. Finalmente, el acuerdo se alcanzó en el Consejo Europeo de Berlín. Se reducía globalmente el presupuesto, pero Aznar lograba un incremento de la cuantía del Fondo de Cohesión para España a cambio de un descenso progresivo de los fondos estructurales, un recorte de la PAC y comprometerse con la reducción del déficit (De Miguel, 2015, p. 119). En esta ocasión la inteligente utilización de la amenaza del veto, que supondría la paralización de la agenda política europea, permitió la defensa férrea del interés nacional.

Al mismo tiempo que la CIG de Niza, en marzo del año 2000, se produciría el Consejo Europeo que adoptaría la llamada Agenda de Lisboa. Esta iniciativa fue impulsada por la acción concertada de Blair, Berlusconi, Aznar y Guterres y se proponía impulsar la competi-

tividad de la economía europea para el año 2010 a través del Método Abierto de Coordinación que no supone cesión de competencias al modo comunitario sino mera coordinación intergubernamental apoyada por el *peer-review* (Consejo Europeo, 2000). Aznar coincidirá con Blair en buscar la transformación económica y social a través del perfeccionamiento del mercado interior, la eliminación de las barreras, la aplicación rigurosa de las reglas de competencia y la apertura de los mercados al exterior (De Miguel, 2015, p. 118). En este modelo liberal, crecimiento y cohesión social se confían principalmente a las fuerzas de un mercado eficiente, en el cual los poderes políticos deben intervenir lo menos posible. Pone en cuestión el modelo social europeo clásico, por lo que conduciría al gobierno español al enfrentamiento con el eje francoalemán (De Miguel, 2015, p. 119). Igualmente se cuestiona el modelo supranacional tradicional introduciendo una dinámica de cooperación intergubernamental, que se ha mostrado con el tiempo como muy poco eficaz.

La revisión de Niza terminó centrándose, fundamentalmente, en la reforma institucional, que no pudo cerrarse hasta la última noche. José María Aznar reafirmaría su objetivo principal de lograr para España un peso institucional equivalente al de los grandes, presentando una posición muy dura que terminó resultándole muy satisfactoria. A cambio de la pérdida del segundo comisario español obtendría para España 27 votos en el Consejo, con una diferencia de solo 2 votos respecto a los grandes. Se vería obligado a ceder también escaños en el Parlamento Europeo, pero el resultado de ser tratado en las cuestiones de poder como un Estado grande le compensaría.

La Presidencia del primer semestre del 2002 recaería bajo responsabilidad española y sería clave para los dos procesos constitucionales en curso. Le tocaría a España tomar las medidas necesarias para el comienzo de la Convención sobre el futuro de Europa, en febrero. En el mes de junio, el Consejo Europeo de Sevilla cerraría todos los temas políticos relativos a la ampliación, permitiendo que esta se realizara dos años después, y dejando solo abierto el capítulo financiero por imposición de Alemania (De Miguel, 2015, p. 120). Durante la Presidencia española, además, se produciría el proceso de introducción física del Euro y retirada progresiva de las monedas nacionales. Se continuaría, además, en el Consejo Europeo de Barcelona con la agenda económica liberal, el refuerzo de la dimensión atlantista de la

UE y se adoptó un Plan de Acción para relanzar la Asociación Euro-mediterránea (Powell, 2003b). Los acontecimientos del 11-S de 2001 fueron proverbiales para la prioridad española de insertar los temas relativos a la lucha antiterrorista en la agenda europea. Así, la Presidencia española conseguiría la adopción de la Decisión Marco sobre la orden europea de detención y entrega, conocida como Euroorden, para una serie de delitos especialmente graves, entre ellos el terrorismo. Confluirían así el valor de la profundización en la construcción de Europa con el interés nacional de obtener la cooperación europea en la lucha contra ETA.

Durante el proceso constituyente de la Convención Europea, España gozaría de una posición institucional privilegiada, ya que la Declaración de Laeken, por ostentar la Presidencia semestral, le reconocería un puesto permanente en su órgano director, el Praesidium (Guinea, 2011a, p. 203). A la postre el Praesidium se mostraría como el órgano principal al otorgarse a sí mismo la función de redactar el Tratado Constitucional junto con la Secretaría, y además decidir sobre qué materias existía consenso (Guinea, 2011a, p. 689). El Gobierno español en la Convención Europea se encontró entre los “minimalistas”, junto con Reino Unido y Polonia, es decir, aquellos que no otorgaban mucha importancia a los resultados de esta institución y, por lo tanto, no se caracterizaron por su gran activismo (Guinea, 2011a, p. 373). Por el contrario, seguirían la estrategia de no obstaculizar el resultado de la Convención para plantar batalla en la CIG que habría de sucederla. En ambas citas, España centraría sus preferencias en el dossier institucional, aliándose con el Reino Unido y el cuasimembro Polonia, para mantener su peso de Estado grande y contrarrestar el peso de Francia y Alemania, empeñados en sustituir el sistema de votación en el Consejo por la doble mayoría. Finalmente, en la CIG, España, junto con Polonia, se atrevió a vetar el Tratado Constitucional en diciembre de 2003, poniendo en riesgo el éxito del proceso constituyente. Este veto no puede separarse del contexto de conflicto en el que estaba inmersa la UE por la cuestión de la guerra de Irak y se cobraría un alto precio en el aislamiento posterior de España.

Para Barbé, resulta totalmente explicable que España haya comenzado a defender su interés nacional abiertamente en su acción política europea en un momento en que la ampliación al Este ha sentado la percepción de que nuestro país podía quedar marginado dentro de la

UE (Barbé, 2011, p. 131). Aquí el Gobierno Aznar puso de manifiesto el abandono de los valores de la integración por la defensa del interés nacional del poder en la decisión europea.

La acción política de Aznar, por tanto, puede recibir cuatro adjetivos (Guinea, 2011b, p. 43). Intergubernamental, al ser partidario de una Europa de los Estados más que de un proyecto federal y velar por el peso de los Estados en esa organización. Economicista, ya que prima las ventajas de una integración económica inspirada en el liberalismo anglosajón sobre el compromiso con la construcción política y social de Europa. Utilitarista, en el sentido de que apoya caso por caso las iniciativas que benefician al interés nacional antes que el proyecto político en sí, lo que en ocasiones puede conducirle a apoyar el ideal integracionista, si responde a las preferencias nacionales, como en la política de seguridad interior. Y no excluyente, al entender que la pertenencia a la UE no tiene por qué obstaculizar otras relaciones bilaterales estratégicas españolas. Así, hemos visto como llegó a supeditar la solidaridad con sus socios europeos en la PESC, requerida por el Tratado, a la buena sintonía con el Presidente estadounidense Bush. El Gobierno español ya no se presentaría como el adalid de la integración federalista y el promotor de la dimensión ciudadana y social pero apoyaría las fórmulas supranacionales si estas le resultaban de utilidad. Los valores quedarían así supeditados al interés nacional.

## **5. El gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2011): defensa de valores, pero pérdida de presencia y eficacia**

Las elecciones legislativas españolas de marzo de 2004 supondrían un giro inesperado en la gobernabilidad de España y en su política hacia la Unión Europea. Contra los pronósticos de las encuestas, cuatro días después de los gravísimos atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, los españoles votarían por un cambio de Gobierno y elegirían al Partido Socialista de José Luis Rodríguez Zapatero<sup>28</sup>. El

---

<sup>28</sup> El 11 de marzo de 2004 una célula terrorista yihadista hizo estallar una serie de artefactos explosivos en cuatro trenes de la red de cercanías de la ciudad de Madrid. En el peor atentado terrorista de la historia europea 193 personas fueron asesinadas y más de 2.000 resultaron heridas.

cambio en el voto se explica por que los votantes entendieron que la causa del gravísimo atentado había sido la política exterior del Presidente Aznar y su apoyo a la intervención estadounidense en Irak. Por primera vez, los valores en política exterior constituyeron el elemento central de debate en unas elecciones españolas y las diferentes opciones de acción exterior terminaron por determinar el resultado electoral, rubricando así la ruptura entre el anterior Gobierno y la opinión pública<sup>29</sup>.

Los dos Gobiernos consecutivos de Zapatero se enfrentarían a un contexto europeo de crisis y profundo cambio. El primer elemento de cambio sería la gran ampliación, cuya primera oleada se produjo el 1 de mayo de 2004, con la adhesión de doce países de Europa Central, Oriental y del Sur del Mediterráneo<sup>30</sup>. El 1 de enero de 2007 se sumarían los dos rezagados, Bulgaria y Rumanía. El paso de una Unión de 15 a 27 Estados redujo, muy notablemente, el peso de una potencia media como España, que además vio intensificado su carácter periférico al trasladarse el centro de la UE hacia el Este y su particularidad e intereses específicos diluidos entre nuevas preferencias y una variedad mayor de opciones políticas. Además, al año de llegar al poder, el Gobierno español se encontraría con la crisis política de ratificación de la Constitución Europea, después de los referendos negativos en Francia y los Países Bajos<sup>31</sup>. Esa parálisis institucional, denominada institucionalmente periodo de reflexión, se alargaría hasta 2007 en que la Presidencia alemana se propondría convertir la vieja Constitución en el Tratado de Lisboa.

La crisis no podría darse por superada inmediatamente, ya que un primer referéndum negativo en Irlanda haría que el Tratado no

---

<sup>29</sup> Pueden compararse los dos modelos diferentes que se exponen en los respectivos programas electorales: Partido Popular (2004), *“Avanzamos juntos”*. *Elecciones generales 2004, Programa de Gobierno*; Partido Socialista Obrero Español (2004), *“Merecemos una España mejor”*, *Programa Electoral*.

<sup>30</sup> El 1 de mayo de 2004 ingresaron como miembros de la Unión Europea Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa.

<sup>31</sup> Sobre todo el azaroso proceso de los problemas en la ratificación de Tratado Constitucional, el periodo de reflexión, que más bien fue de parálisis, y la posterior Conferencia Intergubernamental técnica que lo convertiría en Tratado de Lisboa, véase Guinea (2011a, pp. 257-266).

podiera entrar en vigor finalmente hasta el 1 de diciembre de 2009, ya durante el segundo mandato de Zapatero. El primer semestre de aplicación del Tratado de Lisboa coincidiría con la última de las Presidencias españolas, la de 2010. Esta terminaría siendo una Presidencia de transición para la implementación del nuevo entramado institucional, que terminaría por relegar la iniciativa política a un segundo plano. Coincidió además con el estallido de la crisis económica, que a punto estuvo de hacer estallar el euro, y que de paso se llevó por delante al propio Gobierno de Zapatero en 2011. España, en este periodo, por tanto, inicialmente estaría buscando un nuevo sitio, nuevas alianzas y nuevas estrategias políticas en un paisaje donde su peso relativo y las circunstancias generales han cambiado mucho. No resultaría fácil tampoco restañar la credibilidad política de España ante sus socios europeos, después del giro hacia Estados Unidos y el veto al Tratado Constitucional que, por muchos, se entendió como una traición a los valores del proyecto de integración. El contexto político tampoco resultaría favorable a nuevas iniciativas y éxitos, ya que una Unión paralizada por crisis, primero constitucional, y luego económica, impediría la puesta en marcha de nuevas iniciativas.

José Luis Rodríguez Zapatero llega al Gobierno anunciando un giro radical en la política exterior española “marcada por una visión europea y europeísta” (Rodríguez Zapatero, 2004). Así, en su discurso de investidura propondría volver al “consenso de Estado” en política exterior articulado por el compromiso europeísta, la atención preferente a América Latina y el Mediterráneo, la relación de socios y amigos con Estados Unidos, el compromiso con la legalidad internacional y hacer de la cooperación para el desarrollo un instrumento clave de la acción exterior (Rodríguez Zapatero, 2004). Propondría, por tanto, una reversión en la jerarquía de preferencias del Gobierno anterior y una vuelta a la prioridad europea en política exterior. Respecto al proceso político de la UE, paralizado por el veto español, defendería que “la Constitución Europea supone un hito en el proceso de paz, libertad, progreso y bienestar (...) Convencido de que lo que es bueno para Europa es bueno para España, el Gobierno hará cuanto esté en su mano para asegurar que el proyecto de Constitución Europea se apruebe antes de que concluya la Presidencia irlandesa” (Rodríguez Zapatero, 2004). Así, el nuevo Gobierno retornaría al ideal europeísta y se propondría como primera medida levantar el veto que

impedía la aprobación del Tratado Constitucional. Anunciaría, además, el apoyo a que la UE desarrollara una política propia en materia de seguridad y defensa, que serviría de referente para la propia política española. A pesar de su repetido ideal europeísta sorprende del programa de Gobierno el hecho de que no haya iniciativas propias, es decir, una voluntad de liderar, sino simplemente adhesión a procesos políticos e iniciativas ya en marcha.

En su segundo mandato, Zapatero también enarbolaría su empeño europeísta, porque entiende a España como un “país europeo e inequívocamente europeísta”, que ha de actuar como puente entre Europa e Iberoamérica (Rodríguez Zapatero, 2008). Se propone, por ello, trabajar por “una Europa más eficaz, más integrada, más solidaria y más próspera, que actúe con mayor relevancia en el mundo y que promueva la paz y la estabilidad” (Rodríguez Zapatero, 2008), especialmente desde su responsabilidad al frente de la UE con ocasión de la Presidencia de 2010. En el plano de las acciones políticas concretas, afirma que España trabajaría activamente en la formulación de una política común contra el cambio climático, una política europea de energía y hacia la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE, en especial, a través del reforzamiento de Frontex. El compromiso de palabra con los valores del proyecto europeo es pleno en el programa político de Zapatero, ahora habrá que comprobar si estos propósitos se convirtieron en hechos.

En el plano de los resultados, la acción política europea no sería uno de los elementos fuertes de los Gobiernos de Zapatero, sino que se demostraría que España había comenzado un pronunciado declive en la UE que toda su buena voluntad no sería capaz de revertir. Nada más tomar posesión de su cargo, como había anunciado, el Gobierno español cambiaría su posición respecto al Tratado Constitucional, lo que permitiría a la Presidencia irlandesa relanzar la CIG con la perspectiva de alcanzar un acuerdo en junio de 2004 (Guinea, 2011a, p. 254). España abandonaría la defensa a ultranza del método de decisión del Consejo del Tratado de Niza, asumiendo el de la Convención Europea, si bien propone una modificación de los umbrales de ésta. Se pasa a aprobar una decisión si se obtiene el apoyo del 55% de los Estados miembros, que reúnan un 65% de la población europea. Este cambio encierra una elevación en los criterios para constituir una minoría de bloqueo, que requiere al menos cuatro Estados y que

impiden que Alemania pueda bloquear con otros dos (Guinea, 2011a, p. 254). El cambio de la posición española permitió sacar adelante el Tratado Constitucional en junio de 2004, con un comportamiento coherente con los valores europeístas que España decía defender. No se antepuso en este caso la defensa del poder de decisión español a los valores. No obstante, se ha criticado que el Gobierno español no negoció adecuadamente y que cedió su estatus de Estado grande sin buscar una compensación de otro tipo (Elorza, 2015, pp. 113-114). Esta pérdida de peso político institucional podría ser una explicación para el declive político posterior.

En línea con su europeísmo y activismo democrático, el Gobierno decidiría que la ratificación del recién firmado Tratado Constitucional en España ser realizara mediante referéndum consultivo porque “la importancia política del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en la medida en que sienta las bases para una nueva etapa del proceso de integración europeo, así como la necesidad de hacer partícipe a la sociedad en este proceso, hace aconsejable consultar, además, a los ciudadanos para que estos expresen libremente su parecer sobre la aprobación del Tratado antes de someterlo a su ratificación en las Cortes Generales” (Real Decreto 5/2005). Los españoles acudiríamos a las urnas el 20 de febrero de 2005, en una votación que registraría la participación más baja de toda la democracia pero que arrojaría un resultado ampliamente positivo<sup>32</sup>.

Inicialmente el voto positivo de los españoles no tendría efectos en la vigencia del Tratado Constitucional, dados los referendos negativos de Francia y Países Bajos el 27 de mayo y el 1 de junio de ese mismo año<sup>33</sup>. La Constitución Europea sería aparcada momentáneamente y se abriría un proceso de reflexión que duraría dos años. Sin embargo, cuando en enero de 2007, la recién llegada Merkel se propusiera el

---

<sup>32</sup> La participación sería del 42,32% del electorado, pero un 76,73% se pronunciaría a favor de la aprobación del Tratado Constitucional, mientras que solo un 17,24% se pronunciaría en contra.

<sup>33</sup> En el referéndum celebrado en Francia el 27 de mayo de 2005 se registró una alta participación, un 69,34% del electorado. De ellos un 54,68% votaría en contra de la ratificación y un 45,32% a favor. Cinco días después en el referéndum celebrado sobre la misma cuestión en los Países Bajos, en un claro efecto de arrastre votarían un 62% de los votantes, de los cuales un 61,6% se pronunciarían en contra de la ratificación y un 38,4% a favor.



relanzamiento del proceso de integración europea con el “rescate” del Tratado Constitucional a través de su transformación en Tratado de Lisboa, el referendo positivo español, junto con el luxemburgués, sería proverbial en la medida en que legitimaba políticamente esa operación (Aldecoa y Guinea, 2008, p. 80). Este activismo para relanzar el proceso político europeo tendría otra manifestación por parte del Gobierno español: la convocatoria en Madrid en febrero de 2007 de una reunión de los 18 Gobiernos que habían ratificado el Tratado Constitucional, en apoyo de la pretensión alemana (Aldecoa, 2015, p. 134). A este respecto, puede constatarse la coherencia entre el discurso español de defensa de una integración cada vez más estrecha y el activismo político para lograr ese propósito.

En el resto de asuntos de la política europea, la primera legislatura de Rodríguez Zapatero se caracterizaría por un bajo perfil, en una suerte de “soledad exterior” (Maihold, 2010, p. 312). Hemos visto que en su primer programa político no se propone muchos objetivos para su política europea, salvo la aprobación del Tratado Constitucional y la vuelta al alineamiento con el eje francoalemán. Lo que no se prevé entonces es que el eje cambiaría girando hacia la derecha y ya no resultaría tan fácil alcanzar la sintonía política con ellos desde las posiciones ideológicas respectivas<sup>34</sup>. El objetivo de volver a situar a España en el “núcleo duro” del centro de poder y decisión de la UE se mostraría más difícil de alcanzar de lo que inicialmente se previó (Duran i Lleida, 2009, p. 334).

Salvo algunos temas mayores, no habría demasiado activismo por parte del Gobierno español en los temas europeos. La causa sería la prioridad dada por el Gobierno Zapatero a la política interior sobre la internacional, que quedaría subordinada al juego político interno (Guinea, 2017, p. 529)<sup>35</sup>. Tampoco ayudaría el carácter del propio

---

<sup>34</sup> El “eje francoalemán” de 2003-4 estaba compuesto por un Gobierno francés presidido con el conservador Chirac como Presidente de la República, y un Gobierno alemán del SPD liderado por el Canciller Gerhard Schröder, y que se apoyaba en una coalición con los Verdes. Se derechizaría con la llegada al poder de la Canciller Merkel, de la CDU en noviembre de 2005, y el posterior acceso a la Presidencia francesa de Sarkozy en mayo de 2007.

<sup>35</sup> La crispación política existente durante la VIII legislatura entre Gobierno y oposición llevaría a que las decisiones de política exterior y europea fueran muy

Presidente, renuente a hacer viajes al extranjero y a establecer relaciones con otros líderes, lo que actuaría como una rémora para la representación exterior de España (Grant, 2009). A la pérdida de presencia, liderazgo e iniciativa política, se le suma la pérdida de peso relativo por la ampliación. Se considera que en estos años España se está comportando en las instituciones intergubernamentales europeas, Consejo Europeo y Consejo, como un Estado pequeño, yendo a remolque de las decisiones que otros patrocinaban (Grant, 2009).

Si se pierde peso político, se reduce la capacidad de promover valores y también intereses. No obstante, en cuestiones de marcado interés vital para España, como las negociaciones presupuestarias de 2005, sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013, el Gobierno español recuperaría la fuerza para proteger los fondos destinados a nuestro país llegando incluso a amenazar con vetar el acuerdo<sup>36</sup>. El éxito de su acción política residiría en una estrategia diplomática muy tenaz por la cual acabaría convenciendo a los tres grandes, Francia, Alemania y Reino Unido, de la necesidad de mantener el principio de la cohesión por la todavía diferencia estructural española (Torreblanca, 2006). Obtendría, además, fondos específicos para abordar una de las preocupaciones principales de los españoles, la presión migratoria, tanto para el reforzamiento de la frontera exterior como para financiar acuerdos con terceros en relación a devoluciones y readmisiones. Esta estrategia es complementaria de la importante cooperación española destinada a África con el objetivo de que el desarrollo local desincentive la migración. En las negociaciones presupuestarias, el valor de la solidaridad se utilizaría para defender intereses nacionales, sin tener en cuenta la otra lectura del principio de la solidaridad, que los fondos que se destinan a los españoles no llegan a los países menos desarrollados del Centro y Este de Europa.

---

discutidas y esto no ayudaría a la cohesión del actor internacional y a la fortaleza de su posición en las instituciones europeas.

<sup>36</sup> Por el efecto estadístico de la ampliación, junto con la mejora económica, España se arriesgaba en el periodo 2007-2013 a perder los fondos estructurales y de cohesión y a convertirse en un donante neto. Ello hubiera supuesto que asumiría como país destacado los costes de la ampliación. Para un examen detallado de esta cuestión, véase: Torreblanca (2005).

La segunda legislatura de Zapatero se presentaría, como hemos visto, con una ambición de desarrollar una política europea mucho más activa, basada en valores, y facilitada por el hecho de que a España le tocaría presidir el Consejo y Consejo Europeo en el primer semestre de 2010. Esta Presidencia se prepararía con detalle durante dos años en un contexto de gran incertidumbre, dado que no se sabía si para entonces habría entrado o no en vigor el Tratado de Lisboa<sup>37</sup>. Al entrar en vigor justo un mes antes del comienzo de la Presidencia, le tocaría a esta implementar sus disposiciones.

Durante la Presidencia española estallaría la conocida como “crisis del euro”, ramificación típicamente europea de la crisis financiera y económica de 2008, que desencadenaría la insolvencia de Grecia y que rápidamente se contagiaría a otros países con graves desequilibrios macroeconómicos como Irlanda, Portugal y la misma España<sup>38</sup>. Siendo parte del problema, España no estaría legitimada para plantear soluciones. Como consecuencia de la crisis económica, España vería aún reducido más su poder estructural: se produce una grave contracción del PIB, el paro aumenta preocupantemente, el déficit se dispara al 12% y la deuda pública comienza una senda ascendente acelerada. Se pierde así su credibilidad como Estado cumplidor de sus compromisos y además pasa a ser relegado al grupo de los “deudores”, considerados por los “acreedores” o países del Norte como “poco fiables” (Molina y Tovar, 2011, p. 278).

La Presidencia comienza su andadura con un programa muy ambicioso, ya que en palabras del Presidente Rodríguez Zapatero se que-

---

<sup>37</sup> De hecho, como relatará en entonces Secretario de Estado para la UE, se llegaron a preparar dos programas diferentes: uno sin Tratado de Lisboa y otro con Tratado de Lisboa (López Garrido, 2009, p. 17). Finalmente se implementaría el segundo.

<sup>38</sup> La crisis de deuda soberana griega se desencadenó en 2009 y requeriría en 2010 el rescate por parte de los Estados miembros y las instituciones europeas. A ella le siguió las crisis de Irlanda y Portugal en 2011, que al encontrar cerrados los mercados de financiación, también se acogieron a un programa de asistencia financiera. España, con un programa limitado al sector financiero, y Chipre serían también rescatados en 2012. A pesar de que otros Estados pasaron por dificultades de financiación, no fueron requeridos nuevos programas de asistencia financiera al resolverse las limitaciones en el acceso a la financiación a través de las políticas extraconvencionales del Banco Central Europeo. En relación a esta cuestión véase: Arestis y Sawyer (2012).

ría que fuera transformadora, hacia una Europa que apuesta por la innovación, el liderazgo y la igualdad (MAEC, 2010). Se plantearon cuatro objetivos: la aplicación del Tratado de Lisboa, la coordinación de políticas económicas para lograr la salida de la crisis con la aprobación de la Estrategia 2030, hacer de Europa un actor global, responsable y solidario y desarrollar una Europa de los derechos para los ciudadanos (MAEC, 2010). Es una agenda con un fuerte componente de valores: el apoyo a la integración europea, una acción exterior respetuosa del Derecho Internacional y la cooperación internacional y para el desarrollo y, finalmente, la consecución del componente social del modelo europeo.

Dadas sus excesivamente ambiciosas intenciones y por causa de la irrupción de la crisis, la Presidencia no pudo lograr la totalidad de sus objetivos (Barbé, 2010). Se considera así que era más un manifiesto electoral que un plan político viable (Heywood, 2011, p. 79). Las evaluaciones de resultados muestran que acierta en todo lo que es la implementación del Tratado de Lisboa, la creación y puesta en marcha de nuevas instituciones, como el Servicio Europeo de Acción Exterior, la aprobación de la Estrategia Europa 2020, pero que los resultados en las políticas económicas, sociales y la acción internacional, con la excepción de América Latina estuvieron lejos de lo que se esperaba (Barbé, 2010; Molina, 2010). Especialmente, en todo lo relativo a la emergencia de la crisis de deuda pública y el debate sobre las posibles soluciones que se podían plantear desde el sistema comunitario, España no fue capaz ni de proponer, ni de liderar, ni de mediar en las negociaciones (Guinea, 2017, p. 535). Al ser uno de los implicados en el problema no recibiría ninguna legitimidad como promotor de soluciones (Molina y Tovar, 2011, p. 271; Heywood, 2011, p. 88). España pasaba a ser percibida por sus pares más como un objeto de preocupación que como un sujeto protagonista de la política europea, con capacidad de proponer y de mediar (Vaquer, 2011, p. 85).

El cambio en el poder estructural impondría como promotores políticos a los países del Norte, guiados por el “Merkozy”<sup>39</sup>, que disponían de mayor crédito internacional y de mayores recursos para

---

<sup>39</sup> En esta época el eje francoalemán sería conocido por el “Merkozy”, fusión de los apellidos de sus dos líderes, la Canciller Merkel y el Presidente francés, Sarkozy.

financiar los rescates, convirtiéndose en acreedores de los países en crisis. El propio Presidente Zapatero llegaría a reconocer que en mayo de 2010, en plena Presidencia, “los caminos europeos se bifurcan tanto en el alcance de la crisis como en el tratamiento de la misma” (Rodríguez Zapatero, 2013, p. 8). Se impondría así en la UE un discurso político al que responderían todas las decisiones políticas, el basado en el ordoliberalismo alemán, y en concebir que las causas de la crisis habían sido las políticas irresponsables de los Estados del Sur y la única solución la austeridad y las medidas de ajuste (Beck, 2012, pp. 70-75; Caporaso, 2018, p. 1346; Schmidt, 2012; Laffan, 2014; Matthijs y Mcnamara, 2012).

Este enfoque de ligar la solidaridad del apoyo financiero de los fondos europeos, al cumplimiento de estrictas condiciones de política económica interior, conocida como la condicionalidad, se impondrá en toda la normativa sobre gobernanza económica<sup>40</sup>, llegará incluso a la reforma del Tratado y será respaldada por el Tribunal de Justicia (Guinea, 2017, pp. 531-542). España, país que por sus precarias condiciones económicas, requería del apoyo político de instituciones y países europeos y de la confianza de los inversores internacionales, terminaría por aceptar esta visión, adoptando el punto de vista y el interés de los acreedores, aún cuando fuera contra sus propios valores y los del proyecto europeo<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Bajo el Gobierno de Zapatero se acordó un conjunto importante de normativa sobre gobernanza económica. El primero de ellos fue el conocido como *Six-Pack* que reforma el procedimiento para coordinar las políticas económicas de la zona euro, dotándole de elementos coercitivos. También se consensuó la normativa relativa a los fondos provisionales para la asistencia financiera, la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera. Se reformó el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión para permitir la creación de un fondo permanente. Ese fondo se crearía bajo un nuevo Tratado internacional, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, consensuado bajo el Gobierno de Zapatero y firmado y ratificado bajo el Gobierno de Rajoy. Por último, también con Zapatero se acordaría otro Tratado internacional, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, con la finalidad de reforzar el compromiso de los Estados euro con los presupuestos equilibrados. Sobre todos ellos, véanse: Guinea (2014b).

<sup>41</sup> En otro lugar hemos hecho un exhaustivo estudio de las explicaciones dadas por los miembros del Gobierno español al Congreso de los Diputados y a la Comisión Mixta sobre la UE para ver que asumen que las respuestas a la crisis de credibilidad de la solvencia de los Estados pasan exclusivamente por féreos

Este enfoque pierde de vista el hecho de que la causa de la crisis se encuentra fundamentalmente en los defectos del diseño de la UEM que no prevé suficientes herramientas para asegurar la convergencia de las economías de la eurozona y contrarrestar los desequilibrios<sup>42</sup>. A su vez ignora los principios de la Economía Social de Mercado contenidos en los Tratados. La supervisión de los rescates se encomienda a una Troika tecnocrática que impone su dictamen sobre la voluntad democrática de los Parlamentos Nacionales (Guinea, 2014b, p. 361). La formulación y ejecución de la nueva política macroeconómica europea adoptada estos años tampoco goza de los debidos controles democráticos (Guinea, 2014b, p. 359). Por tanto, el conjunto de normativa denominada “gobernanza económica”, que España apoyó activamente y que respondía al marchamo ideológico del eje francoalemán, es contrario a los valores políticos, económicos y sociales del proyecto de integración europea.

Sobra recordar que este enfoque, que no fue capaz de contener la escalada ni de relanzar el crecimiento, ha tenido un coste social abrumador para los países afectados. Si alguno de los países deudores, como pudo haber sido España, hubiera sido capaz de trasladar su visión de que la causa eran los defectos estructurales de la UEM y proponer una respuesta alternativa a la crisis, valores clave del proyecto europeo como la solidaridad entre Estados miembros y ciudadanos, la cohesión económica, social y liberal, los derechos sociales y la democracia podrían haber sido mejor protegidos.

---

programas económicos de recorte del gasto público. En el mismo sentido fue la reforma del art. 135 de la Constitución Española promovida por Gobierno y oposición para introducir la regla del equilibrio presupuestario y la firma y ratificación parlamentaria sin mayor debate del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (Guinea, 2017, pp. 540-542).

<sup>42</sup> Esta sí sería la posición del Parlamento Europeo: que “Subraya que la crisis de la deuda soberana puso de manifiesto los riesgos generados por los desequilibrios intraeuropeos, subraya la necesidad de que la UE reaccione con una sola voz, desarrolle una coordinación mucho más estrecha de las políticas fiscales y, si resulta necesario, una política común con un presupuesto de la UE suficiente y financiado parcialmente con los recursos propios y adopte disposiciones adecuadas para la gestión de la crisis y la convergencia económica”. (Parlamento Europeo, 2011, punto 7).

La defensa de los valores del proyecto de integración europea recibió un lugar preeminente en la formulación de la política europea de España bajo los Gobiernos de Zapatero. Pero no se lograron resultados acordes con las intenciones, explicados tanto por la pérdida de perfil político del Gobierno en la escena europea, como por los efectos de la ampliación y la coyuntura de la crisis económica. En este último sentido, sí es especialmente reseñable el hecho de que, presionados por una situación económica angustiosa, el Gobierno hiciera suyas la visión de la crisis y las recetas de política económica que iban tanto contra sus valores como contra los del propio proyecto de integración.

## **6. El gobierno de Rajoy (2011-2018): los valores se pueden utilizar para la defensa de intereses vitales**

El Gobierno del Partido Popular de Mariano Rajoy accedería al poder en 2011 como consecuencia de unas elecciones anticipadas, convocadas por Zapatero por causa de la gravedad de la crisis económica y de financiación que afectaba a España<sup>43</sup>. Los dos Gobiernos de Rajoy coinciden en el tiempo con dos graves crisis internas: la primera que encaja con la primera legislatura fue esta crisis económica y de deuda pública que acabaría con el rescate del sector financiero español en 2012. La segunda crisis, que se explicitó durante la segunda legislatura, es el intento de secesión de Cataluña. Esto causó que la agenda política española fuera muy introspectiva: se concentrara preferentemente en los asuntos domésticos y se diera mucha menor importancia a la acción política exterior (Las Heras, 2016; Chislett, 2018, p. 64). Se continúa, por tanto, la tendencia hacia la irrelevancia, lo que explica que, para el resto de los Estados, España no sea un país especialmente valorado para establecer alianzas (Janning, 2016).

En el plano europeo se coincidiría además con un periodo especialmente convulso caracterizado por la crisis económica y sus repercusiones sociales, las primaveras árabes y los conflictos del Este

---

<sup>43</sup> El propio Zapatero afirma que sus razones para adelantar las elecciones al 20 de noviembre de 2011 fueron permitir al nuevo Gobierno tomar decisiones sobre el presupuesto de 2012, clave para poder abordar la crisis (Rodríguez Zapatero, 2013, p. 324).

de Europa junto con el renacimiento de las aspiraciones rusas a ser una potencia regional, la escalada de la crisis migratoria en 2015, el auge de los partidos euroescépticos y nacionalistas en los Estados miembros, la decisión del Reino Unido de abandonar la UE y la elección de un Presidente abiertamente antieuropeísta al frente de Estados Unidos. Estos procesos políticos, muchos de ellos encadenados entre sí, condicionan el marco de acción política europea. Algunos de ellos, como la crisis migratoria, están causando divergencias irreconciliables entre los Estados miembros que impiden respuestas desde las instituciones comunes. Otros, como el Brexit o la posición de Trump hacia la UE, están empujando a la unión de los Estados y a que surjan nuevas políticas comunes como la de defensa.

Mariano Rajoy llega al poder con un programa político centrado única y exclusivamente en sacar a España de la crisis en la que se encuentra, recuperar la estabilidad macroeconómica y atacar decididamente el paro (Rajoy, 2011). En su discurso de investidura se propone utilizar todas las oportunidades que brinde la UE para defender los intereses nacionales con el objetivo de la recuperación. La única mención a la acción política española propone que esta sea activa, con capacidad de influir en las decisiones y aportar liderazgo. Rajoy acepta expresamente los compromisos del Gobierno anterior con la estabilidad macroeconómica y se compromete a “impulsar activamente” la gobernanza económica europea (Rajoy, 2011), cuyas principales decisiones estaban en ese momento en discusión. Puede verse en este primer programa la omnipresencia de la crisis y la incapacidad de considerar ninguna otra política europea que sobrepase esta urgencia existencial. No existe ninguna mención expresa a los valores ni al modelo de integración que se quiera propulsar. Más bien al contrario, se acepta implícitamente el discurso normativo de los acreedores respecto a la crisis y sus recetas, como ya hiciera el Gobierno de Zapatero, repitiendo una y otra vez el mantra de la estabilidad macroeconómica.

En las siguientes elecciones, convocadas para el 20 de diciembre de 2015, el Partido Popular de Mariano Rajoy ganó en minoría, con un Parlamento tan fragmentado que no pudo lograr la investidura como Presidente del Gobierno. Se convocarían unas segundas elecciones el 26 de junio de 2016, que tampoco lograrían mayorías parlamentarias claras. Se abrió así un periodo de inestabilidad al frente del Gobierno español, que duraría casi un año, 315 días, con un Gobierno en fun-



ciones, sólo con competencias para gestionar los asuntos corrientes, pero no para adoptar decisiones políticas. Todo ello ocurría en un momento en que la UE se enfrentaba a crisis como la migratoria o cuestiones de alta trascendencia política como la renegociación del Reino Unido de las condiciones de su pertenencia a la UE o el referéndum que determinaría la salida de este país de la UE. Mariano Rajoy no conseguiría la investidura parlamentaria para conformar Gobierno hasta octubre de 2016, en una situación de debilidad máxima, dada el escaso apoyo parlamentario con el que contaba. Finalmente, su segundo Gobierno sería depuesto mediante una moción de censura el 1 de junio de 2018, siendo sustituido por un Gobierno del PSOE presidido por Pedro Sánchez.

Mariano Rajoy en su primer discurso para obtener el apoyo parlamentario, de agosto de 2016, no se detiene mucho en cuál va a ser su política para Europa. Sí sostiene la necesidad de que España cuente con un Gobierno prontamente en razones relativas a las decisiones urgentes que deben tomarse en el escenario europeo y en que debe ofrecerse un liderazgo desde nuestro país como ya se hizo en el pasado (Rajoy, 2016c). Especialmente subraya que ante la crisis del Brexit, la UE debe profundizar su integración para evitar su dilución y que España debe jugar un papel decisivo en ese avance, por lo que propone al Parlamento un consenso de Estado en relación a la política exterior (Rajoy, 2016c). Rajoy, en esta legislatura, hace suyo la promoción del valor de la integración política de la UE, en la cual defiende un papel central para España, en línea con la trayectoria mayoritaria de los Gobiernos españoles. En el segundo discurso de octubre, no hay referencias explícitas a la política europea, sino que Rajoy se reafirma en lo propuesto unos meses antes (Rajoy, 2016d). Sí alude a la práctica de la gran coalición, que respalda tanto en ese momento a la Comisión Europea, como a gobiernos nacionales como el alemán, como instrumento para lograr el apoyo parlamentario de miembros del Grupo socialista que le permitiera ser investido. No deja de ser una referencia a una práctica parlamentaria transeuropea para defender en común desde partidos políticos competidores lo que se entiende que es el interés ciudadano.

El Presidente Rajoy hereda del anterior Gobierno la tarea de implementar toda la normativa de la gobernanza económica y de continuar con el debate y aprobación de nuevos instrumentos como el

Two-Pack. Asumiría la misma posición que el anterior Gobierno español, aceptando el enfoque de los acreedores. En el caso de este Gobierno esto parece más lógico, dada la sintonía ideológica con los Gobiernos de Alemania y Francia. Sin embargo, a medida que avanza el año 2012 y la percepción sobre la viabilidad económica de España se deteriora a pasos agigantados, Rajoy iría cambiando poco a poco de posición. En la primera mitad de año iría progresivamente poniéndose de manifiesto la precariedad del sistema financiero español de titularidad pública y la incapacidad de España de acudir en su rescate sin comprometer seriamente las políticas de ajuste comprometidas. A finales de la primavera de 2012 habría una gran presión sobre el Gobierno español por la parte de las instituciones y de gobiernos, especialmente Alemania, para que España solicitara el rescate. La presión sería tal, que el Eurogrupo aprobó e hizo públicos los términos del rescate (Eurogroup, 2012), antes, incluso, de que el Gobierno español lo solicitara<sup>44</sup>.

Rajoy negociaría muy duramente los términos de la asistencia financiera, que resultó siendo muy ventajosa respecto a los anteriores, ya que logró que sólo afectara al sector financiero y no a la totalidad de la economía (Guinea, 2017, pp. 546-547). En la defensa del interés español, contaba con varios factores a su favor: la desautorización de las políticas de austeridad porque no estaban alcanzando los objetivos prometidos, el cuestionamiento de los anteriores rescates, el gran riesgo que suponía España para el conjunto de la eurozona y el crédito español de ser un Estado cumplidor de sus compromisos. En esta negociación España consigue que se cambie el modelo de los rescates y que estos no acaben por comprometer el conjunto de la economía y someterla a una Troika tecnocrática. Fue una negociación que buscaba fundamentalmente defender el interés nacional pero que también logró cuestionar los anteriores modelos de rescate apoyados exclusivamente en la austeridad. No se propuso, sin embargo, negociar una mayor implicación de las instancias democráticas en su aprobación y

---

<sup>44</sup> El Eurogrupo aprobó los términos de la asistencia financiera para España el 9 de junio de 2012, mientras que el Ministro de Economía Guindos no solicitaría formalmente el rescate hasta el 25 de ese mismo mes.

seguimiento, ni luchar por una dimensión social<sup>45</sup>. La ejecución del rescate ha sido ejemplar, dado que sólo se utilizó un 41% de los fondos comprometidos y se comenzó con la devolución de lo pactado con carácter anticipado (Guinea, 2017, p. 547).

El despliegue de recursos para defender el interés español, en aras del principio de solidaridad, no ocurriría sólo con el rescate, sino que poco tiempo después se repetiría en el caso de la negociación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Este presupuesto, acordado en tiempos de crisis, sufriría el mayor recorte en un momento donde había que financiar las nuevas políticas del Tratado de Lisboa y la desigualdad creciente procedente de la ampliación. España logró no perder de partida todos los fondos estructurales, como estaba previsto, sino garantizar una retirada gradual de los mismos (Secretaría de Estado para la UE, 2013, pp. 3-12). Para ello, mantuvo su tradicional rol en el liderazgo del grupo de la cohesión, pero defendió que la desigualdad no debía considerarse sólo en términos estructurales, sino también pasar a considerar a los países duramente afectados por la crisis. El Gobierno español seguiría defendiendo el principio de la solidaridad, pero lo adaptó al interés español. A iniciativa española, y obteniendo el apoyo francés, se creó la Iniciativa para el Desempleo Juvenil, dotada con 6.000 millones de euros y un Fondo Europeo para las Personas más Desfavorecidas, otra aplicación de la solidaridad adaptada a las circunstancias actuales. Contra todo pronóstico, un Presidente popular impulsaría la dimensión social de Europa.

En las discusiones sobre la crisis migratoria, España estaría en el grupo de los países que demandaban mayor implicación de la dimensión europea, especialmente en la gestión de la frontera exterior. Se aludiría así continuamente al principio de solidaridad entre Estados para defender que los Estados de la frontera Sur no podían ser abandonados a su suerte enfrentando una responsabilidad que pertenece a todos los Estados miembros. Estaría así entre los beneficiados por medidas como el incremento de funciones de Frontex, que, bajo la nueva regulación, puede desplegar equipos para apoyar a los Esta-

---

<sup>45</sup> El Partido Popular, apoyándose en su mayoría absoluta, impidió que el Memorando de Entendimiento que regulaba el programa de asistencia financiera fuera debatido en el Congreso de los Diputados.

dos miembros con frontera exterior (Monar, 2017, p. 111). Dada la larga experiencia española en la gestión de la presión migratoria, la administración española goza de predicamento entre instituciones y Estados socios por igual. Así en la preparación de la Cumbre de la Valeta, celebrada entre la UE y los Estados africanos en noviembre de 2015, el Presidente del Consejo Europeo y la Presidencia maltesa acudirían al Gobierno español para que les explicaran su experiencia en programas de cooperación para el desarrollo con países africanos como contraprestación a los acuerdos de retorno (Entrevista a alto funcionario, 2018). En esta fórmula podemos discutir si realmente se promueve el principio de la solidaridad con terceros Estados desfavorecidos, o se alude al principio de la solidaridad para encubrir un interés. Cuando surge la escalada de la crisis de refugiados, las autoridades comunitarias, en aplicación del Tratado, aprobarían un reparto de los refugiados entre todos los Estados miembros a través de un sistema de cuotas. España, defensor tradicional de la solidaridad entre Estados miembros ante la presión migratoria, se mostraría en contra de las cuotas obligatorias e, incluso, una vez aprobadas no llegaría a cumplirlas (Zaun, 2018, p. 54).

El Gobierno en funciones coincidió con decisiones políticas claves en la escena política europea para enfrentar dos escenarios críticos: la crisis de los refugiados y la renegociación británica de su pertenencia a la UE y el referéndum posterior que abrió el proceso del *Brexit*. Resultaba previsible esperar una pérdida de influencia de España en la UE por la imposibilidad de ejercer proactividad y liderazgo (Llaudes, 2016). Curiosamente, la realidad desmentiría esta percepción inicial ya que en la negociación del acuerdo con Turquía sobre los refugiados la condición de Gobierno en funciones indirectamente reforzaría el poder estructural de España. Rajoy acudió a la Cumbre con Turquía de 7 de marzo de 2016 con un mandato cerrado de negociación aprobado por el Parlamento español. Ese mandato encontraba alguna contradicción con la propuesta de Declaración UE-Turquía que el Consejo Europeo debía aprobar, sobre todo en lo relativo al respeto del Derecho Internacional en materia de asilo. El Presidente español trasladó a sus colegas que la propuesta de Declaración era incompatible con el mandato vinculante recibido y que, por imperativo constitucional, no tendría más remedio que vetar (Entrevista a alto funcionario, 2018). Dada la presión de la avalancha de migrantes

en el mediterráneo oriental, el Consejo Europeo acabó por aceptar la petición española de la inclusión del principio de no devolución, el requisito del examen individualizado de las solicitudes de asilo y la prohibición expresa de las devoluciones masivas (Rajoy Brey, 2016a, p. 6). Se incluyeron, así, por efecto del control reforzado de las Cortes Españolas, valores nucleares del proyecto europeo, relativos a los derechos humanos y al respeto del Derecho Internacional.

En la renegociación del estatuto constitucional del Reino Unido, Rajoy se mostraría contrario a todas las cuestiones que afectan al proyecto político europeo (recorte de derechos sociales a los ciudadanos comunitarios, posibilidad de que los Parlamentos Nacionales veten las propuestas de la Comisión o mecanismos que den voz al Reino Unido en las decisiones políticas del Euro) (El Confidencial, 2015). Sólo afirma compartir aquello que no toca al modelo político establecido en los Tratados: el incremento de la competitividad de la economía europea. En esta cuestión, por tanto, el Gobierno español, en sintonía con su Parlamento, negoció duramente por proteger la integridad del proyecto comunitario, aunque se entendió que había que ceder con la finalidad de mantener al Reino Unido dentro de la UE, teniendo en cuenta que Cameron había decidido convocar el referéndum (Rajoy, 2016a, p. 4).

Tras el resultado del referéndum británico, el Presidente Rajoy haría una llamada a la tranquilidad y serenidad, dada la preocupación existente entre los españoles por la alta interdependencia de los dos países y, especialmente, por Gibraltar (Rajoy, 2016b). Anunció, además, su adhesión sin condiciones al proceso de integración europea, su defensa en la negociación del Brexit del interés de los españoles y del de la UE, y su intención de hacer que España siga en la vanguardia de la profundización. Ante el Brexit, el Gobierno hace una defensa férrea del valor de la integración política y se compromete con su protección ante su puesta en riesgo por las negociaciones y con su éxito a través de más Europa. En relación con el Brexit hay que constatar lo consecuente que ha sido el papel del Gobierno español con lo afirmado por Rajoy en todos y cada uno de sus aspectos. El compromiso con la prosecución de la integración política de Europa se mostrará apenas unos días después, cuando el Gobierno español se adhiriera a una carta conjunta de los Gobiernos alemán, francés e italiano proponiendo la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada

Permanente, lo que supone el primer paso de una Unión Europea de la Seguridad y Defensa (Tocci, 2018, p. 137).

La protección del modelo europeo de integración se demuestra porque tanto en la aprobación del mandato de integración como a lo largo de las negociaciones se pondrá la cohesión europea y el bien común por delante de su propio interés. Así, el Gobierno español obtuvo en las Orientaciones Generales de negociación la ventaja de aprobar expresamente toda normativa del Brexit aplicable a Gibraltar (Consejo Europeo, 2017, pto. 24). Esto se entendió como un veto expreso sobre cualquier acuerdo de las negociaciones de retirada que pudiera ser contrario al interés español respecto a Gibraltar. El Gobierno español, con García-Margallo como Ministro de Exteriores, se propuso aprovechar la coyuntura del Brexit para negociar un acuerdo de co-soberanía sobre el Peñón (González, 2016). No obstante, el siguiente Ministro de Exteriores Dastis decidió dejar a un lado este ambicioso objetivo para no obstaculizar la delicada negociación sobre el Acuerdo de Retirada y poner así el valor del bien común europeo sobre el interés nacional español (Stothard, 2018).

Cuando en febrero de 2017 los líderes europeos, y las instituciones europeas, aprobaron la Declaración de Roma en conmemoración de los sesenta años de la firma de los Tratados de Roma, el Gobierno español insistió con tozudez en que entre los valores del proyecto de integración europea figurara expresamente el Estado de Derecho (Entrevista a alto funcionario, 2018). Así la Declaración afirmará que la Unión es una “comunidad de paz, libertad, democracia, derechos humanos y Estado de Derecho” (Consejo Europeo, 2017). Parece que el valor Estado de Derecho entraría dentro del de democracia, pero la intención del Gobierno español de que figurara expresamente está relacionada con el conflicto secesionista catalán. Así, el compromiso con este valor implica cerrar la puerta de la Unión Europea a los independentistas que cuestionan abiertamente el Estado de Derecho español incumpliendo la Constitución y las resoluciones de la Justicia. Es una herramienta, además, para incoar posteriormente la adhesión de Gobiernos europeos e instituciones por igual a las tesis del Estado español. Los valores en la Declaración de Roma son un instrumento para hacer a la vez política europea y política nacional en defensa del objetivo de la preservación de la unidad de España.

España, durante los Gobiernos de Rajoy ha seguido jugando por debajo de su peso (Chislett, 2018, p. 64), debido tanto a la pérdida de peso relativo en la UE como a que su agenda ha estado monopolizada por graves crisis internas: la crisis económica, la falta de Gobierno pleno y el desafío independentista catalán. No obstante, se constata que en los momentos en que un gran interés ha estado en juego ha sido capaz de desplegar una estrategia exitosa. En esta estrategia el discurso de los valores ha tenido un fuerte protagonismo: el principio de solidaridad, la dimensión social de Europa o el del Estado de Derecho han sido repetidamente defendidos para alcanzar objetivos de política interior. En el caso de la negociación del Brexit, España ha dejado de lado la oportunidad de presionar por conseguir un objetivo histórico, como es la cosoberanía del peñón, por mor de no obstaculizar el éxito del acuerdo de retirada. Frente al anterior Gobierno popular de Aznar, el compromiso con la “Unión cada vez más estrecha” puede también ratificarse continuando España con el apoyo a la construcción de la Gobernanza Económica y, especialmente, estando a la cabeza de los Estados que han lanzado la Defensa Europea.

## Conclusión

Los valores de la Unión Europea están hoy día recogidos en el artículo 2 del TUE y son el código ético por el que deben regirse tanto las instituciones europeas como los propios Estados miembros. Hasta su constitucionalización por el Tratado de Lisboa, estos valores han ido surgiendo progresivamente tanto a través del pensamiento político que fundamenta el proyecto como de la propia actividad política de las instituciones. Además de los valores básicos con su núcleo en la democracia y los derechos humanos, expresados en el artículo 2, hemos constatado cómo existen otros implícitos y consustanciales al propio proyecto de integración. Estos son la paz y la cooperación para construirla, la “unión cada vez más estrecha” o el compromiso con la construcción política progresiva de Europa a través de la supranacionalidad y el Modelo Social Europeo, como modelo económico de la UE.

La primera pregunta a la que queríamos dar respuesta es si la acción política española en el seno de las instituciones de la UE ha logrado promover valores o intereses de manera eficaz. Aplicando el mode-

lo teórico de Tallberg, hemos constatado que España es una potencia media en el sistema político europeo según su poder estructural. En el periodo de tiempo analizado hemos visto que ese poder estructural ha variado considerablemente, decayendo notablemente desde el Gobierno de Rodríguez Zapatero, como consecuencia fundamental de la dilución de su peso por la ampliación y de la pérdida de prioridad de la política europea en la acción de Gobierno, lo que continúa hasta nuestros días.

España ha resultado capaz de incrementar notablemente su influencia en la decisión y conseguir resultados favorables cuando posee recursos específicos como en materia migratoria, las relaciones con América Latina o el Mediterráneo. Estos recursos específicos de poder, mezclados con el uso hábil del recurso institucional del veto, le han valido siempre resultados muy positivos en las negociaciones presupuestarias y lo mismo cabe decir de la negociación del rescate, donde el recurso específico de poder fue la capacidad de hundir a la eurozona. La eficacia en la negociación ha dependido, indudablemente, de las habilidades de su líder en el Consejo Europeo, siendo sin ninguna duda el más brillante y con mayor “auctoritas” Felipe González, y dos negociadores muy duros, Aznar y Rajoy.

En relación con la prioridad que se da a la política europea y a los valores, los sucesivos Gobiernos de Felipe González, de 1986 a 1996, dieron la máxima prioridad a la política europea, queriendo demostrar con proactividad que España era un Estado federalista, leal y que, además, tenía mucho que aportar al proyecto común. Aznar, a continuación, aunque defendió el “más Europa”, no la entendió como federal y social y la UE no fue el único referente de la política exterior española, sino que acabo subordinada a la prioridad transatlántica. Con Rodríguez Zapatero, España vuelve a ser eurofederalista, pero la pérdida de poder estructural y el contexto determinan que no sea capaz de implementar una política acorde con sus valores. Finalmente, Rajoy, pragmático, en un contexto muy difícil con el peso estructural mermado conseguirá resultados en una estrategia que se apoya en los valores, demostrando que intereses y valores no tienen por qué estar reñidos.

España se ha mostrado comprometida desde los inicios con los valores del proyecto europeo de integración y, específicamente, con



el modelo federalista de una construcción política progresiva. Respondiendo a nuestra segunda pregunta, hay una continuidad en el discurso político y los programas de los Gobiernos Socialistas y Populares en la adhesión a los principios y valores del proyecto, pudiendo defenderse la existencia de una política de Estado. Examinando los resultados, es preciso subrayar que el que menos compromiso real ha mostrado en ello ha sido el Gobierno del Partido Popular de José M<sup>a</sup> Aznar, que promovería incluso dinámicas intergubernamentales como las del Método Abierto de Coordinación en política económica, o no tendría en cuenta el principio de la solidaridad con los socios en su preferencia por la alianza con Estados Unidos.

España ha esta siempre a la vanguardia de los Estados más integracionistas en las reformas constitucionales y participa en el núcleo duro de la integración. Otra vez hay que decir que el Gobierno Popular de Aznar ha sido el único que ha antepuesto la defensa de una política de poder nacional al interés común del progreso en la integración, vetando el Tratado Constitucional en diciembre de 2003. En sentido contrario, el Gobierno de Rajoy, continuado por el socialista de Sánchez, ha demostrado lealtad hacia el proyecto comunitario, optando por dejar de lado la reivindicación sobre la cosoberanía en Gibraltar para no obstaculizar el acuerdo sobre el Tratado de Retirada con el Reino Unido.

Los Gobiernos socialistas y populares se han diferenciado entre sí, coherentemente con las ideologías que profesan, en la naturaleza de los valores que han dicho promover. Así, los socialistas de González y Rodríguez Zapatero han hecho una defensa expresa de la dimensión social y ciudadana de la integración europea, teniendo ambos un éxito desigual. González consiguió introducir la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht, pero sólo una magra competencia en política social. Zapatero, por el contrario, dado el limitado poder estructural y la coincidencia de su Presidencia con el Tratado de Lisboa y la crisis, no pudo alcanzar sus objetivos de profundizar la dimensión social. Los gobiernos populares han puesto, por su parte, el énfasis en las dimensiones de mercado de la integración europea y la contribución de ésta para alcanzar los objetivos de crecimiento y bienestar nacionales. No obstante, dados los duros tiempos que le tocó enfrentar a Rajoy por la crisis económica y sus repercusiones sociales, éste no dudaría en pelear en las instituciones europeas por conseguir, con la ayuda

de socialistas como Hollande, fondos para objetivos sociales como el apoyo al empleo juvenil y el fondo para personas desfavorecidas. Sin buscarlo expresamente, terminaría defendiendo valores sociales como vía para conseguir la contribución europea para luchar contra problemas españoles.

En la estrategia política de todos los Gobiernos españoles se ha entendido bien que la defensa de los valores del proyecto no tenía por qué entrar en contradicción con la de los intereses nacionales. Al revés: el discurso de los valores se ha entendido como una eficaz arma de negociación para alcanzar intereses. Así “España es un magnífico ejemplo de cómo los intereses nacionales y los europeos pueden estar perfectamente alineados” (Almunia, 2015, p. 103). Todos los Gobiernos, en una constante sin rupturas, han aludido al principio de la solidaridad para conseguir fondos del presupuesto comunitario que contribuyan al desarrollo español. Recientemente, la defensa del valor del Estado de Derecho se ha utilizado para evitar que otros Gobiernos socios o alguna de las instituciones europeas pudieran dar apoyo a los independentistas catalanes.

El examen paralelo que hemos desarrollado sobre la eficacia de los distintos Gobiernos en su política europea y, por tanto en la defensa de los valores, constata una pérdida progresiva de peso relativo. Con González y Aznar España peleaba por encima de su peso, es decir, era capaz de desplegar una influencia en la decisión común mayor a la de sus recursos estructurales. Con Rodríguez Zapatero comienza un lento deterioro que ha conducido a este país a los márgenes de la negociación y decisión, del cual aún no se ha recuperado. Ello se debe a razones internas que hacen que bajo los Gobiernos, tanto de Zapatero como de Rajoy, la política exterior esté supeditada a la interior y no se dé una especial relevancia a la acción política europea. Son mucho más relevantes las causas externas como son la dilución del peso y protagonismo español por la cuasiduplicación de miembros con la ampliación, la traslación del centro político hacia el Este de Europa y la pérdida de peso de España por la grave afectación por la crisis económica. De cara al futuro hay que ver el Brexit como una oportunidad para que España recupere peso relativo, si es capaz de aprovechar la coyuntura formulando y defendiendo una sólida posición apoyada en valores ante los enormes desafíos que tiene ante sí el proceso de integración.

## Bibliografía<sup>46</sup>

- Aldecoa Luzárraga, F. (2002a), *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Volumen II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Madrid: Tecnos.
- Aldecoa Luzárraga, F. (2002b), “La política de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación para la Agenda de paz”, *Tiempo de Paz*, n° 65, pp. 37-59.
- Aldecoa Luzárraga, F. (2004), “La Política Exterior Común en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa: más Europa en el mundo”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 30, pp. 11-38.
- Aldecoa Luzárraga, F. (2015), “La contribución de España al avance y consolidación de la Unión Política europea”, en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 129-142.
- Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M. (2008), *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons.
- Alexandrova, P. y Timmermans, A. (2013), “National interests versus the common good: The Presidency in European Council agenda setting”, *European Journal of Political Research*, vol. 52, n° 2, pp. 316-338.
- Almunia, J. (2015), “Después de estos treinta años ¿qué?”, en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 101-108.
- Arestis, Ph. y Sawyer M. (2012), *The Euro crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Assemblée parlementaire européenne (1962), “Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l’adhésion ou de l’association à la Communauté par M. Willi Birkelbach”, *Documents de Séance 1961-1962*, Document 122, 15 Janvier 1962.
- Aznar López, J. M. (1996a), *Discurso de investidura. VI legislatura*. Madrid, Congreso de los Diputados, 3 de mayo de 1996. Recuperado de: [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/03051996\\_InvestAznar.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/03051996_InvestAznar.aspx).
- Aznar López, J. M. (1996b): “Presente y futuro de España en el mundo”, *Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE)*, Ensayo n° 8.

---

<sup>46</sup> Todas las páginas web citadas han sido consultadas por última vez el 20 de octubre de 2018.

- Aznar López, J. M. (2000), *Discurso de investidura. VII legislatura*. Madrid, Congreso de los Diputados, 25 de abril de 2000. Recuperado de: [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/25042000\\_InvestAznar.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/25042000_InvestAznar.aspx).
- Aznar, J. M., Durao-Barroso, J. M., Berlusconi, S., Blair, T., Medgyessy, P., Miller, L., Rasmussen, A. F. y Havel, V. (2003), “Europa y América deben permanecer unidas”, *El País*, 30 de enero de 2003.
- Bailer, S., Mattila, M. y Schneider, G. (2015) “Money Makes the EU Go Round: The Objective Foundations of Conflict in the Council of Ministers”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, nº 3, pp. 437-456.
- Barbé, E. (1999), *La política europea de España*. Barcelona: Ariel.
- Barbé, E. (2003): “La política europea de España 2002-2003”, *Observatorio Europeo de Política Exterior Europea, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona*, Working Paper, nº 48.
- Barbé, E. (Ed.) (2010), *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: la Presidencia española de la Unión Europea (2010)*. Bellaterra: Institut Universitari d’Estudis Europeus.
- Barbé, E. (2011): “Spain and Europe. Mutual reinforcement in foreign policy”, en: Wong R. y Hill, Ch., *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*. Abingdon: Routledge, pp. 131-148.
- Barón Crespo, E. (2015), “El Parlamento Europeo, centro de la vida democrática de la Unión Europea”, en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 91-100.
- Bassols, R. (1995), *España en Europa: historia de la adhesión a la CE, 1957-85*. Madrid: Política Exterior.
- Bassols, R. (2015), “La negociación de entrada de España en Europa”, en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 37-44.
- Beck, U. (2012), *Una Europa alemana*, Barcelona: Paidós.
- Blavoukos, S. y Pagoulatos, G. (2011), “Accounting for coalition-building in the European Union: Budget negotiations and the south”, *European Journal of Political Research*, vol. 50, nº 3, pp. 559-581.
- Beach, D. (2005), *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Bretherton, Ch. y Vogler, J. (2006), *The European Union as a global actor*. London: Routledge, 2006, 2ª ed.
- Bulmer, S. (1985), “The European Council’s First Decade: Between Interdependence and Domestic Politics”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 24, nº 2, pp. 89-104.

- Buonanno, L. y Nugent, N. (2013), *Policies and Policy Processes of the European Union*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, L. (2015), “Europa o el «super-yo» de la España del siglo XX”, en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 81-87.
- Caporaso, J. A. (2018), “Europe’s Triple Crisis and the Uneven Role of Institutions: the Euro, Refugees and Brexit”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n° 6, pp. 1345-1361.
- Chandler, D. (2003), “Rhetoric without responsibility: the attraction of ‘ethical’ foreign policy”, *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, n° 3, pp. 295-316.
- Chislett, W. (2018), “Forty years of democratic Spain: Political, economic, foreign policy and social change, 1978-2018”, *Real Instituto Elcano*, DT 1/2018, 17 de octubre de 2018.
- Closa, C. (2002), “La tercera Presidencia española de la UE desde una perspectiva comparativa”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 12/2002.
- Closa, C. y Heywood, P. M. (2004), *Spain and the European Union*, New York, Palgrave-MacMillan.
- Consejo Europeo (2000) *Conclusiones de la Presidencia*, Lisboa, 23 y 24 de marzo. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/media/21032/consejo-europeo-de-lisboa-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>.
- Consejo Europeo (2017a), *Declaración de Roma de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea*, Roma, 25 de marzo de 2017. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>.
- Consejo Europeo (art. 50) (2017b), *Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE*, Bruselas, 29 de abril de 2017, (EUCO XT 20004/17). Recuperado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/es/pdf>.
- Coudenhove-Kalergi, R. N. (2010), *Pan-Europa*. (Traductor: De la Fuente, F.). Madrid: CEU-San Pablo y Encuentro Ediciones.
- Crespo MacLennan, J. (2004), *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*. Madrid: Marcial Pons.
- De Miguel, Ramón (2015), “España en la Unión Europea (1996-2004)”, en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 115-121.
- Dinan, D. (2010), *Ever closer Union: An Introduction to European Integration*. Abingdon: Palgrave.

- Dinan, D. (2013), “The Post-Lisbon European Council Presidency: An Interim Assessment”, *West European Politics*, vol. 36, n° 6, pp. 1256-1273.
- Dûchene, F. (1972), “Europe’s Role in World Peace”, en: Mayne, R. (ed.), *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Collins, pp. 32-47.
- Duran i Lleida (2009), “Reflexiones sobre dos décadas de política exterior española”, *Anuario Internacional CIDOB 2009*. Barcelona: CIDOB, pp. 325-335.
- El Confidencial (2015), “Rajoy y Cameron abordan la reforma de la UE previa al referéndum británico”, *El Confidencial*, 11 de junio de 2015. Recuperado de: [https://www.elconfidencial.com/espana/2015-06-11/rajoy-y-cameron\\_879745/](https://www.elconfidencial.com/espana/2015-06-11/rajoy-y-cameron_879745/).
- Elgström, O., Bjurulf, B., Johansson, J. y Sannerstedt, A. (2001), “Coalitions in European Union Negotiations”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, n° 2, pp. 111-128.
- Elorza, J. (2015), “La contribución de España a la construcción europea desde 1985”, en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 109-114.
- Eurogroup (2012), *Statement on Spain*, 9 June 2012.
- European Commission (2018), *Standard Eurobarometer 89. First Results*, Spring 2018.
- European United Left/Nordic Green Left European Parliamentary Group (2018), *About the Group*. Recuperado de: <http://www.guengl.eu/group/about>.
- Eurostat (2018), *Population on 1st January 2018*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>.
- Farrell, M. (2005), “Spain in the new European Union”, en: Balfour, S. (Ed.), *The Politics of Contemporary Spain*, Abingdon, Routledge, pp. 215-234.
- Gil-Robles, J. M. (2014), “Présence et rayonnement des valeurs dans l’Union Européenne”, en: Gil-Robles, J. M., de Quadros F. y Velo, D. (eds.), *The European Union and the Social Market Economy*. Bari: Cacucci Editore, pp. 447-454.
- Gilbert, M. (2003), *Surpassing Realism. The Politics of European Integration since 1945*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Golub, J. (2012), “How the European Union does not work: National bargaining success in the Council of Ministers”, *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n° 9, pp. 1294-1315.
- González, M. (2016), “Margallo, sobre Gibraltar: “Pondré la bandera y mucho antes de lo que Picardo cree””, *El País*, 6 de octubre de

2016. Recuperado de: [https://elpais.com/politica/2016/10/06/actualidad/1475736600\\_039904.html](https://elpais.com/politica/2016/10/06/actualidad/1475736600_039904.html).
- González Márquez, F. (1986), *Discurso de investidura. III legislatura*. Madrid, Congreso de los Diputados, 22 de julio de 1986. Recuperado de: [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/22071986\\_InvestGonzalez.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/22071986_InvestGonzalez.aspx).
- González Márquez, F. (1989), *Discurso de investidura. IV legislatura*. Madrid, Congreso de los Diputados, 4 de diciembre de 1989. Recuperado de: [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/04121989\\_InvestGonzalez.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/04121989_InvestGonzalez.aspx).
- González Sánchez, E. (1989), “La Presidencia española de la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, n° 3, pp. 691-724.
- Goulard, S. y Monti, M. (2012), *De la Démocratie en Europe. Voir plus loin*. Paris: Flammarion.
- Grant, C. (2009), “Spain’s muted EU voice”, *Financial Times*, 9 June 2009. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/6076d6b4-5482-11de-a58d-00144feabdc0>.
- Guinea Llorente, M. (2010), “Innovación diplomática: la naturaleza de la Unión Europea como actor internacional”, en: Sobrino Heredia, J. M. (dir.), *Innovación y conocimiento. Inovação e Conhecimento. IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Lisboa, 23,24 y 25 de noviembre de 2009*. Madrid: Marcial Pons, pp. 437-444.
- Guinea Llorente, M. (2011a), *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Guinea Llorente, M. (2011b), “España en la política exterior común europea: los últimos diez años (2001-2011)”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 27, 2011, pp. 35-62.
- Guinea Llorente, M. (2014), “Economic and Financial Crisis and European Reform: more or less Social Europe”, en: Gil-Robles, J. M., de Quadros F. y Velo, D. (eds.), *The European Union and the Social Market Economy*. Bari: Cacucci Editore, pp. 427-443.
- Guinea Llorente, M. (2014b), “Las consecuencias de la crisis económica para el modelo político de la Unión Europea: profundización, diferenciación y demandas de legitimidad”, en: VVAA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*. Navarra: Aranzadi, pp. 273-365.
- Guinea Llorente, M. (2017), “España en las negociaciones intergubernamentales en el seno del Consejo Europeo durante la crisis del euro”, en: Alcaide Fernández, J. y Petit de Gabriel, Eulalia W. (Eds.), *España y la Unión Europea en el orden internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 523-550.



- Hettne, B. y Söderbaum F. (2005), "Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, n° 3, pp. 535-552.
- Heywood, P.M. (2011), "Spain's EU Presidency: Ambitions beyond Capacity?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, Annual Review, pp. 77-89.
- Janning, J. (2016), "Spain: Southern Europe's underrated player", *European Council on Foreign Relations*, 6 June 2016.
- Keohane, R. O. (2006), "Ironies of sovereignty: the European Union and the United States", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1, pp. 29-55.
- Laffan, B. (2014), "Framing the Crisis, Defining the Problems: Decoding the Euro Area Crisis", *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 15, n° 3, pp. 266-280.
- Las Heras, F. de B. (2016), "Why post-modern Spain needs a new foreign policy", *European Council on Foreign Relations*, 21 January 2016.
- Llaudes, S. (2016), "Spain: a new opportunity to play a more central role in the EU", *Real Instituto Elcano*, 7 de diciembre de 2016.
- López Garrido, D. (2009), "La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea", en: Aldecoa Luzárraga, F., González Alonso, L.N. y Guzmán Zapater, M. (Eds.), *La Presidencia española de la Unión Europea 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*. Cuadernos de la Escuela Diplomática n° 38. Madrid: Escuela Diplomática y Marcial Pons, pp. 17-18.
- López Garrido, D. (2015), "2010: una Presidencia española de crisis", en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 123-127.
- Maihold, G. (2010), "La política exterior y de seguridad española en 2009: la búsqueda del "sitio de España" en las relaciones internacionales", *Anuario Internacional CIDOB 2010*. Barcelona: CIDOB, pp. 311-319.
- Mangas Martín, A. (2015), "Contribución de España al acervo jurídico-político de la integración", en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 151-164.
- Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J. (2010), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 6ª ed.
- Manners, I. (2002), "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, pp. 235-258.
- Manners, I. (2008), "The normative ethics of the European Union", *International Affairs*, 84: 1, pp. 45-60.



- Martín de la Guardia, R. (2009), *Hacia un mundo sin fronteras. La inserción de España en la Unión Europea. Aspectos económicos y culturales*. Madrid: Ministerio de Educación.
- Matlary, J. H. (2004), "Human Rights", en: Carlsnaes, W., Sjursen, H. y Whittle B. (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage, pp. 144-151.
- Matthijs, M. y Macnamara, K. (2015), "The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond", *Journal of European Integration*, vol. 37, n° 2, pp. 229-245.
- McCormick, J., *European Union Politics*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2011.
- Molina, I. (2010), "Innovar Europa' en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010", *Real Instituto Elcano*, ARI 113, 5 de julio de 2010.
- Molina, I. y Tovar, J. (2011), "El año en que estalló la otra burbuja: la política exterior y de seguridad española de 2010", *Anuario Internacional CIDOB 2011*. Barcelona: CIDOB, pp. 271-283.
- Monar, J. (2017), "Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, Annual Review, pp. 102-117.
- Morata, F. (2013), "Spain: Modernization through Europeanization", en: Bulmer, S. y Lequesne, Ch. (Eds.), *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, pp. 134-160.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nasarre, E. (2018), "Introducción", en: Nasarre E., Aldecoa F. y Benedicto, M. A. (Coords.), *Europa como tarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya*. Madrid: Marcial Pons, pp. 25-32.
- Nicolaidis, K. y Howse, R. (2002), "This is my EUtopia...': Narrative as Power", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 4, pp. 767-792.
- Oreja Aguirre, M. (2015), "Política exterior y cambio democrático en España (1976-1980)", en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 29-35.
- Parlamento Europeo (2011), *Resolución sobre la crisis financiera, económica y social: medidas e iniciativas que deberían adoptarse*, Estrasburgo, 6 de julio de 2011, (A7-0228/2011).
- Parlement européen (1967), "Résolution sur l'association de la C.E.E. et la Grèce", *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° 103, p. 2058/67.
- Pérez Bustamante, R. (2008), *Historia política y jurídica de la Unión Europea*. Madrid: Edisofer.

- Powell, Ch. (2003a), "Spanish Membership of the European Union Revisited", en: Royo, S. y Manuel, P. Ch. (Eds.), *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*. London: Frank Cass, pp. 123-139.
- Powell, Ch. (2003b), "Un balance de la Presidencia española de la Unión Europea de 2002", *Revista de Estudios Políticos*, n° 119, pp. 535-561.
- Presidencia española de la UE (2001): "Más Europa" *Programa de la Presidencia española de la UE*. Madrid: BOE.
- Puetter, U. (2013), "The European Council - the new centre of EU politics", *SIEPS Policy Analysis*, n° 16.
- Putnam, R. D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, n° 3, pp. 427-460.
- Rajoy Brey, M. (2011), *Discurso de investidura. X legislatura*. Madrid, Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2011. Recuperado de: [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/19122011\\_InvestRajoy.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/19122011_InvestRajoy.aspx).
- Rajoy Brey, M. (2016a), "Comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, solicitada por 81 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, para informar sobre las reuniones del Consejo Europeo de los días 18 y 19/02/2016 y 17 y 18/03/2016, conforme a lo dispuesto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, así como de la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea con Turquía, celebrada el día 07/03/2016", *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, XI Legislatura, n° 7, pp. 4-11.
- Rajoy Brey, M. (2016b), *Declaración institucional del Presidente del Gobierno en funciones sobre el Brexit*. Madrid, La Moncloa, 24 de junio de 2016. Recuperado de: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2016/240616rajoybrexit.aspx>
- Rajoy Brey, M. (2016c), *Discurso de investidura. XI legislatura*. Madrid, Congreso de los Diputados, 30 de agosto de 2016. Recuperado de: [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/30082016\\_InvestRajoy.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/30082016_InvestRajoy.aspx).
- Rajoy Brey, M. (2016d), *Discurso de investidura. XII legislatura*. Madrid, Congreso de los Diputados, 26 de octubre de 2016. Recuperado de: [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/26102016\\_InvestRajoy.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/26102016_InvestRajoy.aspx).
- Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, *BOE*, n° 13, de 15 de enero de 2005, pp. 1627-1628.
- Rodríguez Zapatero, J.L. (2004), *Discurso de investidura. VIII legislatura*. Madrid, Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2004. Recuperado

- de: [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/15042004\\_InvestZapatero.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/15042004_InvestZapatero.aspx).
- Rodríguez Zapatero, J.L. (2008), *Discurso de investidura. IX legislatura*. Madrid, Congreso de los Diputados, 8 de abril de 2008. Recuperado de: [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/08042008\\_InvestZapatero.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/08042008_InvestZapatero.aspx).
- Rodríguez Zapatero, J. L. (2013), *El Dilema. 600 días de vértigo*. Barcelona: Planeta.
- Schuman, R., *Declaración*, París, 9 de mayo de 1950. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es).
- Schmidt, V.A. (2012), “European Member States Elites’ Diverging Visions of the European Union: Diverging Differently since the Economic Crisis and the Libyan Intervention”, *Journal of European Integration*, vol. 34, n° 2, 2012, pp. 169-190.
- Secretaría de Estado para la UE (2013), “El marco financiero plurianual 2014-2020. Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013”, *Boletín Económico del ICE*, n° 3038, pp. 3-12.
- Stothard, M. (2018), “Spain sets Brexit challenge with Gibraltar demands”, *Financial Times*, 25 February 2018. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/907fb2d8-1894-11e8-9376-4a6390adb44>.
- Tallberg, J. (2007), “Bargaining Power in the European Council”, *Swedish Institute for European Policy Studies*, n° 1, (SIEPS 2007:1).
- Tallberg, J. (2008), “Bargaining Power in the European Council”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n° 3, pp. 685-708.
- Tallberg, J. y Johansson, K.M. (2008), “Party politics in the European Council”, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n° 8, pp. 1222-1242.
- Torreblanca, J.I. (2005), “¿Adiós a los fondos? Claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2007-2013”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo n° 21, 13 de junio de 2005.
- Truyol y Serra, A. (1999), *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Volumen I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*. Madrid: Tecnos.
- Van Middelaar, L. (2013), *El paso hacia Europa*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Van Rompuy, H. (2011), “En torno a la mesa”, *El Consejo Europeo en 2010*. Bruselas: Secretaría del Consejo.
- Vaquer, J. (2011), “Un lugar para España tras la crisis”, *Política Exterior*, vol. XXV, n° 141, pp. 78-100.

- Veen, T. (2011), “The dimensionality of conflict in European Union politics: On the characteristics of intergovernmental decision-making”, *European Union Politics*, vol. 12, n° 1, pp. 65-86.
- Viñas Martín, A. y Yáñez-Barnuevo, J. A., “Un tiempo de atrevimiento: la incorporación de España a la Unión Europea”, en: Nasarre Goicoechea, E. y Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 45-54.
- Wallace, H., Pollack, M. A. y Young, A. R. (2010), “An Overview”, en: Wallace, H., Pollack, M. A. y Young, A. R. (Eds.), *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-13.
- Wessels, W. (2012), “The Maastricht Treaty and the European Council: the History of an Institutional Evolution”, *European Integration*, vol. 34, n° 7, pp. 753-767.
- Zaun, N. (2018), “States as Gatekeepers in EU Asylum Policies: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n° 1, pp. 44-62.

# Las relaciones de Argentina y Chile con China y el Sudeste de Asia: Intereses, modelos de desarrollo y estrategias de inserción

M. Florencia Rubiolo y Paola A. Baroni

## Introducción

El fin de la Guerra Fría marca la emergencia de un sistema internacional multilateral y una desconcentración del poder, pasándose a una visión multipolar del orden. La democracia y el capitalismo seguirán siendo procesos dominantes, pero se presentarán con variaciones, algunas considerables, tanto en la esfera política como económica (Soares de Lima & Milani, 2016). El crecimiento del multipolarismo y de los actores no estatales con diversos grados de poder e influencia, ampliaron tanto los riesgos como las oportunidades para los Estados (Paradiso, 2002).

En este sentido, las múltiples polaridades del sistema internacional, dio espacio al surgimiento de las potencias emergentes —como China, India y Brasil— y a la posibilidad de aumentar significativamente su ámbito de acción, como así también el de los Estados intermedios (Giaccaglia, 2010; Russell & Tokatlián, 2013), como los latinoamericanos.

La tendencia del traslado del centro del sistema internacional de Occidente a Oriente se da frente al surgimiento de China, los Estados del Sudeste Asiático<sup>1</sup> (SEA) e India como los actores más dinámicos de la economía global. Este proceso de redistribución gradual y decisivo del poder ha estado marcado primero por la dinámica del crecimiento demográfico asiático, luego por el impacto a nivel sistémico de los eventos que suceden en esta región, y por último, por el crecimiento

---

<sup>1</sup> La región del SEA está constituida por: Tailandia, Camboya, Myanmar, Malasia, Laos, Vietnam, Indonesia, Brunéi, Timor Oriental, Singapur y Filipinas.

económico, junto a la capacidad científica, tecnológica y productiva de Asia (Tokatlián, 2009).

Teniendo en cuenta este contexto, los Estados se enfrentan en la actualidad a múltiples desafíos, tanto en la esfera interna como externa de su accionar. El aumento de la interdependencia económica, financiera y comunicacional debido a la globalización llevó a un incremento de la desigualdad a nivel mundial, ya sea intra-Estado como entre Estados. De esta forma, el sistema internacional se caracterizó por ser desigual, con vínculos asimétricos y marcados por un orden jerárquico (Jiménez, 2007).

A comienzos del siglo XXI, entonces, los Estados de la región latinoamericana se encontraron, por un lado, con diversos retos y por el otro, con un mayor margen de permisividad debido a una menor presión de los países más poderosos, sobre todo por el alejamiento relativo de los Estados Unidos (EUA) de la región<sup>2</sup>. Esto, les permitió implementar una política exterior de corte más autonomista (Jiménez, 2007), diversificando los puntos de apoyo a nivel externo. De esta forma, buscaron mejorar su inserción internacional y atenuar los efectos negativos del sistema internacional a través de la diversificación de socios y la atracción de inversiones, con el fin último de contribuir a alcanzar los diversos objetivos nacionales.

Así, la conjugación de condiciones domésticas, de un inestable contexto económico internacional y de una creciente competencia entre países en desarrollo por cuotas de mercado e inversiones, favoreció la aproximación de América del Sur hacia China y, en menor medida, hacia las principales economías del SEA.

El supuesto del presente trabajo es que estas vinculaciones han estado guiadas por los objetivos nacionales de los Estados sudamericanos vinculados a su modelo de desarrollo. Las motivaciones internas de los Estados de la región se vinculan de manera estrecha con las condiciones de subdesarrollo acercándolos también a las realidades que enfrentan las diversas sociedades del Sur Global. El desarrollo

---

<sup>2</sup> Los ataques terroristas de 2001 en los EUA produjeron un cambio en la agenda internacional hacia los temas de seguridad y defensa, y esto llevó a su alejamiento relativo de América Latina, y a nuevas prioridades estratégicas centradas en Medio Oriente y Asia Central (Soares de Lima & Milani, 2016).

como objetivo se constituye no sólo en una motivación económica y política de los Estados en cuestión, sino también en una responsabilidad ética de los gobiernos hacia sus comunidades domésticas. En este sentido, “desde un enfoque multidimensional, el desarrollo incluye aquello que en conjunto hace que las personas vivan no solo sin pobreza, sino también en un entorno que garantice su participación en un sistema democrático y la plena vigencia de los derechos humanos” (Sotillo Lorenzo, 2015, p. 13). De aquí se desprende un eje central de vinculación entre la ética en política exterior y el desarrollo como un derecho en el que el Estado debe tener un rol de garante.

No es posible comprender las políticas exteriores, intereses y estrategias del mundo en desarrollo en su proyección internacional sin analizar las condiciones de subdesarrollo que se constituyen en la base de naturaleza multidimensional de su comportamiento.

En esta línea, Van Klaveren (1992) sostiene que el desarrollo es el imperativo doméstico que tiene peso determinante en las decisiones externas de los Estados latinoamericanos, tanto a nivel económico como político. Coleman & Quirós-Varela (1981) sugieren que, en Latinoamérica, la política exterior de los países es realizada en función de las necesidades de la política de desarrollo para lograr la transformación económica nacional (citado en Hey & Mora, 2003). El hecho que la mayoría de los Estados de la región tienen aún elevados niveles de pobreza, lleva a que el tema de desarrollo siga siendo crucial en la agenda de la política exterior.

Para este trabajo se tomaron como casos de estudio Argentina y Chile ya que representan dos modelos de desarrollo diferentes y han optado por estrategias de inserción internacional y políticas exteriores diferenciadas, lo cual llevó a una vinculación con características disímiles con la región asiática. Por un lado, el país andino apostó a un modelo de desarrollo neoliberal, con una estructura productiva fuertemente orientada hacia el sector primario (extractivismo), y una estrategia de inserción internacional basada en el regionalismo abierto que generó una densa red de tratados de libre comercio (TLC). En el caso de Argentina ha optado, luego de la crisis de 2001, por un modelo neodesarrollista, con una estructura productiva más diversificada —aunque con un aumento del sector primario— y una estrategia de inserción internacional basada en un regionalismo cerrado.

De esta forma, nos proponemos abordar desde una perspectiva sudamericana de las Relaciones Internacionales, aquellos elementos que consideramos centrales en torno a los criterios de actuación de los Estados frente a estos actores asiáticos, y las implicancias políticas, económicas y sociales de la dinamización de los vínculos entre América del Sur y el Este de Asia.

El análisis se desarrolló a través de un diseño de investigación descriptivo y una estrategia metodológica cualitativa, ya que se enfocó en la caracterización de las implicancias que representa el creciente protagonismo de los mercados asiáticos en las estrategias de inserción internacional de países como Argentina y Chile. Se buscó, además, comprender la actuación del Estado ante el nuevo contexto internacional, y la influencia del modelo de desarrollo adoptado en las estrategias seleccionadas para vincularse con China y el SEA (Vieytes, 2004). Las técnicas de recolección y análisis de datos utilizadas fueron la observación y análisis de documentos —como ensayos, textos académicos y documentos—, y además se recurrió a la técnica de triangulación de datos para poder contrastar la información obtenida (Valles, 1999).

## 1. Estados, modelos de desarrollo y política exterior: Una introducción teórica

A pesar de los cambios en el sistema internacional y a la cada vez mayor participación de otros actores estatales y no estatales, los Estados continúan siendo los actores centrales del sistema internacional, no sólo porque conservan su función primaria de la seguridad y defensa, sino porque también mantienen otros privilegios como la defensa de valores comunes, la negociación de acuerdos comerciales y tratados internacionales, la representación de la identidad nacional, entre otros. Es decir, los Estados siguen siendo los principales proveedores de la seguridad y el bienestar económico de su población (Álvarez Calderón, 2016).

En contraste con los estudios sobre las políticas exteriores latinoamericanas, las diferentes teorías del *mainstream* de las Relaciones Internacionales han buscado explicar la actuación del Estado en el sistema internacional a través de la idea que son los factores geopolíticos o estratégicos los que influyen en la política exterior. En este



sentido, los realistas, por ejemplo, tienen una visión donde el Estado es un actor autónomo central constreñido solo por la estructura anárquica del sistema internacional. Como una unidad soberana, es un actor racional y tiene un conjunto de objetivos coherentes basados en un interés nacional definido en términos de poder. Los liberales, por su lado, plantean que el Estado goza de soberanía, pero no es el único actor, sino que se mueve en un escenario plural, en donde su función es mantener las reglas básicas del juego. En este contexto, el Estado no tiene un único interés nacional, sino que hay varios los cuales cambian y compiten entre sí dentro de un contexto pluralista. Por último, para los constructivistas, el interés nacional no está dado ni es material, sino que es ideacional y está constantemente cambiando y evolucionando en respuesta a factores domésticos y a ideas y normas internacionales. Los Estados, entonces, tienen múltiples identidades que también cambian, modificando las preferencias y acciones del Estado (Daddow, 2009). A partir de estas bases, se desarrollaron diferentes modelos para analizar la política exterior de un Estado.

Sin embargo, estas visiones no permiten explicar el desarrollo autóctono, propio y diferenciado de las políticas exteriores latinoamericanas. Por eso, desde América Latina, se ha buscado desarrollar teorías y conceptos más adecuados para explicar las acciones externas de los países de la región. En palabras de Bernal-Meza, estos enfoques y modelos teóricos latinoamericanos “[...] han permitido abordar la realidad desde nuestras propias perspectivas, que son distintas —por la naturaleza de los procesos históricos— de aquella propia de los países centrales y/o de aquellos que se sitúan en la porción dominante de la jerarquía del poder mundial” (2006, pp. 236-237)<sup>3</sup>.

Para Milensky (1975), los Estados latinoamericanos tienen 3 objetivos fundamentales respecto a su actuación en el sistema internacional: soberanía y autonomía, desarrollo nacional y, si es posible de

---

<sup>3</sup> Dentro de los abordajes latinoamericanos se destacan: Amado Luiz Cervo con la relación entre el “tipo de Estado” y la política exterior; tipo de régimen político y modelo de desarrollo o inserción internacional para la comprensión de la política exterior de Van Klaveren y Bernal-Meza; la tradición de pensamiento del estructuralismo latinoamericano (Aldo Ferrer, Luciano Tomassini, Mario Rapoport y Raúl Bernal-Meza, entre otros) y la Teoría del Desarrollo (Prebisch, Furtado, Cardoso y Faletto, entre otros).

alcanzar, poder nacional. Sin embargo, indica que la principal prioridad y la clave para alcanzar los otros objetivos, es el desarrollo (citado en Muñoz, 1988). En este sentido, en los análisis sobre la política exterior latinoamericana, no se ha tratado sólo de evaluar la política exterior en términos de su contribución a la promoción de las exportaciones y del comercio y la estabilidad financiera, sino también en términos de poder transformar las variables internacionales “en un sentido más favorable a los objetivos de la estrategia de desarrollo” (Van Klaveren, 1984, p. 36) del Estado.

Bajo este criterio, la política exterior resulta de un esfuerzo de compatibilizar, a través de una evaluación pragmática de los recursos de poder de que se dispone, las necesidades internas con las posibilidades externas (Lafer, 2002). La política exterior es entendida, entonces, como una herramienta; una política pública de los Estados la cual se diseña bajo la guía de los intereses nacionales, las necesidades internas y las condiciones provenientes del ámbito externo (Colacrai, 2006), ya que el accionar de la política exterior sucede en un complejo contexto político interno e internacional.

Para comprender de forma más clara la política exterior de un Estado en desarrollo, es necesario considerar los modelos de acumulación imperantes (Rapoport, 2009), y por lo tanto, el análisis de la política exterior no puede separarse del modelo de desarrollo elegido y su correspondiente estrategia de inserción internacional (Bernal-Meza, 2000). El modelo de desarrollo comprende,

[...] la manera en la que se articulan la política y la economía, entre el Estado y el mercado, en un contexto determinado. A cada modelo le corresponde un modo de acumulación, de producción y de distribución de la riqueza, así como una estrategia de inserción internacional. Resultado de ello, serán diferentes los patrones de tipo de cambio, las regulaciones del comercio exterior, y las demandas en las negociaciones exteriores (Zelicovich, 2012, p. 6).

Se desprende de esta definición, que se pueden identificar tres dimensiones en el modelo de desarrollo: la productiva, la cambiaria y financiera y la social<sup>4</sup>. La primera dimensión hace referencia al siste-

---

<sup>4</sup> La segunda dimensión toma en cuenta la relación entre el gobierno y los sectores económicos y financieros y apunta a la estabilidad macroeconómica, analizando

ma productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional, tomando en cuenta si dicho sistema se basa en las ventajas comparativas o en la construcción de ventajas competitivas. Aquí se toman en cuenta para el análisis no sólo la vinculación entre el mercado interno y el internacional, sino también la intervención del Estado en la apertura externa, la implementación de una política comercial externa activa y los criterios adoptados para la inversión extranjera directa (IED) (Devlin & Moguillansky, 2009).

Las estructuras productivas, entonces, condicionan de forma directa las formas de inserción internacional de un país, constituyendo las condiciones materiales sobre las que se construyen las estrategias de inserción internacional y, a su vez, reflejan diversas formas de interacción e intervención entre el Estado y el mercado. Teniendo en cuenta lo planteado y la complementariedad económica existente entre los países de la región sudamericana —proveedores de materias primas y Manufacturas de origen agropecuario (MOA)— y aquellos de la región asiática —proveedores de manufacturas—, en el análisis de la acción externa de Argentina y Chile hacia la región asiática, debe considerarse de manera central la influencia del modelo productivo.

Cada modelo de desarrollo, a su vez, tiene su respectiva estrategia de inserción internacional, lo que implica que éste debe articularse con las líneas directrices de esta estrategia sin dejar de lado las características del contexto externo. En este contexto, la inserción internacional puede entenderse como la estrategia de los Estados en su interacción con el sistema internacional en la procura de alcanzar objetivos nacionales predefinidos. Entonces:

[...] la estrategia de inserción internacional expresa la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica (Lorenzini, 2011, p. 43).

---

las políticas fiscales y monetarias adoptadas. La última dimensión es la social y hace referencia al rol del Estado en cuanto a la distribución del ingreso, las políticas para la reducción de la pobreza, la creación de empleo, las políticas respecto a la salud y educación, entre otras (Bresser Pereira, 2007).

Así, por ejemplo, el modelo de desarrollo adoptado por un Estado permite explicar las prioridades dadas a determinados Estados y/o regiones en política exterior, las estrategias adoptadas respecto a los procesos de integración regional como así también respecto a sus posiciones ante foros y negociaciones globales —sobre todo económico-comerciales— (Van Klaveren, 1992).

Asimismo, debe subrayarse que, dadas las heterogeneidades entre los países sudamericanos, las generalizaciones al respecto de las articulaciones entre modelos de desarrollo y política exterior, así como en cuanto a las consecuencias en las sociedades domésticas, resultan imprecisas. Por esto último distinguiremos entre los diferentes modelos de acercamiento al Este de Asia, basando estas distinciones en las capacidades materiales —principalmente estructuras económicas de los países bajo estudio— y los compromisos regionales preexistentes, que han ido moldeando de diversa manera la estrategia de inserción internacional y las decisiones de política exterior.

Como premisa central de nuestro análisis, entonces, consideramos que existe una articulación entre la estructura productiva y exportadora de un país y su estrategia de inserción internacional, así como de su política exterior. Puede argumentarse que esta articulación no siempre es lineal, dado que, por ejemplo, un país como Argentina con una estructura productiva primaria y también industrial, ha implementado estrategias disímiles de inserción internacional entre 1990 y 2015. Sin embargo, entendemos que la estructura productiva de un país impone condicionamientos domésticos a las decisiones de proyección externa, así como a las relaciones exteriores en términos de socios comerciales y de integración regional.

Claramente, lo que está presente en las estrategias de inserción internacional de los países bajo estudio es la preexistencia de un modelo primario exportador —que en el caso chileno representa la casi totalidad de la producción y de la composición de la canasta exportadora— y, en el caso de Argentina, la combinación con un modelo de industrialización cimentado sobre acuerdos regionales (MERCOSUR) y orientado principalmente al mercado doméstico y latinoamericano.

Entonces, ambos países presentan estructuras productivas heterogéneas las cuales condicionan directamente las formas de inserción internacional constituyéndose en las condiciones materiales sobre las

que se construyen las estrategias externas y reflejando diversas formas de interacción y de intervención entre el Estado y el mercado, dando cuenta de modelos disímiles de desarrollo.

### *1.1. Chile y Argentina*

En el caso de Chile, el modelo de desarrollo y su correspondiente estrategia de inserción internacional, se basa en premisas de apertura comercial unilateral, liberalización financiera y desregulación económica, que prioriza el regionalismo abierto y la firma de acuerdos comerciales preferenciales y de libre comercio. Esta política se basa en aquellas teorías económicas que indican que es un modelo óptimo para un país pequeño —con una escasa población y localizado en la periferia geográfica y política del mundo (Furche, 2011)—, ya que al ser una economía reducida no tiene incidencia sobre los precios internacionales y, por lo tanto, debe buscar la forma de adaptarse a esa situación.

Este modelo, fuertemente impulsado entre 1973 y 1990 y continuado por los gobiernos democráticos hasta la actualidad, ha tenido como principales resultados un crecimiento sostenido de las exportaciones tradicionales —recursos naturales—, una concentración en grandes socios comerciales extrarregionales, la disminución de las exportaciones no tradicionales (Aninat del Solar, 2007) y el desincentivo al desarrollo de manufacturas industriales, entre otros.

En línea con un proceso de apertura externa unilateral y con una visión pragmática en términos economicistas de la inserción internacional, la política exterior chilena se encolumnó detrás de objetivos centrados en una agenda comercial orientada al crecimiento a través de las exportaciones primarias (Bernal Meza, 2005; Colacrai & Lorenzini, 2005). En la dimensión política también se destaca el privilegio dado a las instancias multilaterales de negociación, que tuvieron un rol central en el acercamiento del país al Asia Pacífico (Quezada, 2010).

Dada la centralidad del eje comercial y la necesidad de expandir la inserción internacional tanto en el plano bilateral como multilateral, el Este de Asia se constituyó en un pilar de la política exterior chilena (Colacrai & Lorenzini, 2005; Wilhelmy, 2010). En consonancia con

ello, se multiplicó y consolidó una densa red de acuerdos: firma de TLC con Corea del Sur (2003), China (2006), Malasia (2012), Vietnam (2014), Hong Kong (2014) y Tailandia (2015); la negociación de un TLC con Indonesia y un Acuerdo de Asociación Económica con Singapur (el llamado P-4 de 2008) (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales [Direcon], 2018). Algunas condiciones que favorecieron este dinámico acercamiento fueron la complementación económica, la necesidad chilena de grandes mercados para insertar exportaciones, y la política asiática de apertura comercial y liberalización que también privilegiaba la firma de TLC, coincidiendo con la política comercial chilena de similar tendencia. A ello se suman la creciente demanda asiática de recursos para sostener un proceso de industrialización en rápido desarrollo, lo que llevó a que el acercamiento al país trasandino —primer productor y exportador de cobre y derivados— fuera natural, más allá de la ubicación geográfica del mismo.

En el caso argentino, desde la redemocratización hasta la actualidad, el modelo de desarrollo ha ido variando, pasando de la sustitución de importaciones, a un modelo neoliberal en la década de 1990, a otro neodesarrollista a partir del 2003. De esta manera, la estrategia de inserción internacional y la política exterior sufrieron cambios y ajustes ante la presencia de estos nuevos modelos. La única característica que se mantiene desde el fin de la Guerra Fría ha sido la adopción de un regionalismo cerrado, con el objetivo de ampliar los mercados internos y desarrollar una política de industrialización.

La crisis económica, financiera y política de 2001 tuvo un importante impacto en los diversos ámbitos del Estado argentino. Se da un colapso del sistema bancario, de las finanzas públicas y un debilitamiento del sistema productivo (Aronskind, 2011), marcando el fracaso del modelo neoliberal de la década anterior. Esta situación hacía necesaria la redefinición del modelo de desarrollo, de las políticas públicas y de las estrategias de inserción internacional. En este escenario de ‘refundación del Estado’, el gobierno optó por un modelo de desarrollo neodesarrollista de base industrial y con inclusión social que diera respuesta a las demandas nacionales (Busso, 2016).

La devaluación del peso argentino en 2002, junto al incremento del precio internacional de los *commodities*, favoreció la expansión

del comercio exterior y la adopción de un modelo económico de crecimiento a través de las exportaciones. El perfil comercial mantuvo un alto componente de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, cuyos principales destinos son las economías del Asia del Este. Asimismo, la apertura limitada del mercado y el compromiso con un regionalismo cerrado permitió mantener el proceso de industrialización garantizando mercados regionales latinoamericanos para las exportaciones industriales del país.

Teniendo en cuenta esta doble lógica de inserción internacional, la región asiática fue adquiriendo relevancia dentro de la agenda externa argentina como receptor de exportaciones agroalimentarias, en consonancia con la creciente demanda de China, el SEA e India. La política externa hacia estos países siguió esta tendencia incremental, y gradualmente comenzaron a multiplicarse las acciones políticas de acercamiento a los principales mercados, a través de visitas oficiales de alto rango, misiones comerciales, firma de acuerdos bilaterales de diversa naturaleza, entre otros (Rubiolo, 2017).

Entre las dimensiones de los vínculos bilaterales, el eje comercial ha sido el central tanto para Argentina como para Chile. En términos generales, con algunas diferencias que distinguimos a continuación, las naciones asiáticas se convirtieron en socios de envergadura en los últimos 15 años. Las diferencias se centran en la participación que China y el Sudeste de Asia tienen como mercados de destino y origen de los bienes de ambos países sudamericanos.

## **2. Asia en América del Sur: intereses, objetivos y acciones**

Desde principios de los noventa encontramos que comienza un proceso de mayor aproximación del Este de Asia hacia América Latina, y de manera particular hacia América del Sur. Para entender cómo y por qué se produce este fenómeno, y cuál es el papel de Argentina y Chile en este proceso, debemos abordar primero las consideraciones de política exterior que guían el accionar asiático en la región, así como las condiciones regionales sudamericanas que alimentaron estos vínculos.

Las condiciones demográficas, socioeconómicas y productivas de China y los Estados del Sudeste de Asia se constituyen en condicio-

nantes centrales de su comportamiento externo. El caso de China presenta particularidades que, dada la magnitud de su economía, han tenido profundos impactos en el comercio global. El modelo de crecimiento chino, que tuvo su primer despegue en 1978 con las políticas aperturistas de Deng Xiaoping, se reflejó en las últimas tres décadas en altas tasas sostenidas de crecimiento porcentual del Producto Bruto Interno (PBI). Con excepciones como la crisis de Tiannanmen de 1989 y la crisis económica y financiera asiática de 1997-1998, esta evolución se mantuvo en cifras superiores al 9% anual (Banco Mundial, 2018). Este ritmo de crecimiento se mantuvo estable aún durante la crisis mundial de 2008/2009 lo que le permitió consolidarse como una de las principales economías mundiales, y en el centro de la posterior recuperación económica global (Rosales & Kuwayama, 2012).

Por su parte, las mayores economías del SEA —Singapur, Indonesia, Tailandia, Malasia y, posteriormente, Vietnam— atravesaron desde finales de la década del ochenta un proceso de crecimiento sostenido. Este fenómeno dio origen a la frase “milagro económico” acuñada por el Banco Mundial, basada en las tasas de aumento de PBI de entre 7,6% y 9,2% en promedio entre 1989 y 1997, de Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam. Aunque la crisis de 1997 tuvo un fuerte impacto en las economías del SEA, la rápida recuperación económica posterior, los procesos de industrialización fortalecidos durante los años noventa y 2000, y el efecto derrame del extraordinario crecimiento económico chino, robustecieron a las economías de la región y las convirtieron en mercados atractivos para inversores, empresas y gobiernos en el mundo. Como resultado, el incremento y la diversificación de la demanda interna, la mayor necesidad de IED y la búsqueda de mercados no tradicionales como proveedores de insumos para las industrias en expansión, se convirtieron en las condiciones regionales que estimularon el acercamiento a América Latina, y especialmente a Sudamérica, como proveedora de materias primas.

Se desprende de lo planteado que, tanto para Beijing como para las economías del SEA, América del Sur —aunque aún es considerada como una región periférica en las agendas exteriores de los Estados en cuestión— se inscribe en una estrategia de diversificación de mercados de origen de importaciones —netamente primarias— y, en el caso de China y de Singapur, como un espacio emergente para la expansión de inversiones productivas y financieras. Cabe reflexionar entonces sobre



cuáles son los intereses y objetivos que se articulan desde la política exterior de estos actores asiáticos en los vínculos con Latinoamérica y con América del Sur en particular.

### ***2.1. Intereses y objetivos asiáticos en la aproximación a Latinoamérica***

Los intereses de China en el acercamiento y en la profundización de los vínculos con América Latina tienen una naturaleza tanto económica como política. Desde la primera de estas dimensiones, se destaca la sostenida necesidad por acceder a recursos naturales —energéticos, minerales y alimentos— que le permitan abastecer la demanda de la población y mantener el ritmo de industrialización de la economía (Abdenur & Marcondes, 2013). Asimismo, los mercados latinoamericanos se erigen como importantes receptores de manufacturas industriales, convirtiendo a la región en un destino de creciente relevancia para la diversificación de mercados de exportación (Ellis, 2009).

En el marco de estos intereses económicos de Beijing y de la estrategia *Going Out* definida por el gobierno chino para estimular a sus empresas a internacionalizarse y procurar la inversión en la extracción de recursos naturales a nivel global, deben comprenderse también las inversiones en Latinoamérica. En este sentido, la región es receptora de un creciente flujo de inversiones en forma de IED y de préstamos, que en la última década se concentraron en los sectores de energía, infraestructura y minería (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Corporación Andina de Fomento [CAF], 2015), todos ellos vinculados al objetivo chino de diversificar fuentes de recursos naturales para sostener su propio ritmo de crecimiento económico.

En cuanto a la dimensión política de los intereses de Beijing en la región, se destacan el desplazamiento del reconocimiento a Taiwán —en la región se encuentra un alto porcentaje de los países que lo reconocen— y asegurar alianzas estratégicas como parte de su posicionamiento mundial (Abdenur & Marcondes, 2013). Las principales acciones de política exterior hacia América Latina que pusieron de manifiesto el carácter cada vez más estratégico de la región para el camino de crecimiento del gigante asiático fueron la visita de Hu Jintao

a la región en 2004, la emisión del primer *policy paper* hacia América Latina y el Caribe en 2008 y el segundo en 2016, las tres giras de Xi Jinping por la región entre 2012 y 2016 y el establecimiento del Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2014 (Jenkins, 2010; Ministry of Foreign Affairs of the PRC, 2016).

El acercamiento de China a la región, aunque persigue claros intereses nacionales que apuntan al fortalecimiento del poder económico y político del país a nivel internacional, ha sido acompañado por una retórica de principios de política exterior anclados en la no injerencia en asuntos internos de terceros Estados, y el beneficio mutuo, así como la apelación a un pasado de opresión colonial compartida con América Latina y al privilegio a las relaciones Sur-Sur. A pesar de esta retórica, es clara la falacia de la identificación de estos vínculos como Sur-Sur, dado que, tanto por las asimetrías en términos económicos, como en las capacidades estratégica-militares, las relaciones responden a una lógica Norte-Sur, antes que Sur-Sur (Bernal-Meza, 2016).

El Sudeste de Asia constituye un caso muy diferente del de China. En primer lugar, se trata de una región constituida por once países de características disímiles y heterogéneas en múltiples dimensiones. Los principales socios comerciales de Sudamérica en el período de estudio, sobre los que concentraremos el análisis, son: Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam. A diferencia de China, el SEA no se constituye en un poder internacional, sino más bien en economías emergentes de rango medio, con diversos niveles de consolidación y de desarrollo. En este sentido, las relaciones con América Latina se caracterizan por un mayor nivel de simetría y, también en contrapunto con el caso de Beijing, se constituyen en relaciones Sur-Sur.

Algunas condiciones que se encuentran presentes a nivel regional en el SEA comenzaron a incidir en el acercamiento a nuevas regiones, como América Latina. La característica que sobresale en primer lugar es la magnitud de la población que supera los 640 millones de habitantes, creando una inmensa base de consumo para productos alimentarios (Association of Southeast Asian Nations [ASEAN], 2017). A su vez, el crecimiento económico favorece una mayor diversidad en la demanda de productos agrícolas, ampliando la canasta de productos

destinados a consumidores, así como la demanda de insumos —alimento balanceado— para la cría de animales, principalmente aviar y porcina (Foreign Agricultural Service [FAS], 2014). Una tercera condición, que se articula con las dos anteriores, es la definición de la Seguridad Alimentaria —*food security*— como prioridad política de los países de la ASEAN<sup>5</sup>. Los países del bloque regional coinciden en la centralidad de este objetivo a partir de la volatilidad de los precios globales de los alimentos —que se traduce en una alta inestabilidad en el abastecimiento interno—, el continuo crecimiento poblacional de la región y las consecuencias negativas del cambio climático para los países productores agrícolas de ASEAN (Chandra & Lontoh, 2010).

En este sentido, los países exportadores de *commodities* agropecuarios, entre los cuáles los sudamericanos se destacan por su alta competitividad, se convierten en destinos de cada vez mayor relevancia en la agenda externa de los Estados del SEA, en una política que procura alcanzar la autosuficiencia alimentaria. En el apartado siguiente profundizamos sobre las características actuales de los vínculos entre ambas, y distinguimos los rasgos específicos de los casos de Argentina y Chile.

### 3. América del Sur como región en las relaciones con el Este de Asia

Aunque es un lugar común analizar las relaciones de Latinoamérica considerando a este espacio regional como un todo homogéneo, en el caso de los vínculos con el Este de Asia deben considerarse las diferencias fundamentales que permiten configurar a América del Sur como un actor en sí mismo en esa relación. La mayor complementariedad económica —derivada de las estructuras productivas y exportadoras—, la menor influencia de Estados Unidos en el espacio regional sudamericano, así como la mayor competitividad en la producción de alimentos, se convierten en condiciones que distinguen

---

<sup>5</sup> Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, por sus siglas en inglés. Organización fundada en 1967, está compuesta por 10 Estados miembros: Malasia, Indonesia, Brunéi, Vietnam, Camboya, Laos, Birmania, Singapur, Tailandia y Filipinas, y dos Estados observadores, Papúa Nueva Guinea y Timor Oriental.

los vínculos sudamericanos con la región asiática, respecto de los que mantienen con la parte Central y Norte del espacio latinoamericano.

Sin dudas, el elemento central en esta distinción es la especialización en la producción agrícola, que como analizamos, se articula con objetivos prioritarios tanto de China como del SEA en su política externa. Esto ha permitido configurar una relación de mayor complementariedad con el Este de Asia en su conjunto. En este sentido, las importaciones chinas de productos agrícolas provenientes de América Latina se originan en un 96% en los países sudamericanos, en su mayor parte desde Brasil, Argentina, Chile y Uruguay (CEPAL, 2016).

La presencia de China en América del Sur presenta desafíos y preocupaciones comunes a los países que la integran. En primer lugar, como consecuencia de la estructura comercial interindustrial —materias primas por manufacturas industriales— que caracteriza los intercambios entre China y el SEA con América del Sur, se ha producido una mayor concentración de las exportaciones en escasos productos de origen primario en las canastas sudamericanas. Esta tendencia, que se profundizó desde 2001 hasta el presente, se ha convertido en un desincentivo a la diversificación de productos hacia un mayor nivel de industrialización en los países sudamericanos (Baroni & Rubiolo, 2013). Este patrón de comercio se ha traducido en una alta concentración de las exportaciones de América del Sur en un pequeño número de productos básicos: mineral de hierro, cobre, soja y derivado, y petróleo, dando cuenta de más del 60% de todas las exportaciones. Por su parte, Asia exporta una amplia gama de productos manufacturados, incluidos barcos, automóviles, productos electrónicos, equipos y partes y componentes (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2012, p. 15).

Una segunda característica de estos vínculos es que el crecimiento sin precedentes de las exportaciones entre 2002 y 2013 —año en que comenzó a desacelerarse el ritmo de comercio con China (CEPAL, 2016, p. 98)— generaron un incremento de los ingresos estatales que permitieron el crecimiento de sectores vinculados a la exportación primaria, los servicios ligados a ello y, en algunos países, la utilización de estos ingresos como fuentes para la implementación de estrategias de redistribución de la riqueza entre diferentes sectores sociales. Es decir, aunque el comercio bilateral con China y el SEA ha favorecido

un proceso que se conoce como reprimarización de la economía, también ha permitido el fortalecimiento de políticas sociales y de desarrollo interno en los principales países sudamericanos.

Un tercer rasgo distintivo de la relación entre Sudamérica y el Este asiático en términos comerciales es que, a diferencia de México y América Central, los países de la región han mantenido en su conjunto una balanza superavitaria. El sector exportador que permite explicar este resultado positivo para Sudamérica es el agrícola, que presenta el mayor crecimiento desde 2000, y que, en contraste con las exportaciones globales de la región, ha mantenido su desempeño hasta el presente. Esto responde sin dudas a las condiciones demográficas chinas, que debido a un creciente proceso de urbanización y a la expansión de la clase media en curso, necesita multiplicar su capacidad de abastecimiento para alimentar a la población (CEPAL, 2016).

A la luz de este repaso, a continuación, nos proponemos distinguir y analizar las relaciones entre Chile y Argentina con China y el SEA, tomando como eje central las particularidades del modelo de desarrollo de cada uno de estos Estados sudamericanos, que permita comprender por qué los gobiernos han adoptado políticas diferentes de aproximación a los mercados asiáticos, y explicar en parte los resultados obtenidos hasta el presente, así como los desafíos actuales y futuros.

### *3.1. Argentina y Chile: dos perspectivas de inserción en el Este de Asia*

Argentina y Chile ingresaron al siglo XXI, al igual que el resto de América del Sur, con el desafío pendiente de alcanzar un modo de inserción más eficiente que respondiera a las necesidades internas vinculadas al desarrollo económico y social. Las transiciones económicas que habían ya comenzado, con la consolidación de China y algunos Estados del SEA como economías emergentes, planteaban la prioridad de reorientar las agendas externas de inserción económica y comercial —alejándolas de los socios tradicionales—. Este redireccionamiento geográfico respondía también a un fenómeno que ya era evidente hace más de dos décadas: la pujante demanda asiática por materias primas producidas en la región.

En este contexto, Argentina y Chile dan forma a estrategias de aproximación al Este de Asia basadas, por un lado, en las estrategias de inserción internacional preexistentes en ambos Estados que, como planteamos en apartados anteriores, respondían no sólo a sistemas de pensamiento económico divergentes, sino a estructuras productivas con capacidades distintas. No obstante, a partir de su inserción en el Este asiático, ambos Estados persiguen objetivos nacionales directamente vinculados al desarrollo como interés nacional.

Analizando el caso de China en los países sudamericanos, es menester distinguir que en el caso argentino el Gigante Asiático es actualmente el segundo socio comercial, tanto como mercado de destino de ventas como de origen de importaciones<sup>6</sup>, mientras que para Chile, China se ha convertido en el primer socio comercial global, siendo el principal destino de las exportaciones chilenas desde 2007 y origen de las importaciones desde 2015 —desplazando a Estados Unidos en este último flujo— (Asociación Latinoamericana de Integración [ALADI], 2018).

Aunque en ambos países el papel de China en la inserción comercial adquirió un rol protagónico, particularmente desde 2003 en adelante debido al boom de los *commodities*, los resultados en términos de balanza comercial son opuestos. En el caso argentino existe una asimétrica relación entre importaciones y exportaciones que arrojan una constante balanza deficitaria para Argentina que, desde 2014, es superior a los 6.000 millones de dólares. A su vez, notamos que Argentina tiene una mayor dependencia del mercado chino como proveedor de bienes manufacturados que como destino de las ventas locales, donde observamos una mayor diversidad de destinos en la región del Este de Asia. De esta manera, las importaciones argentinas de productos chinos han tenido un incremento sostenido desde 2002, pasando de representar el 3.7% en ese año al 18.4% en 2017 del total importado por el país. Mientras, las exportaciones argentinas hacia el país asiático representan una porción menor de las ventas totales del país, su máxima participación fue del 9% en el total vendido al mundo, alcanzado en 2007, 2008 y 2015. Esto implica que, tomando en consideración la asimetría de los vínculos bilaterales, la dependen-

---

<sup>6</sup> Brasil es el primer socio comercial de Argentina.

cia argentina sobre el mercado chino es menor si se la compara con la relación que sostienen otros mercados sudamericanos, como es el caso chileno.

La relación comercial de Chile con China es esencialmente diferente a la de Argentina. En primer lugar, debe recordarse que Chile y China tienen un TLC en vigencia desde octubre 2006 que ha tenido un impacto profundo en el vínculo comercial bilateral. En términos porcentuales, en 2016 los bienes chinos representaron el 24% de las compras chilenas mundiales, y Chile destinó el 28% de sus exportaciones hacia China. En ambos flujos hay un crecimiento respecto del año anterior que continúa una línea constante desde 2008 (ese año los respectivos porcentajes fueron de 15% y 10%). A diferencia del caso argentino, vemos un alto y creciente grado de dependencia del comercio externo chileno sobre el mercado chino. Lejos de significar un progreso en la diversificación comercial, esta relación muestra lo contrario: una tendencia progresiva a una mayor concentración comercial.

En cuanto a los vínculos comerciales con el Sudeste de Asia, la situación es sensiblemente distinta. Continuando con el análisis del caso de Chile, vemos que la concentración en el mercado chino ha actuado en desmedro de los vínculos comerciales con socios de menor envergadura y mayor simetría económica y política en la región. El SEA es un socio marginal del país trasandino: las exportaciones chilenas hacia la región representan el 1.3% del total de las ventas chilenas al mundo. Por su parte, las importaciones —aunque levemente mayores— dieron cuenta del 3.7% de las importaciones mundiales de Chile. En ambos flujos, vemos una irrelevancia de estos países como mercado para la inserción comercial del país sudamericano.

Ahora, la relación comercial de Argentina con el SEA atravesó desde 2003, y con mayor intensidad desde 2008, un proceso de profundización único en América del Sur, lo que permitió eludir la concentración sobre el mercado chino como destino de las ventas. En 2016 las ventas argentinas a las seis mayores economías del SEA superaron los 5.700 millones de dólares, representando el 10% del total de las ventas argentinas al mundo. Entre los mercados de destino en la región se destacan Vietnam e Indonesia como los principales compradores. Esta cifra representa un nuevo pico de ventas a la región en un proceso

sostenido de crecimiento que se inició en 2003. Por su parte, las importaciones que también han tenido un aumento constante no tienen mayor peso en el comercio argentino dado que sólo representan en la actualidad el 4.1% de las compras totales del país. El principal socio argentino en este sentido es Tailandia<sup>7</sup>.

La particularidad de la relación de Argentina con China y el SEA es la configuración triangular del comercio: en la relación con China se concentra el mayor flujo de importaciones, mientras las exportaciones se dirigen principalmente a los mercados del SEA. De este modo, Argentina logró configurar una estrategia de inserción comercial con mayor diversificación de mercados que en el caso de Chile, además de integrar al ranking de principales socios a mercados que no son grandes poderes o economías mundiales, como es el caso de Vietnam e Indonesia, dando forma a una inserción comercial Sur-Sur.

A modo de reflexión final, Argentina, aunque sin dudas tiene un alto nivel de dependencia de los mercados asiáticos en un modelo de crecimiento a través de las exportaciones de materias primas y MOA, también ha mantenido una relación privilegiada con los socios sudamericanos, principalmente con Brasil y con Chile. Esto es consecuencia de la consolidada matriz industrial argentina y de la asociación estratégica con Brasil a través del Mercosur y de la integración conjunta en cadenas de valor regionales —particularmente la automotriz— lo que ha favorecido una inserción internacional del país más diversificada en términos de socios y de productos. Por otro lado, Chile muestra una articulada y consistente estrategia de inserción comercial en Asia Pacífico, que se refleja en la firma de numerosos TLC con países asiáticos, de los cuales se destaca el firmado con China. Esto ha respondido al modelo de inserción chileno basado en la producción centrada en la explotación de recursos naturales —casi exclusivamente concentrada en el cobre y sus derivados—. El acercamiento de China hacia Chile, en el marco de una estrategia de diversificación de fuentes de abastecimiento de materias primas, favoreció la concentración productiva de las exportaciones chilenas y desincentivó la diversificación de socios —lo que se observa en la disminución de la participación de los paí-

---

<sup>7</sup> Los análisis se realizaron en base a datos de ALADI (2017) y United Nations Comtrade (2017).



ses sudamericanos en los flujos comerciales chilenos— generando un patrón de inserción económica internacional de mayor dependencia sobre la RPC.

## Conclusión

El contexto internacional fue muy dinámico a partir del fin de la Guerra Fría, impactando en el accionar externo de los Estados. Los principales ejes articuladores de la agenda internacional del siglo XXI estuvieron centrados en el cambio del eje del capitalismo hacia Oriente y en la expansión del comercio internacional. A esto se sumó el crecimiento económico de Estados emergentes como China, India, y el SEA, produciéndose el aumento de la demanda y de los precios internacionales de las *commodities*, lo que permitió un fuerte crecimiento de las exportaciones —y de los ingresos— para los países productores de las mismas. Además, se logró una importante diversificación de socios, tanto políticos como comerciales.

La aproximación de los países sudamericanos a los Estados asiáticos ha estado guiada por los objetivos nacionales vinculados a su modelo de desarrollo. Como los Estados latinoamericanos tienen aún elevados niveles de pobreza, el desarrollo continúa siendo el imperativo doméstico que tiene peso determinante en las decisiones externas de los mismos (Van Klaveren, 1992). Teniendo en cuenta este supuesto, los modelos de desarrollo adoptados por Chile y Argentina han influido de manera directa en la estrategia de inserción internacional hacia China y los Estados del SEA. La estructura productiva de cada país impuso condicionamientos a las decisiones de proyección externa, así como a las relaciones exteriores en términos de socios comerciales y de integración regional.

De lo analizado en los apartados anteriores se desprende que, debido al tipo de intercambio basado en materias primas y MOA por manufacturas, tanto para China como para los Estados del SEA, América del Sur cumple un rol de proveedor de alimentos y de insumos para las industrias de dichos países, buscando así sostener su propio crecimiento económico. La especialización en la producción agrícola, como así también minera e hidrocarburífera de la región sudamericana, se articula con los objetivos prioritarios de la política

exterior de los países asiáticos bajo estudio, orientados a la seguridad alimentaria, energética y el desarrollo industrial.

Esta situación llevó a una mayor concentración en las exportaciones sudamericanas en pocos productos de bajo valor agregado e importaciones de bienes manufacturados con mayor valor. El alto costo de oportunidad si no se destinan los factores de producción a estas actividades vinculadas con los bienes primarios (Slipak, 2012; Nacht, 2013), facilitó la continuidad de este modo de inserción. Esto ha llevado a una nueva forma de subalternización de estos países periféricos, ya que se depende de los precios internacionales de los *commodities*, los cuales están sujetos a condiciones externas de demanda y de producción en los países socios —como ser factores climáticos, sociales y políticos— y de los capitales extranjeros —como los chinos— (Nacht, 2013).

A pesar de este intercambio desfavorable, la alta demanda asiática generó un fuerte ingreso a los Estados de la región lo que permitió el crecimiento de los sectores exportadores, los servicios vinculados a ello, y la utilización de dichos ingresos, en varios países, en políticas de redistribución de la riqueza y de disminución de la pobreza.

En este punto, las características de las estrategias de inserción internacional de cada Estado tuvieron implicancias disímiles. Mientras en el caso chileno observamos un proceso de apertura amplio basado en el libre comercio con China, lo que llevó a un alto y creciente grado de dependencia del comercio externo chileno sobre el mercado chino; en el argentino nos encontramos con una asimétrica relación entre importaciones y exportaciones que arroja una constante balanza comercial deficitaria para el país sudamericano, con una mayor dependencia del mercado chino como proveedor de bienes manufacturados que como destino de las exportaciones. Esto implica que, tomando en consideración la asimetría de los vínculos bilaterales, la dependencia argentina sobre el mercado chino es menor si se la compara con la relación que sostiene el país andino.

La concentración de Chile en el mercado chino ha actuado en desmedro de los vínculos comerciales con los Estados del SEA, observándose una irrelevancia de estos países para la inserción comercial del país andino. Sin embargo, en el caso argentino, la profundización de los vínculos comerciales con el SEA generó una configuración trian-

gular del comercio ya que las exportaciones hacia estos Estados han permitido contrarrestar, en parte, el déficit comercial con China. De esta forma, Argentina ha logrado una estrategia de inserción internacional con mayor diversificación de mercados que en el caso chileno.

Ante la pregunta sobre el futuro de estas vinculaciones, se pronostica que durante la próxima década, los Estados del SEA experimentarán un crecimiento económico mayor que el promedio mundial, junto a un crecimiento de la clase media y del proceso de urbanización. Estos factores generarán un aumento en las ventas minoristas de alimentos, con un crecimiento del 60% esperado en la próxima década, en comparación con solo el 37% a nivel mundial (ASEAN, 2017), lo que se constituye en oportunidades aún vigentes para los países de la región sudamericana, y por lo tanto este modo de inserción internacional se sostendrá.

China, por su parte, ha experimentado una desaceleración de su crecimiento, lo que ha tenido consecuencias sobre la demanda y sobre los precios internacionales de las materias primas. Esto ha afectado de forma negativa al comercio exterior de la región sudamericana, con casi cuatro años de caída constante del valor y cantidad de las exportaciones e importaciones (CEPAL, 2016). La disminución de la demanda china se debe a dos motivos: por un lado, porque ha pasado a un modelo de crecimiento basado en una economía del consumo interno y de los servicios, dejando de lado el modelo basado exclusivamente en las inversiones y exportaciones y, por el otro, porque ha reducido el aporte de los insumos importados en la producción de manufacturas (CEPAL, 2016).

Este cambio hacia una consolidación del mercado interno chino, está teniendo repercusiones no solo en su demanda, sino también en la región del SEA debido a la profunda articulación productiva existente con el mercado chino, lo que generará, a su vez, impactos múltiples en la región sudamericana (CEPAL, 2016). Para los países de la ASEAN, China se ha convertido en el principal socio comercial extrarregional (ASEAN, 2017) y en el motor del crecimiento económico de la región. Antes estos cambios, y teniendo en cuenta que las canastas exportadoras de América del Sur y algunos de los países de ASEAN son competitivas, el CAFTA (China ASEAN Free Trade Agreement) fomenta la competencia entre ambas regiones por el ingreso

al mercado chino y la atracción de IED chinas, poniendo a la región sudamericana en una posición de desventaja relativa.

China ha jugado un rol dual en América del Sur ya que, por un lado, se ha convertido en uno de los principales socios comerciales y fuente de inversión (explotación de recursos naturales y proyectos de infraestructura) y, por el otro, ha provocado un aumento del sector primario en las estructuras productivas de los países sudamericanos y una des industrialización de los mismos (Gil Barragán y Aguilera Castillo, 2017).

Concluyendo, los modelos de desarrollo y las estrategias de inserción internacional adoptadas por Argentina y Chile han profundizado un modo de inserción más dependiente de variables externas, siendo el contexto externo de altos precios y de una demanda aún constante de *commodities*, el principal eje que guía los vínculos con China y los Estados del SEA. Esto, por un lado, ha permitido a los Estados, como Chile y Argentina, diversificar sus socios comerciales e incrementar sus exportaciones con un correlativo incremento de sus ingresos, lo cual les ha permitido el desarrollo de diferentes políticas al interior de cada país. Pero, por otro lado, ha evitado una diversificación de la estructura productiva hacia una mayor industrialización, siendo los costos de este proceso muy altos para Estados aún en desarrollo. Bajo este contexto, los márgenes de maniobra para la actuación internacional de los Estados sudamericanos bajo estudio son reducidos, lo que se traduce en menor autonomía y mayor dependencia.

Ahora bien, retomando la dimensión de la responsabilidad estatal respecto de las condiciones de vida de sus sociedades, vinculadas con criterios que desde la perspectiva de los Derechos Humanos pueden adscribirse a una visión ética de las políticas públicas, creemos necesarios subrayar dos elementos: 1) La política exterior se constituye en una herramienta para responder a demandas internas vinculadas a las necesidades del desarrollo, tanto social como económico, y de este modo adquiere una dimensión que excede a las meras motivaciones de poder. 2) Estos criterios de tinte ético-moral vinculados al derecho al desarrollo, también condicionan las relaciones externas del Estado. Mientras las necesidades materiales de orden económico-comercial pueden favorecer una aproximación pragmática y materialista en la política exterior, este hiperrealismo puede conducir a desatender los

bajos niveles de cumplimiento de derechos fundamentales en terceros Estados. Se pone en evidencia así un doble estándar en comportamiento en política exterior, que enfrenta a los Estados —particularmente a los del Sur global— con dilemas éticos vinculados a cómo alcanzar el desarrollo en sus múltiples dimensiones.

## Bibliografía

### Libros y capítulos de libros

- Aninat del Solar, A. (2007). La política comercial chilena: una experiencia satisfactoria pero con nuevos desafíos. En N. Consani, *et al* (comp.), *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México* (pp. 133-156). Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal-Meza, R. (2000). *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas exteriores Comparadas*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Bernal-Meza, R. (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Busso, A. (2016). Presentación. En A. Busso (Coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011* (pp. 9-14). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Colacrai, M. (2006). Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la 'Autonomía'. En A. Bologna (Dir.), *La política exterior del Gobierno de Kirchner*, Vol. 1, Tomo IV (pp. 13-30). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Daddow, O. (2009). *International Relations Theory*. Londres, Inglaterra: SA-GE Publications Ltd.
- Ellis, R. E. (2009). *China in Latin America. The Whats and Wherefores*. Colorado, Estados Unidos: Lynene Rienner Publishers.
- Hey, J.A.K & Mora, F.O. (2003). Introduction. The theoretical challenge to Latin America and Caribbean Foreign Policy Studies. En F.O. Mora y J.A.K. Hey (Eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy* (pp. 1-12). Lanham, USA: Rowman and Littlefield Publishers Inc.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

- Lorenzini, M.E. (2011). *Política Exterior, Alianzas Estratégicas y Energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Soares de Lima, M. R. & Milani, C. R. S. (2016). Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento. En M.R. Soares de Lima, C.R.S. Milani y E. Echart Muñoz (Eds.), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América* (pp. 21-40). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España: Síntesis S.A.
- Van Klaveren, A. (1984). El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas. En H. Muñoz y J. Tulchin (Comps.), *Entre la Autonomía u la Subordinación. Política Exterior de los Países Latinoamericanos*, Tomo I (pp. 14-49). Buenos Aires, Argentina: GEL.
- Vieytes, R. (2004). *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas*. Buenos Aires, Argentina: De las ciencias.

#### Artículos en publicaciones periódicas

- Abdenur, A.E. & Marcondes de Souza Neto, D. (2013). La creciente influencia de China en el Atlántico Sur. *Revista Cidob d'afers Internacionals*, (102/103), 169-197.
- Álvarez Calderón, C. (2016). ¿El Sistema Internacional en el Siglo XXI: ¿Crisis del Estado-nación? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11 (22), 167-181. Recuperado de <https://www.esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/214/332>
- Baroni, P. & Rubiolo, M. F. (2013). Relaciones entre América del Sur y China: ¿una alternativa para una inserción internacional autónoma? *Cuadernos de Trabajo de FLACSO*, (71), 1-31.
- Bernal-Meza, R. (2006). Aportes Teórico-Metodológicos Latinoamericanos Recientes Al Estudio De Las Relaciones Internacionales. *Revista de Historia Actual*, 4 (4), 227-238.
- Bernal-Meza, R. (2016). China and Latin America Relations: The Win-Win Rhetoric. *Journal of China and International Relations*, Special Issue, 27-43.
- Bresser Pereira, L.C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, (210) julio/agosto, 110-125.
- Colacrai, M. & Lorenzini, M. E. (2005). La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de “fuerzas profundas” y tendencias. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 1 (2), 45-63.

- Devlin, R. & Moguillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista de la CEPAL*, (97), 97-116.
- Frechero, J. I. (2013). Extractivismo en la economía argentina. Categorías, etapas históricas y presente. *Estudios críticos del desarrollo*, 3 (4), 45-82.
- Giaccaglia, C. (2010). Condicionantes sociales en el proceso de formación de potencias mundiales: un análisis de los países de IBSA a partir de un recorrido histórico. *Relaciones Internacionales*, (15), 33-60.
- Gil Barragán, J. M. & Aguilera Castillo, A. (2017). China and Latin America: strategic partners or competitors? *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (82), 1-23.
- Jenkins, R. (2010). China's Global Expansion and Latin America. *Journal on Latin American Studies*, (42), 809-837.
- Jiménez, D. M. (2007). El proceso de toma de decisiones como eje de la política exterior autónoma: el caso de la Argentina. *Relaciones Internacionales*, (33), 1-15.
- Muñoz, H. (1988). El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. *Revista Relaciones Internacionales*, (22), 7-22.
- Nacht, P. A. (2013). El Dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (45), 141-154. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50925659010>
- Quezada, A. (2010). Inserción Internacional De Chile En La Post-Guerra Fría. Concertación política e integración económico-comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). *Revista Enfoques*, 8 (13), 119-134.
- Rapoport, M. (2009). Argentina: economía y política internacional. *Diplomacia, Estrategia & Política (DEP)*, (10), 27-51.
- Rubiolo, M. F. (2017). Diversificación y Autonomía: Ejes en la aproximación argentina al Sudeste de Asia. *Comillas Journal of International Relations*, (8), 67-80.
- Russell, R. & Tokatlián, J.G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180.
- Sotillo Lorenzo, J. A. (2015). Desarrollo y derechos humanos: La implementación del derecho al desarrollo en el marco de la cooperación internacional y el enfoque basado en Derechos Humanos. *E-DHC. Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, (5), 12-28.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas. Modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25 (98), 169-216.

Wilhelmy, M. (2010). La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico. *Estudios Internacionales*, (167), 125-141.

### Otros documentos

ALADI. (2018). Sistema de Información de Comercio Exterior, Uruguay. Disponible en: [http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/comercio\\_exterior\\_Entrada.seam?cid=1263](http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/comercio_exterior_Entrada.seam?cid=1263)

Aronskind, R. (6 de diciembre de 2011). Las causas de la crisis de 2001. *Noticias. Sociedad*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de < <http://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>>

ASEAN. (2017). ASEAN Statistical Yearbook 2016/2017. Jakarta: ASEAN Secretariat. Recuperado de [https://asean.org/wp-content/uploads/2018/01/ASYB\\_2017-rev.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2018/01/ASYB_2017-rev.pdf)

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto del Banco Asiático de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/389/Shaping%20the%20future%20SPA%207-20-12%20screen.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

Banco Mundial. (2018). Datos sobre las cuentas nacionales. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=map>

CEPAL. (2016). Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y desafíos. Santiago: CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40743/1/S1601155\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40743/1/S1601155_es.pdf)

Chandra, A. & Lontoh, L. (2010). Regional Food Security and Trade Policy in Southeast Asia: The role of ASEAN. Series on Trade and Food Security, Policy Brief 3. Trade Knowledge Network. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development. Recuperado de [https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/regional\\_food\\_trade\\_asean.pdf](https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/regional_food_trade_asean.pdf)

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. (2018). *Acuerdos comerciales*. Recuperado de <https://www.direcon.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales/>

FAS. (2014). Southeast Asia: A Fast Growing Market for U.S. Agricultural Products. International Agricultural Trade Reports, United States Department of Agriculture. Recuperado de <https://www.fas.usda.gov/data/southeast-asia-fast-growing-market-us-agricultural-products>

Furche, C. (2011). Balance de la Política Comercial: Impacto y lineamientos para una nueva agenda. Working papers ICSO-UDP. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales.



- Ministry of Foreign Affairs of the PRC. (2016). China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. Recuperado de [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1418254.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1418254.shtml)
- OCDE, CEPAL, CAF. (2015). Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China. Paris: OECD Publishing. Recuperado de [http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/871/E-Book\\_LEO2016\\_SP.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/871/E-Book_LEO2016_SP.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Rosales, O. & Kuwayama, M. (2012). China y América Latina y el Caribe Hacia una relación económica y comercial estratégica. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Tokatlián, J.G. (2009). Incertidumbres y encrucijadas para la política exterior de Argentina. Notas sobre el escenario internacional y la dinámica regional. *Fundación Friedrich Ebert*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/07561.pdf>
- Zelicovich, J. (2012). La dimensión doméstica de la política exterior argentina en las negociaciones multilaterales de comercio de la Ronda de Doha. *Red Latinoamericana de Política Comercial*, working paper N° 145. Recuperado de <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012>

### Ponencias

- Slipak, A. (2012). Un análisis de las consecuencias socio-económicas para la Argentina de sus relaciones con China. Las contradicciones del modelo y la reprimarización de la economía. *La crisis global como crisis del pensamiento económico*, simposio llevado a cabo en las V Jornadas de Economía Crítica, Buenos Aires, Argentina.

### Artículos periodísticos

- Paradiso, J. (20 de febrero de 2002). Política exterior: nuevo modelo. *Clarín*. Recuperado de [https://www.clarin.com/opinion/politica-externior-nuevo-modelo\\_0\\_Sy3WITSi0Ke.html](https://www.clarin.com/opinion/politica-externior-nuevo-modelo_0_Sy3WITSi0Ke.html)



Parte 2

**Organizaciones Internacionales**



# En el Multilateralismo Financiero el *Cómo* Importa: El Régimen Monetario Internacional y Las Decisiones del FMI

Juan Nicolás Garzón-Acosta

## Introducción

La literatura en Relaciones Internacionales ha discutido ampliamente entorno al lugar que ocupan las instituciones internacionales como mecanismos de coordinación política. No son pocas las controversias que se han abierto en los círculos académicos acerca de los alcances, la efectividad, la utilidad, legitimidad y la representatividad, entre otros factores, de este tipo de organizaciones. En el caso particular del Fondo Monetario Internacional (FMI) las controversias abundan, en la medida en que hace parte de la institucionalidad asociada al desarrollo del sistema económico y financiero mundial que se configuró una vez concluyó la Segunda Guerra Mundial y cuya influencia se ha extendido hasta la actualidad. El diseño orgánico y el mandato que se le otorgó al FMI en sus inicios fue el reflejo de un contexto internacional particular, y aunque ha experimentado importantes transformaciones, la organización continúa actuando bajo una estructura específica de poder mundial capaz de definir reglas de juego y en la cual los Estados más poderosos mantienen una influencia significativa.

En FMI ha evolucionado al compás de las grandes transformaciones económicas globales, de tal forma que sus funciones fueron adaptándose a las dinámicas propias del avance del capitalismo. La garantía institucional que el Fondo ha brindado para mantener el sistema financiero y de pagos internacionales, le ha obligado a ofrecer préstamos en condiciones de crisis económica, extender sus responsabilidades y ampliarse a miembros con sistemas de mercado con un nivel de desarrollo exiguo. Los cambios también le permitieron ampliar su influencia en la formulación de políticas dentro de los países miembros, en especial entre los prestatarios (Boughton, 2004). Las

grandes transformaciones globales no necesariamente se tradujeron en cambios significativos en la arquitectura interna, en particular en lo concerniente a la forma en la que se toman las decisiones y al peso específico que tienen los países más desarrollados en la definición de los patrones de conducta.

El presente capítulo se propone explicar la manera en la que el FMI se ubica dentro de una estructura de poder global, cumple sus funciones en el marco de un Régimen Internacional y ha evolucionado durante los últimos sesenta años, estableciéndose como el pilar del sistema financiero internacional y actuando en materia monetaria en función de la interacción entre unas estructuras internas e internacionales. Para abordar estas cuestiones este capítulo se divide en cinco partes. En la primera sección se exponen los elementos esenciales de un Régimen Internacional y se analiza la forma en la que los regímenes se vinculan con los conceptos de hegemonía y bienes públicos globales. En la segunda parte, se detallan los elementos más relevantes del Régimen Monetario Internacional y la forma en la que el FMI surge y se sitúa dentro de este marco. En el tercer acápite, el más extenso, se analiza el proceso de toma de decisiones que tiene lugar en el interior de la organización, con el propósito articular los aspectos estructurales previamente expuestos y los determinantes internos, lo que permite explicar las motivaciones que impulsan la acción del Fondo. En cuarto lugar, se plantean algunas cuestiones acerca de la propuesta de reforma a la institución y sus procesos de decisión. Finalmente se concluye con algunas reflexiones.

## **1. Regímenes Internacionales, Hegemonía y Bienes Públicos Globales**

Los países en materia monetaria han creado un conjunto de acuerdos, instituciones y en general reglas de juego que les han permitido ir delineando una estructura financiera global que, a su vez, ha propiciado la convergencia hacia la implementación de políticas económicas estándar por parte de los Estados tanto desarrollados como en desarrollo. En el ámbito de las Relaciones Internacionales estas reglas han tomado la forma de Regímenes Internacionales, cuyo surgimien-

to, desarrollo y factores de transformación o colapso, han suscitado un amplio debate en el seno de la disciplina.

Autores como Robert Keohane han abordado los asuntos relativos a los Regímenes Internacionales definiéndolos como “conjuntos de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales” (Keohane, 1984, p. 80). De manera complementaria Puchala y Hopkins (1982), sostienen que los regímenes permiten definir y regularizar los comportamientos de los agentes que participan en ellos y en ese orden de ideas definen qué comportamientos son legítimos y cuáles son condenables, en tanto los regímenes determinan la conducta de los actores en virtud de la adhesión de estos a las reglas y códigos que previamente se han configurado.

Un grupo significativo de académicos se ha inclinado por adoptar la definición de Regímenes Internacionales de Stephen Krasner, quien los entiende como: “un conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas, procedimientos de toma de decisión, que gobiernan áreas temáticas particulares y en torno a las cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales” (Krasner, 1982, p. 186). Dentro de esta definición, cobra particular importancia lo relativo a los procedimientos de toma de decisión, ya que de los regímenes se desprenden no solo asuntos de orden normativo, sino que adicionalmente se establecen los mecanismos mediante los cuales aspectos como las normas y las reglas son establecidas y la manera en las que operan los instrumentos que permiten resolver diferencias entre los agentes (Puchala & Hopkins, 1982).

El orden que generan los Regímenes Internacionales puede estar soportado sobre la base de un gran poder que cumple las funciones de promotor y protector de las reglas de juego comunes. Esta es, en términos generales, la premisa fundamental sobre la cual se asienta la teoría de la estabilidad hegemónica de las Relaciones Internacionales, la cual apunta a demostrar que la formación de Regímenes Internacionales depende directamente de la estabilidad que provee la existencia de una hegemonía, que en términos generales, se entiende como aquella que goza de preponderancia sobre un grupo de recursos materiales, particularmente: materias primas, fuentes de capital, control

sobre mercados y ventaja competitiva en la producción de bienes de alto valor (Keohane, 1984).

La estabilidad hegemónica ha gozado de especial aceptación en el ámbito de la economía política, ya que varios especialistas han coincidido en la idea de que la dominación económica, en especial de los Estados Unidos, ha sido el pilar del desarrollo del multilateralismo global, principalmente en los campos financiero y monetario, en donde el FMI ha sido singular protagonista (Gilpin, 2001). De esta manera, una vertiente de la estabilidad hegemónica, no la única, vincula la operación y eficacia de las instituciones internacionales a la prevalencia de un mundo marcado por la existencia de uno o pocos polos de poder, y procura defender la tesis de que la efectividad de los regímenes se logra gracias a que los Estados persiguen lógicas cooperativas que no resultarían efectivas de no existir dichos regímenes, además, añaden a la ecuación el presupuesto de que la pervivencia de este set de reglas está en directa relación con la estructura de poder que lo soporta. Bajo las premisas descritas se asume que una vez se erosiona el poder hegemónico sobre el cual descansa el régimen, este probablemente colapsa o al menos es susceptible de transformarse (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1997).

La discusión sobre las motivaciones del hegemón también son profundas, aunque en materia monetaria una vertiente de la estabilidad hegemónica llama particularmente la atención. Partiendo del presupuesto de que la hegemonía cumple una especie de función benevolente se asume que el poder dominante acarrea los costos de mantener el sistema, por ejemplo, proveyendo los que se conoce como bienes públicos globales<sup>1</sup>, entre los cuales se puede incluir una divisa internacional o activo de reserva (Cohn, 2012). Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial ocupó un lugar hegemónico y en consecuencia suministró los activos de reserva necesarios (dólares) para el desarrollo de la economía global. A partir de entonces el dólar cum-

---

<sup>1</sup> Los bienes públicos son considerados una falla de mercado y poseen dos características fundamentales, son no rivales y no excluyentes. La primera, supone que el disfrute por parte de un agente del bien no afecta el disfrute por parte de otros agentes; y la segunda implica que no existen instrumentos que permitan excluir a un agente de la posibilidad de beneficiarse del bien, un ejemplo clásico en economía corresponde a la seguridad nacional.



plió las funciones del dinero a escala mundial, constituyéndose en medio de intercambio, reserva de valor y unidad de cuenta, es decir, fue la moneda en la cuál se hicieron y se continúan realizando las transacciones comerciales y financieras globalmente, es el gran activo de reserva internacional de los Estados y los precios mundiales de los bienes transables se fijan en la moneda norteamericana.

Algunos académicos también han hecho una lectura acerca de los regímenes y las instituciones internacionales como bienes públicos globales, de manera que consideran que las reglas de juego y las garantías que ofrecen sobre su cumplimiento dichas instituciones benefician, aunque no a todos de la misma forma, al conjunto de Estados (Oatley, 2012). Las dificultades en la provisión de bienes públicos pueden originarse debido a la existencia de *free rider* que corresponden a agentes que se benefician del bien sin contribuir a su sostenimiento. En el caso de las instituciones como el FMI, la teoría de la estabilidad hegemónica considera que el hegemón resuelve el problema del *free rider* ya que sostiene un parte significativa del sistema, no necesariamente de forma desinteresada, por cuanto mantener el régimen le reporta beneficios, políticos y económicos, significativamente superiores, en comparación con los costos que debe asumir por proveer el bien público (Oatley, 2012).

La ortodoxia económica ha tratado de presentar a las instituciones internacionales como bienes públicos fundamentales en el mantenimiento de la estabilidad financiera internacional. En 1999, el entonces Director General del FMI Michel Camdessus pronunció un discurso en Washington D.C. cuyo eje fundamental consistía en demostrar que el sistema monetario y financiero constituía un bien público global y “por lo tanto, todos tienen un interés en las reformas que mejorarán el sistema para el beneficio público global. Y, como sucede con frecuencia en el caso de los bienes públicos, no muchas personas se preocupan por ellos, y aún menos están dispuestos a pagar por su mejora”. A esta posición se le sumó varios años después el gobernador del banco central japonés Masaaki Shirakawa (2012), quien, en un contexto de poscrisis económica mundial, estimó que “los bienes públicos mundiales son aquellos necesarios para que la economía global funcione adecuadamente” y agregó que “la solidez de las instituciones financieras individuales es un elemento básico de estabilidad financiera.”. En términos generales estas posturas apuntan a afianzar

la legitimidad de las instituciones financieras mundiales y a comprometer a todos los componentes del sistema para que contribuyan en la provisión y mantenimiento de estos bienes públicos globales.

De formas como las descritas se refuerza una retórica que favorece un comportamiento predecible del hegemon, que consiste en intentar transferir parte de la carga del mantenimiento del bien público a los demás actores y transmitir un mensaje acerca de las ganancias comunes derivadas del fortalecimiento del régimen. Es muy probable que el hegemon no deposite toda su confianza en que habrá una consciencia acerca del valor de los aportes colectivos y en consecuencia se incline por una actitud más agresiva, generando mecanismos coercitivos que lleven a los actores a acatar por obligación las reglas del juego y a contribuir activamente en el mantenimiento de estas. En el caso particular del FMI estas reglas serán descritas en líneas posteriores y se prestará especial atención a la forma en la que los actores aportan activamente al mantenimiento del sistema, pese a que no necesariamente obtener los réditos esperados.

Los factores que determinan la hegemonía son objeto de discusión debido a que ha prevalecido cierta postura convencional acerca de que el poder dominante se ejerce mediante el uso de unos recursos materiales, como el aparato de guerra, que garantizan las condiciones necesarias para el ejercicio de la hegemonía. Sin embargo, algunas teorías inspiradas en el trabajo intelectual de Antonio Gramsci (1891-1937) consideran que la hegemonía posee un sentido cultural que además se expresa en la conformación de una clase dominante que no ejerce de manera exclusiva la coerción para afirmar su poder, sino que promueve un conjunto de ideas y valores compartidos que le permiten obtener el consentimiento de las clases dominadas, a tal punto que el subordinado no se identifica como tal y por tanto termina legitimando la estructura de poder establecida (Cohn, 2012).

Rober Cox, uno de los representantes más reconocidos del pensamiento neogramsciano, sostiene que las instituciones económicas internacionales resultantes del fin de la Segunda Guerra Mundial, como el FMI, han defendido concepciones propias de la clase dominante capitalista sobre el desarrollo económico, empleando un mínimo de fuerza y en concordancia con el rol hegemónico capitalista estadounidense. Bajo esta lectura, las organizaciones internacionales son pro-

ducto y fuente de legitimación de un orden hegemónico mundial del que se derivan unas reglas, bajo una estructura jerárquica de poder como la que se manifiesta en el sistema de votación del FMI, que se abordará posteriormente (Cox, 1983). Adicionalmente, las instituciones logran la captura de las élites de la periferia y bloquean el desarrollo de lo que Gramsci es su momento definió como la *contra-hegemonía* que se ha expresado, por ejemplo, en la poca capacidad del movimiento antiglobalización o altermundista para configurarse como una verdadera opción frente al orden económico imperante (Mueller, 2011).

Una lectura que hace énfasis en las motivaciones materiales de los actores, llámense Estados u organizaciones internacionales de base gubernamental, suele asociarse a la idea de que su comportamiento está soportado en una lógica racionalista. Desde esta perspectiva se asume que los actores operan con un propósito definido y toman cursos de acción dadas las oportunidades y restricciones a las cuales están sujetos. Esta forma de entender el comportamiento económico y/o social está fundamentada en la teoría de la elección racional, ampliamente difundida en la ciencia económica y que se constituye en un marco teórico esencial para modelar el comportamiento de los sujetos.

Desde esta visión racionalista los agentes, entre los que evidentemente se destacan los seres humanos, actúan regularmente de forma deliberada frente a varios cursos de acción, llevan a cabo uno o varios de ellos (Lovett, 2006) y responden sistemáticamente a los incentivos. De las premisas anteriores se desprende el presupuesto fundamental de que los actores poseen móviles basados en el interés propio, que permite un análisis que encuentra relaciones causales de índole material y que a su vez explica las razones por las cuales las lógicas de la competencia pueden imperar sobre las lógicas de la cooperación en múltiples ámbitos.

Una alternativa frente a la visión que previamente ha sido expuesta y que ha despertado gran interés en la literatura de las Relaciones Internacionales proviene de la denominada teoría constructivista, la cual procura entender el peso de las ideas en la forma que adquiere el sistema internacional. Desde esta perspectiva se construye un marco explicativo que apunta a determinar cómo las identidades y

los intereses se construyen por fuera de una realidad objetiva y son el resultado de un proceso de interacción social. En consecuencia, el constructivismo cuestiona la postura racionalista de las escuelas que lo precedieron, interesándose en entender por qué los agentes se fijan determinados intereses y tienen preferencias que se ven afectadas por factores de carácter histórico y sociológico (Tussie, 2015).

La importancia de las ideas y los significados en el seno de las Organizaciones Internacionales se puede analizar a partir del trabajo de Michael Barnett y Martha Finnemore, quienes sostienen que estas instituciones, valiéndose de su poder y autoridad, operan diversos mecanismos mediante los cuales logran sus propósitos, a saber: (i) clasifican o definen el mundo, de manera que no solo se conciben para resolver los problemas internacionales sino que contribuyen activamente a definirlos, bajo el presupuesto de que los problemas no se pueden entender como parte de una realidad objetiva, sino que surgen en la subjetividad, lo que ayuda a precisarlo y establecer cuáles de los problemas demandan solución; (ii) determinan los significados, lo que les permite prescribir qué tipo de conductas son aceptables empleando lo que se puede considerar como un “marco” desde el cual se interpretan los problemas y se define una guía de acción; y (iii) difunden normas, lo que lleva a las organizaciones internacionales a ser voceras y encabezar ciertas formas de acción e implementación de prácticas en virtud de su visión de progreso, bienestar o estabilidad, entre otros (Barnett & Finnemore, 2004).

Best (2010) amplía el carácter explicativo del constructivismo en un caso como el del FMI y estima que instituciones como esta implementan prácticas políticas que en sí mismas se consideran constructivistas, mediante el desarrollo de normas y la promoción de lo que se consideran “buenas prácticas” económicas que abarcan un sinnúmero de áreas temáticas. Desde el constructivismo se hace una lectura profunda de las reglas que promueve el FMI, entendiéndolas no solo como expresiones simples de regulación, sino como mecanismos para forjar identidades de los agentes que participan en la economía mundial. El Fondo creó las condiciones para la reproducción de una nueva narrativa acerca de cómo se perciben asuntos como la sostenibilidad fiscal, la solidez económica y la estabilidad financiera, entre otros, y por esa vía, logró desencadenar respuestas gubernamentales que llevaron a

los estados a disciplinarse mediante altas dosis de lo que empezaron a entender como “responsabilidad fiscal” (Best, 2010).

El interés en ponderar el efecto que tiene el mundo de las ideas en el ámbito de las relaciones internacionales lleva a los constructivistas a plantear la importancia de las llamadas comunidades epistémicas. Un conjunto de expertos en un campo particular, comparten una comprensión común acerca de un problema y sobre la base de sus conocimientos y experiencia obtienen la autoridad necesaria para ser relevantes en las decisiones políticas que se adoptan en su campo de experticia, conformando de esta manera una comunidad epistémica (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1997). En ese sentido, Adler & Hass (2009) arguyen que una comunidad epistémica contribuyó de forma definitiva a la configuración de los acuerdos políticos que le dieron vida al sistema de Bretton Woods, que ha forjado los elementos constitutivos del Régimen Monetario Internacional en el cual se enmarca el FMI.

## **2. Origen y Estructura del Régimen Monetario Internacional y el FMI**

El concepto de comunidades epistémicas constituye un buen punto de partida desde el cual delinear el origen y características del Régimen Monetario Internacional del que hace parte el FMI. El origen de este régimen tiene como principal referente los acuerdos logrados en el complejo hotelero de Bretton Woods en el ocaso de la Segunda Guerra Mundial (1944), allí tuvo lugar un proyecto sin precedentes que estuvo marcado por toda la convulsión política y económica del final de la guerra. En ese contexto las visiones británica, encabezada por John Maynard Keynes y norteamericana, representada en la figura de Harry Dexter White, se encontraron para generar un plan que le diera vida a una nueva arquitectura financiera internacional, la cual se materializó mediante un compromiso colectivo para formular la “Declaración Conjunta de Expertos sobre el Establecimiento de un Fondo Monetario Internacional” que en esencia condujo a la firma del “Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional” (Bordo, 1993; Tackie, 2015).

El plan keynesiano ponía énfasis en la necesidad de desarrollar estrategias que permitieran la provisión de liquidez internacional, mediante el establecimiento de un Banco Central Mundial que incluía una moneda internacional denominada Bancor, diseñada para promover el pleno empleo y garantizar la solvencia de los Estados miembros. La audaz propuesta de Keynes contrastaba con el interés norteamericano por mantener estables los tipos de cambio<sup>2</sup> y generar un sistema menos ambicioso en el cual se constituyera un fondo de estabilización más pequeño que implantara algunas normas sobre condicionalidades para acceder a los recursos (Dervis, 2005). Pese a haber sido desestimado por las corrientes racionalistas, el aporte de la comunidad epistémica fue determinante en el logro de un acuerdo exitoso entre británicos y estadounidenses. Aunque la visión norteamericana prevaleció en la creación del FMI, hubo un consenso intelectual acerca de la importancia de la contribución de Lord Keynes al pensamiento económico que permitió la emergencia de un sistema basado en un intervencionismo de corte capitalista (Bordo, 1993, Tackie, 2015).

Producto de Bretton Woods se generó un sistema financiero internacional que reforzó la importancia del FMI como institución clave en la formulación de estrategias que llevaran a los países a adoptar unas normas precisas en el ámbito monetario. El rol de esta nueva institución implicaba también el establecimiento de unas condiciones que favorecieran la puesta en marcha de mecanismos de coordinación y cooperación entre los gobiernos, en un contexto en el que, además, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) iba tomando forma a partir de 1945. Paralelo al desarrollo del FMI se fueron gestando mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo, en cabeza del Banco Mundial (BM), de manera que ambas instituciones se incorporaron de forma articulada al sistema de la ONU. Todo este escenario estuvo complementado desde 1947 por el desarrollo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por

---

<sup>2</sup> El tipo de cambio es en esencia un precio más de la economía que determina cuántas unidades de moneda local se requieren para adquirir una unidad de moneda extranjera, en términos generales a esto se le llama tipo de cambio nominal y en muchos países es el resultado de la interacción entre oferta y demanda de divisas.

sus siglas en inglés), que buscó darle un impulso definitivo a la liberalización del comercio y que en 1994 le daría paso a lo que hoy se conoce como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El sistema monetario pactado en Bretton Woods se fundamentaba en un acuerdo que le otorgaba a Estados Unidos el rol de garantizar la convertibilidad oro-dólar. Básicamente los representantes de los cuarenta y cuatro Estados que firmaron el acuerdo decidieron anclar el sistema monetario mundial al dólar y en consecuencia establecieron un mecanismo de tipo de cambio fijo de 35 dólares por onza de oro, lo que significó en principio tres cosas: i) al establecerse un sistema de cambio fijo entre el dólar y el oro se generaba consecuentemente un sistema de cambio fijo entre el dólar y el resto de las monedas, las cuales podrían ser convertibles entre ellas, también a una tasa fija; ii) la moneda norteamericana se convertiría en el pilar sobre el cual se desarrollaba el sistema cambiario mundial, por tanto, las operaciones comerciales y las reservas monetarias de los países pasaron a ser en su mayoría en dólares; y iii) la autoridad monetaria de los Estados Unidos se comprometía a emitir dólares en función de las tenencias de oro que poseía y a intercambiar las unidades monetaria por oro al precio oficial previamente enunciado.

La Segunda Guerra Mundial había dejado a Estados Unidos como el promotor global del multilateralismo y la liberalización económica, para esto, era inevitable contar con un sistema de convertibilidad como el ya descrito. De tal manera que el sistema creado en Bretton Woods tuvo entre sus características fundamentales: i) la implementación de un sistema de tipos de cambio que eran fijos pero se podían ajustar a largo plazo; ii) los Estados miembros estaban habilitados para aplicar controles a fin de regular los movimientos internacionales de capital, pero no podían restringir el sistema de pagos por cuenta de las transacciones económicas de bienes y servicios que realizaban; y iii) se creaba un mecanismo de estabilización gracias a un sistema de cuotas que se le asignaba a cada miembro, permitiendo el establecimiento de planes de crédito a corto plazo para los países que experimentarían problema de balanza de pagos (Tackie, 2015).

Desde su origen el FMI se fijó como propósito el “Fomentar la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente que sirva de mecanismo de consulta y colaboración en

cuestiones monetarias internacionales. [Adicionalmente] coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros, y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial” (FMI, 1944). De esta forma se ponía en cabeza de una institución internacional la labor de concesión de préstamos a los países con déficits, dándoles tiempo para realizar los ajustes necesarios para encausar sus economías en una senda de estabilidad y crecimiento. Junto con el Banco Mundial, el FMI desarrolló diversos tipos de paquetes de ayuda en términos de plazo, condicionalidad y destino de los recursos que se prestaban (Cox, 1983).

Una combinación de factores internos y externos a Estados Unidos fueron debilitando el mantenimiento de las reglas monetarias que se habían fijado en 1944. La presión fiscal que había generado el mantenimiento de la guerra en Vietnam, el incremento sostenido del gasto público, el aumento del desequilibrio externo norteamericano y un proceso progresivo de pérdida de confianza en la capacidad que había ofrecido EE. UU. para garantizar la convertibilidad de dólares por oro, entre otros factores, llevaron inicialmente a tomar la decisión de devaluar el dólar y posteriormente a abandonar la convertibilidad formal y definitivamente en 1971. La decisión de la administración Nixon tuvo consecuencias sustantivas sobre el sistema monetario mundial que se extendieron varios años después y que, a partir de 1973, específicamente por cuenta del primer shock petrolero, se tradujeron en lo que se ha denominado como un “No Sistema”, el cual se extiende hasta nuestros días.

El colapso de Bretton Woods no se tradujo en la desintegración del Régimen Monetario Internacional que había fundado, entre otras razones, debido a que la estructura de poder que lo soportaba se había visto afectada pero no erosionada en su integridad y a que el mismo régimen logró adquirir cierto grado de autonomía, por tanto, se presentaron cambios en algunas reglas y procedimientos, pero no en los principios y las normas que el régimen ya había logrado afianzar y que en últimas terminaron simplemente adaptándose a un nuevo contexto (Ruggie, 1982). Durante la Conferencia de Jamaica de 1976 se decidió modificar una parte del articulado del acuerdo constitutivo del Fondo, en particular, aquellos aspectos relativos a los tipos de cambio, formalizando uno de los elementos más importantes del sis-



tema moderno, a saber, la libre flotación de la tasa de cambio frente a una moneda de libre elección, que en la práctica terminó siendo el dólar gracias a que Estados Unidos conservó su poder dominante en el campo político y militar (Fouskas & Gökay, 2015).

La adopción de libre flotación de la tasa de cambio supuso en adelante la exposición de las economías nacionales a los efectos de la volatilidad de las monedas, que se refiere a las variaciones constantes en el corto plazo del tipo de cambio. Esto implica que las variaciones de la tasa de cambio, que se presentan por un sinnúmero de factores, generan consecuencias profundas en la posición internacional de los países y en los resultados de varios de sus sectores productivos en tanto suelen generar altos grados de incertidumbre que pueden desencadenar crisis de confianza tan graves como las que acaecieron en el Sudeste Asiático a finales de los años noventa, en donde además, el FMI tuvo un importante, y para muchos, controvertido papel.

Tras el colapso de Bretton Woods el FMI conservó varias de sus funciones esenciales, debido que se construyó bajo el precepto fundamental de que la cooperación económica era un elemento esencial de la paz mundial. Desde su concepción un sistema monetario estable proveía las condiciones necesarias para fomentar la prosperidad económica dentro de los países, la cual dependía del pleno empleo y la estabilidad de los precios, ambos, componentes fundamentales de lo que los economistas llaman “equilibrio interno”. Del mismo modo, la institucionalidad internacional apuntaba a que los países pudieran contar con la capacidad de atender desajustes en el “equilibrio externo”, el cual resulta más problemático de precisar, ya que situaciones de déficit o superávit no tienen connotaciones positivas o negativas por definición. Dicho de otra manera, si un país se financia del exterior y eso lo lleva a importar más bienes y servicios de los que exporta, o a recibir más capitales de los que sus nacionales ponen en otros países, su posición deficitaria no se traduce automáticamente en una condición de desequilibrio que implique la adopción inmediata de políticas correctivas (Krugman & Obstfeld, 2006).

Es importante entender que una economía que entra en una posición altamente deficitaria de su cuenta corriente revela una situación en la que se están tomando recursos de financiación del exterior que pueden ser la manifestación de un alto grado de consumo presente y

baja inversión, en ese escenario los Estados deudores pueden llegar a tener baja capacidad para darle continuidad a su financiamiento, mientras que los agentes económicos que fungen como acreedores, van a estar cada vez más reacios a proveer de liquidez a los deudores, generando restricciones graves al acceso a recursos y creando condiciones favorables para que se desencadenen crisis de deuda. De forma análoga, un superávit excesivo de cuenta corriente podría llevar al deterioro de variables como el ahorro y la inversión interna o poner en una posición vulnerable a las economías prestamistas al depender de la capacidad de pago de países que eventualmente se endeudaron por encima de sus capacidades (Krugman & Obstfeld, 2006).

Bajo este panorama los países pueden enfrentar una amplia variedad de problemas financieros entre los que se cuenta: incapacidad para hacer frente a sus obligaciones de crédito en el corto o el largo plazo —problemas de liquidez y solvencia—, déficits estructurales de cuenta corriente, pérdida de competitividad, desacumulación acelerada de reservas internacionales, pérdida de credibilidad y confianza por parte de los agentes económicos nacionales e internacionales, vulnerabilidad producida por shocks generados en la economía mundial —efecto de contagio—, y pérdida de poder adquisitivo para pagar importaciones, entre otros. En principio, estas problemáticas demandan lo que se conoce como ajuste fiscal, el cual en términos simples se puede hacer por dos vías, la del ingreso o la del egreso.

En el primer caso los gobiernos pueden implementar políticas que les permitan capturar más recursos en lo interno, especialmente mediante impuestos, y en lo externo, a través una de redefinición de la estrategia de endeudamiento. En el segundo caso que corresponde a la vía del egreso, la política económica se orienta hacia una racionalización del gasto público, bajo el entendido de que este tipo de ajustes son indispensables porque el crecimiento económico jalonado por el lado del gasto gubernamental tiene limitaciones y resulta ineludible una reducción de la expansión fiscal, sin embargo, este tipo de medidas teóricamente viables, son políticamente costosas y socialmente muy dolorosas.

La redefinición de la estrategia de endeudamiento implica pensar en el componente multilateral de dicha deuda y es en este punto en el que Organizaciones Internacionales como el FMI cobran especial im-

portancia. Como ya se mencionó, después de 1971 el Fondo mantuvo los elementos medulares de su estructura y al ser la manifestación institucional de un Régimen Monetario Internacional varios de sus principios no se alteraron sustancialmente. La flexibilidad y la disciplina fueron dos ejes fundamentales que soportaron el actuar de la organización y quedaron consignados en su Convenio Constitutivo. La disciplina se fundamentaba en la necesidad de que los países acataran de forma casi irrestricta las reglas de juego que por “acuerdo” se habían diseñado, incluyendo la obligación de mantener los tipos de cambio fijo que en la actualidad han sido prácticamente abandonados. Por su parte, la flexibilidad implicaba la posibilidad de que los países lograran conseguir recomponer su equilibrio externo de forma ordenada y sacrificando al mínimo su equilibrio interno, mediante el acceso a lo que hoy en día se conoce como una financiación adecuada pero no ilimitada (Cohn, 2012; Krugman & Obstfeld, 2006), lo que se resumen en una mezcla de “zanahoria” y “garrote”, vital en la comprensión de la actuación contemporánea del FMI.

### 3. El proceso de toma de decisiones en el FMI

Como se mencionó anteriormente, estudiar los Regímenes Internacionales implica necesariamente abordar un asunto fundamental respecto a la forma en la que operan los mecanismos de toma de decisiones, ya que es en este ámbito donde quizá se pueden apreciar mejor las motivaciones que explican la forma en la que opera una organización como el FMI. Dicho de otra manera, es en el proceso de toma de decisión donde se manifiestan las estructuras y los procesos que permiten entender la naturaleza, alcance e incluso limitaciones de la acción de una institución internacional.

Desde su origen el FMI se constituyó como una organización fundada en un sistema de reservas que estaría solventado por las contribuciones de los Estados que lo conformaban. Se creó un fondo de estabilización con las contribuciones de todos los miembros, los cuales aportan en función de su capacidad, lo que supone que los Estados más ricos contribuyen con sumas más grandes en comparación con los menos desarrollados. La organización se ha ido expandiendo hasta llegar a la cifra de 189 miembros (a septiembre de 2018) cuyos

representantes se reúnen anualmente en una Junta de Gobernadores en la sede de la institución en Washington D.C. con ocasión de las Reuniones Anuales del FMI y el Banco Mundial. La Junta es la máxima instancia de decisión de la organización y de ella se desprende el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI), que cumple funciones de asesoramiento al Directorio Ejecutivo del FMI. El desarrollo de las actividades cotidianas del Fondo es supervisado por el Directorio Ejecutivo conformado por 24 miembros que a su vez tiene la función de representar a todos los Estados que hacen parte de la organización (FMI, 2018).

Dentro de la estructura también se incluye a una Directora Gerente, actualmente en cabeza de la Francesca Christine Legarde, que es la jefa del personal técnico y preside el Directorio Ejecutivo. Teóricamente existe un acuerdo tácito entre los países europeos y Estados Unidos que ha definido que la dirección ejecutiva del FMI quede en cabeza de un nacional europeo y la jefatura del Banco Mundial esté en manos de un norteamericano (Millet & Toussaint, 2004). Actualmente el FMI cuenta con una burocracia robusta conformada por aproximadamente 2.7000 funcionarios en 150 países que integran diversas direcciones, comités, departamentos y oficinas regionales. Toda la estructura institucional se dedica a diversas labores que incluyen la asistencia financiera, el fortalecimiento de capacidades y la supervisión, dentro de esta última función se incluye la publicación de evaluaciones periódicas sobre el estado de la economía mundial, los mercados financieros, reportes sobre la evolución de la finanzas públicas e informes sobre la situación externa de los países más desarrollados (FMI, 2018). Los documentos e investigaciones publicadas por el Fondo no poseen un carácter meramente informativo o académico, sino que han adquirido preponderancia debido a que sus diagnósticos inciden de manera determinante en las expectativas, y por tanto en las decisiones, de los agentes económicos al rededor del mundo.

Desde su creación las instituciones de Bretton Woods tuvieron características particulares que las diferencian del resto de organizaciones internacionales de base gubernamental. Un aspecto particularmente importante consiste en que las decisiones son tomadas bajo un sistema de voto cuyo peso no es igual entre todos los miembros, sino que depende de los aportes, llamados “cuotas”, que los países hagan al momento de incorporarse a la organización. El valor de la “cuota”

se define a partir de una fórmula que pondera la capacidad de cada economía, su PIB, la necesidad potencial que tiene de recursos, la apertura al comercio y la vulnerabilidad frente a choques externos; de manera que un miembro no puede decidir unilateralmente aumentar su aportación y por esa vía su representación. Este esquema de sufragio que es conocido como 1USD=1 voto, no se traduce exactamente en un sistema en el que cada dólar aportado represente un voto en las instancias de decisión, pero permite entender cómo países como Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido, logran concentrar la mayor parte de la capacidad decisoria gracias a que controlan el 37% de los votos (FMI, 2018; Kissack, 2014; Millet & Toussaint, 2004).

A lo largo de los años los países han aportado divisas y también han realizado contribuciones en oro, permitiendo que las reservas del Fondo se hayan robustecido sustancialmente. Sin embargo, a partir de 1969, el FMI desarrolló un sistema de fondos propios llamado Derechos Especiales de Giro (DEG) cuyo valor es el resultado de una ponderación de una cesta de las monedas más fuertes del mundo, entiéndase: dólar estadounidense, yen, libra esterlina, euro y más recientemente renminbi chino. El valor de los préstamos que hace el FMI se calcula en DEG —actualmente los préstamos desembolsados ascienden a DEG 498.000 millones que son USD 723.000 millones aproximadamente— y aunque entran dentro de la categoría de activos de reserva no son considerados como una moneda. Los tenedores de DEG pueden intercambiarlos por las monedas que componen estos derechos mediante acuerdos de canje entre miembros o contando con la autorización del FMI, para que países con posiciones sólidas compren los DEG a miembros con necesidades de liquidez o situaciones de desequilibrio externo (FMI, 2016).

La forma en la que se distribuyen los votos, la estructura institucional y el proceso de formulación de políticas permite que los países industrializados posean una influencia casi desproporcional en el interior del FMI. Solo Estados Unidos concentra el 17% del poder de voto, además de contar con múltiples canales formales e informales a través de los cuales ejerce su influencia. Varios académicos coinciden en afirmar que existe una fuerte relación entre las autoridades federales norteamericanas y el FMI, al punto de que cualquier tipo de propuesta debe contar con el visto bueno del Tesoro estadounidense. La

manera en la que interviene el Fondo en los miembros, la selectividad con la que se aplican las reglas, la posibilidad de adelantar reformas institucionales, la variación de las cuotas y la suspensión de ciertas operaciones o disposiciones, dependen del beneplácito norteamericano, cuyo poder moviliza o bloquea cualquier iniciativa (Kissack, 2014; Millet & Toussaint, 2004; Stiglitz, 2002).

El poder de Estados Unidos le permite capturar una parte importante de las decisiones, institucionales. Según un estudio de Stone Randall el FMI logra ser plenamente autónomo solo en aquellas ocasiones en las que el país que pide la ayuda no tiene mayor importancia para los intereses norteamericanos, mientras que los países que son del interés de EE.UU. y gozan de su respaldo, ganan un mayor margen de maniobra en sus negociaciones frente al Fondo, ya que los incentivos y las condiciones de la organización carecen de poder disuasorio cuando se tiene el respaldo del mayor accionista de la institución. Los datos estadísticos frente a este tema son demoledores e indican que los países que cuentan con el respaldo norteamericano tienen un 39% más de posibilidades de que les ofrezcan programas de ayuda con exigencias sustancialmente más flexibles. Esto indica que los accionistas son capaces de sesgar la forma en la que son distribuidos los préstamos y las condiciones para su acceso (Randall, 2008).

Mientras que una parte importante de la actuación del FMI está sujeta al escrutinio público y responde a una intrincada burocracia a la cual han ido aportando los Estados, otras organizaciones sirven de foro de discusión paralelo e impactan de forma definitiva la toma de decisiones. En opinión de Schenk y Straumann las decisiones del FMI están mediadas por los intereses e influencia de los grandes bancos centrales, varios de ellos reunidos en el Banco de Pagos Internacionales de Basilea (BSI, por sus siglas en inglés). Los banqueros centrales, en especial de los países más ricos, han empleado al BSI para posicionarse como el núcleo del sistema monetario internacional, gracias en parte a que no responden formalmente a ningún gobierno y están fuera del radar público, lo que les facilita coordinar rápidamente acciones de gestión financiera con un amplio alcance y exentas de cuestionamientos (Schenk & Straumann, 2014). En febrero de 2018 el FMI y el BSI formalizaron una estrategia orientada a “ayudar a fortalecer la experiencia y las habilidades de los reguladores y supervisores financieros, particularmente en el contexto de la implementación de las

reformas financieras posteriores a la crisis [...]” (BSI, 2018). Mediante este acuerdo se formalizó una vieja relación orientada a coordinar la supervisión bancaria y asegurar la estabilidad financiera global.

En la actualidad el FMI otorga una amplia variedad de préstamos en función de la coyuntura económica por la cual están atravesando los países en un momento determinado, las condicionalidades, sistema de pago e incluso la denominación pueden variar. Según la información oficial los países de bajo ingreso pueden obtener recursos mediante el Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza con tasas de interés al cero por ciento. Las economías emergentes también acceden a la asistencia mediante los DEG en el marco de lo que se conoce como los acuerdo *Stand-By*. El Servicio Ampliado y el Servicio de Crédito Ampliado se han concebido como mecanismos de asistencia para economías que requieren de respaldo a mediano plazo. Los préstamos no solo han sido diseñados como instrumentos reactivos frente a situaciones de desequilibrio, ya que en casos en los que se requiere prevenir o mitigar los efectos de crisis, los miembros pueden acudir a la Línea de Crédito Flexible o la Línea de Precaución y Liquidez. Finalmente, en situaciones que demanden una ayuda de urgencia para países que atraviesen crisis agudas, se han concebido asistencias como el Instrumento de Financiamiento Rápido y el Servicio de Crédito Rápido (FMI, 2018).

Todos los préstamos otorgados por el FMI están sujetos a una condicionalidad que en efecto puede ser el aspecto más relevante y posiblemente más conocido que surge como producto de la toma de decisiones dentro de la organización. Las condicionalidades se refieren a una serie de reglas que los países que demandan ayuda deben adoptar para poder acceder a los recursos que las instituciones multilaterales brindan. Los compromisos que asume un gobierno quedan consignados en un “Memorando de Entendimiento” que surge a partir de una “carta de intención” que envían los gobiernos al Director Ejecutivo del FMI, en la que se detalla la forma en la que los fondos serán empleados. En la medida en que los compromisos quedan pactados, también se crean instrumentos que facilitan el monitoreo e incluso la injerencia del *staff* del FMI en los procesos de ajuste orientados al cumplimiento de los acuerdos.

La condicionalidad no estuvo estipulada en el Convenio Constitutivo del FMI, pero progresivamente fue incorporada a los acuerdos por insistencia de los Estados Unidos, que a su vez desarrolló instrumentos cada vez más poderosos de asesoramiento e involucramiento en las economías de sus Estados miembros, contrariando abiertamente el espíritu con el que la comunidad epistémica concibió a la organización (Randall, 2008; Barnett & Finnemore, 2004). Progresivamente, el FMI ha fomentado la condicionalidad, pero no ha depositado la confianza sobre su éxito solo en este instrumento, en tanto los grandes cambios y las decisiones de peso han estado soportadas especialmente en la experticia de su personal. El conocimiento especializado ha fomentado la creación de normas que deben ser aplicadas en los países en desarrollo, define la agenda de la organización, la dota de autonomía y crea estándares normativos. Todos estos elementos en términos de Barnett y Finnemore definen una nueva “ética global”, dentro de la cual los Estados asumen la responsabilidad de mantener un sistema financiero estable gracias a la adopción de políticas responsables (Barnett & Finnemore, 2004).

Fundamentados en el argumento de la estabilidad interna, de los riesgos que corren los diferentes sectores productivos en una situación de crisis y de las consecuencias políticas y sociales de una desaceleración de producto, el Fondo provee recursos que en general buscan reestablecer la confianza entre los agentes económicos internacionales, asegurando que un país sea capaz de pagar sus importaciones, que se hacen en moneda extranjera, y por supuesto esté en condiciones de responder por las deudas que ha contraído con anterioridad, es decir, a un alto costo promueve la priorización en la agenda pública interior, la atención de las obligaciones financieras con el exterior. Según las estimaciones realizadas por Dicks-Mireaux, Mecagni y Scahndler (2000) al examinar en un periodo de cinco años el efecto de los préstamos del FMI a un grupo de países de bajo ingreso, se pudo constatar que los préstamos condicionados resultaban beneficiosos estadísticamente sobre el crecimiento del producto y sobre el servicio de la deuda, pero no sobre la inflación, es decir, la condicionalidad parece funcionar bien para que los Estados respondan por sus obligaciones con terceros, pero no para cumplir con sus obligaciones nacionales como controlar los precios.

Bajo el nombre de programas de ajuste estructural se han puesto en marcha sendos planes de reestructuración económica cuyo eje de



tracción corresponde a los lineamientos que surgieron en el marco del denominado “Consenso de Washington”, que se refiere a un conjunto de políticas consignadas en un documento de John Williamson que lleva por título “Lo que Washington Entiende por Reforma Política” y que estuvieron orientadas a viabilizar las economías latinoamericanas que experimentaron las crisis de deuda de los años ochenta y a encarrillarlas en la ruta del “desarrollo”. Las propuestas derivadas del trabajo de Williamson fueron conocidas más tarde en América Latina bajo la forma de “neoliberalismo”, término ciertamente etéreo debido a que sus principios no se adhieren necesariamente a una doctrina o escuela económica formal. Jesús A. Bejarano entiende que este reformismo neoliberal tiene entre sus objetivos:

[..] propiciar el funcionamiento flexible del mercado eliminando todos los obstáculos que se levantan a la libre competencia. Apenas es necesario decir que el neoliberalismo ha hecho suya la teoría del libre cambio en todas sus versiones y se ha apoyado en unas u otras para justificar su concepción del mundo como un gran mercado donde todos compiten en condiciones de igualdad entre cada país según sus posibilidades. Ello supone no solamente la exposición de la economía a la competencia internacional, sino la adopción de tipos de cambio flexible y en fin el desmonte de todo tipo de protecciones, estímulos y ayudas a los productores. En esas circunstancias, la confianza en la flexibilidad de la economía y en el papel de los precios para restaurar las situaciones de equilibrio, la regeneración de los equilibrios comerciales por la vía de la apertura y el tipo de cambio libre se constituyen en las orientaciones principales de la política económica. (Bejarano, 1997, Párr. 7).

Además del impulso hacia la liberalización comercial y de capitales, el enfoque “neoliberal” del multilateralismo financiero internacional ha llevado a que los países persigan reformas fundamentadas en la estabilidad económica a través de acciones que resulten favorables en la reducción del déficit fiscal y el control estricto de la inflación. Buena parte del condicionamiento para el acceso a recursos de financiación se soporta en la necesidad de que los gobiernos adelanten privatizaciones y amplias políticas de desregulación. En términos generales, los programas de reforma estructural deben interpretarse a la luz de los preceptos de un liberalismo que intenta llevar a los países a hacer el tránsito desde un dirigismo estatal hacia unas políticas fundamentadas en los mercados (Gore, 2000).

En adición a lo anterior, resulta pertinente señalar tres puntos: primero, el tránsito hacia política promercado se enmarcó en la promoción de un nuevo paradigma de “desarrollo”, el cual desde una lectura constructivista como la anteriormente expuesta, implicó una nueva forma de entender dicho desarrollo y de atender los problemas que impiden su avance. Segundo, y en consonancia con lo anterior, la estandarización del modelo de desarrollo supuso la adopción de un mismo enfoque sin preocuparse por las particularidades, lo que implica, por ejemplo, promover políticas de favorecimiento del mercado en lugares en donde estos ni siquiera existen o están pobremente desarrollados, tal y como sucede en una parte significativa de África, que ha servido como laboratorio para la aplicación de una gama amplia de reformas estructurales (Stiglitz, 2002).

Tercero, es necesario reconocer que ni el mismo Williamson, padre del Consenso de Washington, considera que los principios del nuevo orden económico liberal se han mantenido invariables a lo largo del tiempo o han sido irrefutablemente exitosos (Williamson, 2002). En los años ochenta el canon liberal se fundamentaba en un modelo basado en una ínfima participación del Estado en la economía, mientras que para los años noventa se empezó a concebir como legítimo cierto grado de participación gubernamental en la actividad económica, en especial para corregir fallas de mercado, de manera que el Estado se vuelve un garante del desarrollo económico y se reafirman los principios del llamado nacionalismo metodológico, que se basa en la premisa de que el éxito o el fracaso de la reforma depende en su mayoría de factores de política interna, ya que las condiciones estructurales de acceso a los mercados y las oportunidades que estos brindan, permanecen disponibles y casi invariables para los países que desean optar por una senda de supuesto crecimiento sostenido (Gore, 2000).

La necesidad de atender las cuestiones de equilibrio interno y externo también han llevado a que en diferentes lugares del mundo los gobiernos tengan que evaluar sus opciones de política en función de las prioridades internas que quieren atender y de las presiones estructurales a las que están sujetos. Cuando se demandan reformas de fondo o cuando la condicionalidad es solo una etapa de una transformación económica más trascendental, y ciertamente agresiva, se habla de “terapia de shock”, tal y como sucedió bajo los gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada y Augusto Pinochet en Bolivia y Chile

respectivamente. De igual manera, los países de la ex Unión Soviética y aquellos que estuvieron bajo su área de influencia directa, han sido estudiados como modelos de la puesta en marcha de “terapias de shock” caracterizadas por una profunda reforma institucional y un proceso acelerado de introducción de políticas de estabilización centradas en atender un propósito prioritario, controlar la inflación mediante un agresivo plan de liberalización de precios y promoción de mercados libres (Spangenberg, 2015).

Los casos en los que operan los salvatajes de las instituciones económicas internacionales suelen tener origen en contextos complejos, propios de la sofisticación de los mercados financieros globales. Es usual que estos asuntos despierten poco interés por parte del ciudadano del común, ya sea por desconocimiento o porque sencillamente no identifica un vínculo entre el desarrollo de las dinámicas financieras y la incidencia que tienen sobre la cotidianidad. Sin embargo, las crisis financieras cuentan con poderosos canales de transmisión hacia lo que se conoce como la “economía real”, es decir, impactan negativamente el aparato productivo de los países, en especial, de aquellos en desarrollo, deprimiendo la demanda de empleo, restringiendo el acceso al crédito y afectando los sistemas pensionales, sin distinción de los niveles de ingreso y condiciones sociales. Frente a situaciones como las descritas parece ser ineludible el camino que conduce hacia las organizaciones como el FMI, cuyas exigencias implican reformas que no suelen gozar de una amplia aceptación.

Las consecuencia políticas y económicas que han generado los programas de ajuste han sido ampliamente tratadas en la literatura especializada, lo que se suele encontrar es una tendencia entre los especialistas a subrayar el efecto de malestar social que con frecuencia despiertan la combinación de medidas de liberalización y austeridad económica que hacen parte del discurso que fomenta el FMI. Dentro de un abanico amplio de casos Mueller señala que:

Los programas de ajuste estructural del FMI también pueden amenazar la estabilidad política y conducir a una disminución de la democracia en los países en desarrollo, a pesar de los esfuerzos de dichos programas por promover la liberalización política. [...] El resultado en muchos países, especialmente en Oriente Medio y África, ha sido el aumento del autoritarismo, en lugar de la liberalización política. Por ejemplo, los programas de austeridad instituidos a insistencia del FMI fueron responsables

de disturbios en Argentina en 1976, en Egipto en 1977, en Marruecos en 1981 y 1984, en Túnez en 1983/84, en República Dominicana en 1984, en Sudán en 1985, en Indonesia en 1988 y en Jordania en 1989 y 1996 (Mueller, 201, p. 394-395).

No son pocos los casos en los que las políticas de ajuste crean condiciones favorables para que en un entorno de agitación social y convulsión política, propia de los países en desarrollo, se desate la protesta colectiva, la cual puede terminar siendo aprovechada por sectores que intentan capitalizar la sensación de insatisfacción generalizada a su favor, promoviendo discursos que alientan la radicalización e incluso la violencia y/o generando respuestas gubernamentales, que aprovechando la ausencia de estructuras democráticas sólidas, criminalizan la manifestación y terminan presentando como legítima la adopción de medidas represivas y en general antidemocráticas (Mueller, 2011).

La resistencia que despiertan instituciones como el FMI plantea también cuestiones importantes acerca de la legitimidad con la que cuentan este tipo de organizaciones y la manera en la que su labor contribuye a cimentar estructuras sólidas de gobernanza global. En varios de los lugares en los que el FMI ha desplegado a sus funcionarios y se han implementado sus recetas, ha quedado la sensación de que esta institución está diseñada para beneficiar específicamente los intereses de los países desarrollados, de manera que sus estrategias muchas veces son interpretadas como la manifestación de una imposición que impide cierto grado de apropiación nacional, lo que a su vez obstaculiza el desarrollo de los programas (Dervis, 2005).

De las múltiples deficiencias que se han discutido en la literatura acerca de la forma en la que la aproximación del Fondo a las realidades locales, en especial de los países en desarrollo, no ha favorecido un robustecimiento de su legitimidad, hay dos que resultan pertinentes de señalar en estas líneas. Por un lado, desde la popular perspectiva institucionalista de Acemoglu y Robinson, se estima que organizaciones como el FMI suelen reconocer el vínculo entre carencias institucionales y deficiencias en el desarrollo, pero fallan al no brindar una explicación diferente a señalar el hecho de que las malas prácticas son el resultado de la ignorancia, en especial de los gobernantes, que impera en los países menos desarrollados. Por lo tanto, en opinión

de los autores, las políticas de cambio institucional no se adoptan, y en caso de hacerlo, quedan como letra muerta en reformas colmadas de buenas intenciones, pero con una mínima base de reconocimiento (Acemouglu & Robinson, 2012).

Por otra parte, Joseph Stiglitz desde su paso como vicepresidente senior del Banco Mundial ha dedicado una parte importante de su obra intelectual a analizar a las instituciones económicas internacionales y señalar lo que considera como sus graves falencias. Desde la perspectiva del autor “al FMI no le interesa especialmente escuchar las ideas de sus ‘países clientes’ sobre asuntos tales como estrategias de desarrollo y austeridad fiscal. Con demasiada frecuencia el enfoque del Fondo hacia los países en desarrollo es similar al de un mandatario colonial” (Stiglitz, 2002, p. 67). Escuchando solo su propia voz el FMI define una agenda propia, excluye de la discusión asuntos que son particularmente relevantes en países en desarrollo como la reforma agraria y en consecuencia no favorece su reconocimiento y aceptación como vehículo de prosperidad (Stiglitz, 2002).

Como se mencionó anteriormente, desde Bretton Woods se definió un patrón de desarrollo que los entonces llamados países del “tercer mundo” o “subdesarrollados” debían seguir para salir de su condición. Bajo esa lógica el Banco Mundial ha canalizado ingentes recursos para desarrollar programas que favorecen la solución de problemas convencionales de estos países: pobreza, desigualdad, instituciones débiles, bajo ingreso y carencia de oportunidades, solo por nombrar algunos. Sin embargo, el FMI, que inicialmente se había concebido como una institución de naturaleza financiera, extendió su alcance y asumió desde los años noventa la implementación de programas de desarrollo, que en opinión de muchos expertos y producto de un sinnúmero de ejercicios estadísticos, han llevado a la poco alentadora conclusión de que la ayuda al desarrollo ha fracasado estrepitosamente o al menos, no ha probado su efectividad para generar un impacto positivo en la prosperidad económica y social de los Estados menos adelantados (Sala I Martín, 2016).

En un estudio realizado por Dreher y Gassebner (2012) se encontró que los gobiernos que urgen un respaldo económico adoptando acuerdos con el FMI y permanecen en ellos después de que sus indicadores macroeconómicos mejoran, están en mayor riesgo de entrar

en crisis económica e institucional, entre otras razones por la restricciones fiscales y financieras que ya se han descrito. Otros análisis han determinado que los préstamos no han tenido un impacto sustantivo sobre el crecimiento, lo que no ha traducido en una redefinición de la estrategia sino en una reiteración de las condicionalidades, en otras palabras, se han adoptado en varias oportunidades los mismos programas en los mismos países sin mayores resultados. Al final, la ayuda externa no corrige las distorsiones macroeconómicas y no incentiva la adopción de buenas prácticas mediante mecanismos apropiados de selectividad y recompensa (Easterly, 2005).

La ausencia de adecuados incentivos ha generado problemas de riesgo moral, ya que algunos países tampoco se interesan por adoptar políticas responsables y seguir estándares internacionales probados, debido a que consideran que cuando los recursos se agoten el FMI aparecerá para rescatarlos (Fouskas & Gökay, 2015). A pesar de la abundancia de datos y análisis sobre el efecto de los préstamos condicionados sobre el desempeño de las economías prestatarias, es importante señalar que no se debe caer en el error metodológico de asumir de forma simplista que la ausencia de la ayuda financiera multilateral hubiera provocado resultados económicos y sociales más deseables, debido a que este tipo de análisis requieren un complejo ejercicio de construcción de un contrafactual, que muestre los resultados que se habrían logrado si la ayuda condicionada no hubiera tenido lugar (Dicks-Mireaux, Mecagni, & Schadler, 2000).

#### **4. Algunas propuestas de reforma**

A la pérdida de legitimidad del FMI por cuenta de los cuestionamientos acerca de la transparencia en la toma de decisiones, se le suman problemas derivados de la duplicación de labores y los bajos niveles de coordinación dentro de sus propias estructuras y en relación con otras instituciones, provocando una sensación de alta burocratización (Dervis, 2005). A partir de esta realidad se ha hablado del proceso de descentralización de la cooperación como resultado de la multiplicidad de actores (Estados, instituciones internacionales, agentes de la sociedad civil mundial), la superposición de funciones y la diversidad de agendas e intereses que existen globalmente. La ONU y sus institu-

ciones descentralizadas, gozan de cierta legitimidad y reconocimiento internacional en diferentes esferas temáticas y regionales, aunque aún resulta limitada la capacidad que posee el sistema de Naciones Unidas para atender de manera efectiva las grandes problemáticas globales.

Dos propuestas que apuntan a configurar un sistema más coherente de cooperación en materia económica y social consisten en: i) la incorporación asertiva en los esquemas de cooperación de Estados emergentes, dotándolos de capacidad para incidir en los procesos de toma de decisión; y ii) la construcción de una institucionalidad permanente y legítima que sustituya al llamado “multilateralismo de élite”. A continuación, se esbozan las características generales de estas propuestas.

Tradicionalmente las instituciones internacionales han estado sujetas a la preeminencia que ostentan los Estados más poderosos, dos casos patentes corresponden al Consejo de Seguridad y al FMI en lo concerniente al poder de veto de sus cinco miembros permanentes, en el primer caso, y al peso desbalanceado de los miembros más ricos en la toma de decisiones, en el segundo. Sin embargo, el mundo asiste a un proceso de multipolaridad económica, lo que demanda que la cooperación interestatal refleje los cambios en las relaciones de poder mundial y en ese sentido la institucionalidad global logre construir esquemas multilaterales en los que converjan los intereses de las potencias y de las economías en desarrollo que han transformado el panorama económico trascendentalmente en los últimos años (Wade, 2011).

La incorporación de nuevos agentes resulta insuficiente si no se les dota de instrumentos para su participación en los procesos de toma de decisión. Al respecto Ocampo y Stiglitz estiman que instituciones como el FMI deberían buscar una fórmula intermedia que solucione, al menos parcialmente, el dilema entre efectividad y legitimidad. Esta solución opera a través de un sistema de voto ponderado que refleje el poder económico de las principales potencias del mundo y a su vez le otorgue al grueso de los Estados un voto básico, similar al esquema de “un país un voto” que se sigue en la Asamblea General de la ONU (Ocampo & Stiglitz, 2011). De manera complementaria, es posible incorporar un mecanismo incluyente en la toma de decisiones como el propuesto por Pascal Lamy, bajo el modelo de los “círculos

concéntricos”, en el cual las decisiones se toman en función de la conformación de coaliciones que participan en procesos de negociación, y cuyas decisiones se basan en la generación de consensos, favoreciendo la legitimidad y la transparencia (Ocampo, 2015).

La segunda propuesta planteada en estas líneas, parte de la idea de que la coherencia de los esquemas de cooperación internacional se puede potenciar mediante un proceso de institucionalización formal y permanente, orientado a reducir la relevancia que por años ha mantenido lo que Ocampo denomina como “multilateralismo de élite”, representado convencionalmente por el G-20. Esta organización, que convoca a países industrializados y emergentes para tratar temas relacionados con el sistema financiero internacional, se ha constituido desde finales del siglo XX en un escenario de coordinación y consulta entre un grupo de países que concentran el 85% del PIB mundial. La forma de multilateralismo que representa el G-20 ha resultado sumamente problemática, razón por la cual “[este] modelo ha sido eficaz sólo en forma parcial, incluye áreas con grandes conflictos de interés para sus miembros, y su composición es *ad hoc* y exclusivista. Por lo tanto, genera graves problemas de legitimidad.” (Ocampo, 2015, p. 45).

Varias iniciativas de institucionalidad permanente, en diferentes áreas de la cooperación internacional, han surgido como fórmula para reemplazar los grupos *ad hoc* de legitimidad reducida, en particular es posible resaltar dos: i) El Consejo Global de Coordinación Económica que resultaría análogo del G-20 y asumiría varios de sus roles, dirigiendo y coordinando a todas las instituciones del sistema de Naciones Unidas a fin de identificar áreas potenciales de cooperación (Ocampo & Stiglitz, 2011); ii) El Consejo de Coordinación Económica Mundial que reemplazaría al ECOSOC en varias de sus funciones y sería la principal institución en el diseño de un conjunto de políticas socioeconómicas, favoreciendo la coherencia de la cooperación (Ocampo, 2015).

Estas propuestas son en definitiva un camino alternativo frente al esquema limitado que promueve el G-20. A juicio de Stiglitz y Ocampo la arquitectura de la cooperación económica global contemporánea adolece de serios problemas de legitimidad, asimetría y déficit democrático. En ese orden de ideas y de forma complementaria a lo ya mencionado, estos mismos autores han promovido cinco princi-



pios que deberían sustentar un buen sistema de gobernanza económica global, a saber: el liderazgo, la efectividad, la representación, la capacidad para coordinar el sistema y la confianza en una secretaria independiente que implemente las decisiones tomadas (Ocampo & Stiglitz, 2011). Sobre esa base, concluyen que el G-20 solo cumple con el primer principio y de forma parcial con otros dos, por tanto, han enfatizado en la necesidad de constituir esquemas más amplios de cooperación económica mundial.

## Conclusión

Pese a los cambios en la estructura de poder mundial, a las crisis económicas surgidas en el seno de los países más desarrollados y al aumento de una sensación de insatisfacción mundial por los pobres resultados que ha dejado el llamado fenómeno de la globalización, instituciones como la OMC, el FMI y el BM continúan siendo el corazón del sistema económico mundial y su actuación ha sido ampliamente cuestionada en el mundo, debido a que no ha logrado promover de manera efectiva políticas de prosperidad global. El resultado de esta situación es una pérdida de legitimidad de su acción que tiene una consecuencia nefasta para el desarrollo del mundo, ya que un bien público como la estabilidad financiera global y el acceso en condiciones competitivas a mercados abiertos, en el marco de un sistema comercial internacional, queda desprovisto.

Aunque durante años se han formulado propuestas para reconfigurar la manera en la que toman decisiones las instituciones financieras internacionales, estas adolecen de forma persistente de un déficit democrático. En el caso del FMI, Estados Unidos ha propiciado una crisis de legitimidad de la organización, en especial debido al abuso de una posición dominante que ha mantenido desde el fin de la Segunda Guerra mundial. Esta crisis, se debe fundamentalmente a que ha incidido de manera determinante en la definición de las normas y los patrones de conducta que se inscriben dentro del Régimen Monetario Internacional, sesga la forma en la que se aplican las condicionalidades y socava la estabilidad institucional al propiciar un trato diferenciado a los países próximos a sus intereses (Randall, 2008).

La pérdida de credibilidad que afecta a una organización como el FMI radica en la incapacidad que ha tenido para auto-reformarse pese a las reiteradas fallas que ha presentado y se ha excusado en su experticia como mecanismo para evadir las críticas, no asumir responsabilidades y por el contrario fundamentar su expansión (Barnett & Finnemore, 2004). La viabilidad de la gobernanza global en materia económica depende del robustecimiento de la institucionalidad internacional que, en épocas de auge de discursos nacionalistas en el mundo desarrollado, ha estado seriamente amenazada. La pérdida de legitimidad internacional del Fondo ha sido en parte consecuencia de la incapacidad de demostrar la forma en la que las ganancias derivadas del libre cambio y la estabilidad del sistema financiero son comunes y necesarias para el bienestar mundial.

### Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por Qué Fracasan por Países: los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
- Adler, E., & Hass, P. (octubre de 2009). Las Comunidades Epistémicas, el Orden Mundial y la Creación de un Programa de Investigación Reflexivo. *Relaciones Internacionales*(12), 145-169.
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Bejarano, J. (1997). *Banrepcultural*. Recuperado el 13 de Septiembre de 2018, de ¿Qué es neoliberalismo?: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-91/que-es-neoliberalismo>
- Best, J. (2010). Bringing Power Bank In The IMF's Constructivist Strategy In Critical Perspective. En R. Abdelal, M. Blyth, & C. Parsons, *Constructing the International Economy* (pp. 194-210). Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Bordo, M. (1993). The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview. En M. Bordo, & B. Eichengreen, *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform* (pp. 3-108). University of Chicago Press.
- Boughton, J. (May de 2004). The IMF and the Force of History: Ten Events and Ten Ideas That Have Shaped the Institution. *IMF Working Paper*.
- BSI. (9 de febrero de 2018). *Bank for International Settlements*. Recuperado el 23 de septiembre de 2018, de BIS and IMF to work more closely

- together to help strengthen financial supervisory skills around the world: <https://www.bis.org/press/p180209a.htm>
- Camdessus, M. (mayo de 28 de Mayo 28, 1999). *International Financial and Monetary Stability: A Global Public Good? Key Issues in Reform of the International Monetary and Financial System*. Washington, D.C.: IMF. Recuperado el 23 de junio de 2018, de <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp052899>
- Cohn, T. H. (2012). *Global Political Economy* (6a ed. ed.). Boston: Pearson Longman.
- Cox, R. (1983). Gramsci, Hegemony and In Essay in Method. *Millennium: A Journal of International Studies*, 12(2), 162-175.
- Dervis, K. (2005). *A Better Globalization: Legitimacy, Governance, and Reform*. Washington, D.C., US: Brookings Intitution Press.
- Dicks-Mireaux, L., Mecagni, M., & Schadler, S. (2000). Evaluating the effect of IMF lending to low-income countries. *Journal of Development Economics*, 61, 495-526.
- Dreher, A., & Gassebner, M. (Spring de 2012). Do IMF and World Bank Programs Induce Government Crises? An Empirical Analysis. *International Organization*, 329-358.
- Easterly, W. (2005). What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans. *Journal of Development Economics*, 76, 1-22.
- FMI. (1 de Octubre de 2016). *Derechos especiales de Giro (DEG)*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2018, de Fondo Monetario Internacional: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>
- FMI. (19 de abril de 2018). *Fondo Monetario Internacional: Datos Básicos*. Recuperado el 15 de septiembre de 2018, de Fondo Monetario Internacional: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>
- FMI. (1944). *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*. Bretton Woods, New Hampshire.
- FMI. (8 de marzo de 2018). *Préstamos del FMI*. Recuperado el 23 de septiembre de 2018, de Fondo Monetario Internacional: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Lending>
- Fouskas, V., & Gökay, B. (2015). The Failure of Neo-liberal Financialization (1971-91). En V. Fouskas, *The Politics Of International Political Economy* (1a ed. ed., pp. 38-56). London, United Kingdom: Routledge.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy Understanding The International Economic Order*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Gore, C. (2000). The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development*, 28(5), 789-804.

- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1997). Power-based theories: Hegemony, distributional conflict, and relative gains. En A. Hasenclever, P. Mayer, & V. Rittberger, *Theories of International Regimes* (pp. 83-135). Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, R. (1984). *Después de la Hegemonía Cooperación y Discordia*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Kissack, R. (2014). La UE Ante la Reforma del FMI: Préstamos Como Medida de Atrincheramiento. *CIDOB d'Afers Internacionals*(108), 43-65.
- Krasner, S. (Spring de 1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36(2), 185-205.
- Krugman, P. R., & Obstfeld, M. (2006). *Economía Internacional Teoría y Política* (7th ed. ed.). Madrid, España: Pearson Educación.
- Lovett, F. (2006). Rational Choice Theory and Explanation. *Rationality and Society*, 18 (Issue 2), 237-272.
- Milanovic, B. (2005). *Worlds Apart: Global y International Inequality, 1950-2000*. Princeton: Princeton University Press.
- Millet, D., & Toussaint, E. (2004). *Who Owes Who? 50 Questions About World Debt*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mueller, J. (2011). The IMF, Neoliberalism and Hegemony. *Global Society*, 25(3), 377-402.
- Oatley, T. (2012). *International Political Economy: Interests and Institutions in the Global Economy* (5a ed. ed.). New York: Pearson Longman.
- Ocampo, J.A., & Martín, J. (2003). *Globalización y Desarrollo: Una reflexión Desde América Latina y el Caribe*. Bogotá: CEPAL, Banco Mundial y Alfaomega.
- Ocampo, J.A., & Stiglitz, J. (2011). From the G-20 to a Global Economic Coordination Council. *Journal of Globalization and Development*, 2(2).
- Ocampo, J. A. (2015). *Gobernanza Global y Desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI y CEPAL.
- Ocampo, J. A., & Stiglitz, J. (2011). From the G-20 to a Global Economic Coordination Council. *Journal of Globalization and Development*, 2(2).
- Puchala, D., & Hopkins, R. (Spring de 1982). International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. *International Organization*, 36(2), 245-275.
- Randall, S. (Fall de 2008). The Scope of IMF Conditionality. *International Organization*, 62(4), 589-620.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox*. Oxford: Oxford University Press.
- Ruggie, J. (Spring de 1982). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 32(2), 379-415.
- Sala I Martín, X. (2016). *Economía en Colores*. Barcelona: Penguin Random House.

- Schenk, C., & Straumann, T. (2014). Of the Uses of Central Banks: Lessons from History International Monetary Policy Regimes: Historical Perspectives. *Conference Of the uses of central banks: Lessons from history. 5-6 June*. Oslo: Norges bank.
- Shirakawa, M. (October 14, 2012). International Financial Stability as a Public Good. *High-Level Seminar Co-Hosted by the Bank of Japan and the International Monetary Fund (IMF)*. Tokio: Bank of Japan.
- Spangenberg, S. (2015). Shock Therapy And The Political Economy Of The Former Soviet Space. En F. Vassilis K., *The Politics Of International Political Economy* (1a ed. ed., pp. 57-77). London, United Kingdom: Routledge.
- Stiglitz, J. (2002). *El Malestar de la Globalización*. Madrid: Taurus.
- Tackie, A. (2015). Revisiting Bretton Woods, 1944-71. En V. Fouskas, *The Politics Of International Political Economy* (1a ed. ed., pp. 20-37). London, United Kingdom: Routledge.
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*(48), 155-175.
- Wade, R. (September de 2011). From Waning to Emerging World Order: Multipolarity, Multilateralism, the G-20, The World Bank, and the IMF. *Politics y Society*(39:3), 347-378.
- Williamson, J. (2002). Did the Washington Consensus Fail? *Outline of speech at the Center for Strategic & International Studies. November 6*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.



# “Levantando el velo de la lucha contra la impunidad”: la corte penal internacional y sus intereses para actuar

M<sup>a</sup> Carmen Quesada-Alcalá

## Introducción

Como asegura Kersten (2016), la Corte Penal Internacional (CPI) es una institución jurídica internacional compleja y no una máquina de adopción de decisiones judiciales (p. 162). De hecho, se trata de una Organización Internacional, al tiempo que constituye un tribunal penal internacional de carácter permanente. Esta dualidad es única en el ámbito del Derecho Internacional Público. De este modo, si intentamos adentrarnos en los factores que influyen en la CPI a la hora de adoptar decisiones de tipo jurídico, nos encontramos con que es imposible dar una explicación completa si partimos de considerarla un simple tribunal internacional.

Si pensamos en la Corte Penal Internacional como en una Organización Internacional, podemos constatar que dichas Organizaciones, y entre ellas también la Corte, tienen intereses políticos y/o institucionales que condicionan sus acciones y que están destinados a asegurar su legitimación y preservación. En consonancia con esta idea, la CPI y su trabajo están sujetos a condicionantes de la política estatal y/o de la propia política institucional de esta Organización peculiar. A simple vista, cuando los intereses de los Estados coinciden con la necesidad de cooperación y compromiso con la Corte, esta Organización es apoyada por los actores estatales, pero no es así cuando los intereses divergen.

Hay autores, como Nouwen y Werner (2011) que hablan de la política como condicionamiento de la actuación de la Corte, en el modo en que era utilizada por Carl Schmitt, con aliados y enemigos (pp. 944-945). En respuesta a la postura de estos autores, Schobel (2011) argumenta que las partes en un conflicto violento intentan utilizar el Derecho a su favor, pero éste escapa de la lógica de la política, de

modo que este término no puede ser utilizado en el sentido en que lo hacía Schmitt<sup>1</sup>.

Nosotros también preferimos alejarnos de esa polarización entre política y Derecho a la hora de hablar de la CPI, ya que es una Organización Internacional *sui géneris* porque también es una jurisdicción internacional, lo que hace aconsejable utilizar una nomenclatura más neutral. De este modo, utilizaremos el término “político” para referirnos a los intereses estatales y el de “institucional” para hacer alusión a los intereses de la Corte como institución. Realizamos esta matización, sin obviar que el componente político tiene un peso importante en la CPI, tanto desde el punto de vista organizacional como operacional (Nouwen y Werner, 2011, p. 941).

A continuación, vamos a intentar examinar la influencia en las decisiones de la Corte como tribunal internacional tanto de los intereses políticos como de los institucionales. Somos conscientes de que no podemos adentrarnos en las decisiones judiciales que adoptan las distintas Secciones de tipo judicial, puesto que éstas responden a una fase posterior a la selección de situaciones y casos. Todo ello sin olvidar las funciones decisivas que juega la Sala de Cuestiones Preliminares en esa etapa procesal previa. En cambio, estimamos que las decisiones de la Fiscalía a la hora de elegir situaciones y casos, en un estadio previo, sí son relevantes. Dichas decisiones nos parecen suficientemente reveladoras del peso de los intereses políticos e institucionales en ellas, y del itinerario que se marca la Corte como Organización Internacional dedicada a la erradicación de la impunidad. Con todo, tal y como hemos apuntado, no podemos dejar de señalar la labor que realiza la Sala de Cuestiones Preliminares, puesto que es preciso su aval para confirmar las decisiones del Fiscal y para emitir órdenes de detención o comparecencia.

---

<sup>1</sup> Para este autor, “el resultado inesperado de esto es que la noción de Schmitt de lo político puede funcionar como un criterio normativo para probar si los funcionarios jurídicos siguen respetando las limitaciones de su práctica. Si las autoridades legales están realmente en el negocio de definir al enemigo de la humanidad, entonces no lo están haciendo a través o con la ayuda de la ley” (La traducción es propia”). Schobel, B. (2011). Doing Justice to the Political. The International Criminal Court in Uganda and Sudan: A Reply to Sarah Nouwen and Wouter Werner. *The European Journal of International Law*. 22 (4), p. 1153.



Podríamos decir, por lo tanto, que a continuación vamos a realizar un examen de las elecciones de la Fiscalía de la Corte, con el aval de la Sala de Cuestiones Preliminares, en tanto que constituyen las primeras decisiones de la Corte. De hecho, en el propio Estatuto de Roma, instrumento constitutivo de nuestra Organización Internacional, existen disposiciones que establecen el marco de actuación del Fiscal. Dichas disposiciones, en particular las relativas al umbral de gravedad<sup>2</sup> y el beneficio de los intereses generales de la justicia<sup>3</sup>, permiten un margen de discrecionalidad de la Corte. Este margen de discrecionalidad posibilitaría, en principio, al Fiscal la selección de situaciones, primero, y con posterioridad de casos, que sean acordes con los intereses estatales (con la cooperación necesaria de los Estados para que la Corte funcione).

Conforme a estas premisas, analizaremos, en primer lugar, la fisonomía de la Corte Penal Internacional en tanto que Organización Internacional “peculiar”, puesto que adopta decisiones judiciales. Con posterioridad, comprobaremos si hay teorías en el ámbito de las Organizaciones Internacionales o en el de las jurisdicciones internacionales que se pueden aplicar para explicar las motivaciones de las decisiones de la CPI.

Después, examinaremos cómo los modos de remisión han condicionado la investigación y enjuiciamiento de determinadas partes en el conflicto, por lo que nos adentraremos en los criterios de selección de casos por parte de la Fiscalía. Analizaremos cuáles fueron los pasos iniciales dados por la Corte en el momento de escoger las primeras situaciones (República Democrática del Congo y Uganda) y sus correspondientes casos. Y finalmente, nos aproximaremos, de un modo más general, a cuál es el itinerario seguido por la Corte tras sus primeras decisiones, con el fin de lograr tanto la cooperación estatal, como el éxito de su actuación, asegurando así su propia pervivencia.

---

<sup>2</sup> Ver: ICC, *OTP-Policy Paper on Case Selection and Prioritisation* (2016), pp. 12-14.

<sup>3</sup> Ver: Art. 53 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Ver también: ICC, *OTP- Policy Paper on the Interests of Justice*, September 2017.

## 1. La Corte Penal Internacional (CPI): una Organización Internacional peculiar que adopta decisiones judiciales

### 1.1. *La peculiaridad de la Corte como Organización Internacional*

En el seno de la *Comisión de Derecho Internacional*, se descartó la creación de la Corte Penal Internacional por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, al estilo de los Tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda, huyendo precisamente de la posible politización que sugería la creación de un órgano judicial por un órgano político. Desde el primer momento se abrió camino la idea de que la técnica normativa más apropiada era el tratado, puesto que respetaba la soberanía estatal, y permitía la creación de la CPI como una Organización Internacional autónoma que reuniera todas las características de éstas (Zafra, 2000, p. 181)<sup>4</sup>, así: una estructura orgánica autónoma, capacidad de auto organización interna y un sistema de financiación propio (Escobar Hernández, 2000, p. 188-189).

Por lo tanto, el Estatuto de Roma creó una “institución internacional” (art. 1), a la cual los Estados invistieron de personalidad jurídica internacional autónoma (art. 4), atribuyéndole un conjunto de caracteres altamente significativos. Con todo, la CPI no es una Organización Internacional “típica”, sino que constituye la primera cuyo mandato se circunscribe al ejercicio de la función judicial penal sobre individuos. La CPI no es un órgano judicial de una Organización Internacional, es en sí misma una Organización Internacional, con personalidad jurídica propia, pero con una serie de fines y funciones que la hacen singular (Rückert, 1999, p. 89-90).

De este modo, el fin principal de la Corte está definido en el artículo 1 del Estatuto de Roma, concretándose en el enjuiciamiento de los crímenes más graves de trascendencia internacional. No obstante,

---

<sup>4</sup> Efectivamente, la Corte Penal Internacional se basa en una asociación voluntaria de Estados (Parte XI del Estatuto de Roma) que deciden constituirla mediante un acuerdo internacional (Parte XIII del Estatuto de Roma), está compuesta por órganos permanentes, propios e independientes (art.34 del Estatuto de Roma) que se van a encargar de gestionar unos intereses colectivos, de manera que dicha Organización es capaz de expresar una voluntad diferente a la de sus miembros y cumplir una función autónoma.

ese fin global está enmarcado en una serie de objetivos enunciados en el Preámbulo del Estatuto, que consisten en la erradicación de la impunidad (párrafo 5º), con la finalidad de lograr una justicia internacional duradera (párrafo 11º), partiendo, en todo caso, de la complementariedad de la jurisdicción de la Corte con las jurisdicciones nacionales (párrafos 4º, 6º y 10º).

Para el cumplimiento de dichos fines, la Corte, en tanto que Organización Internacional, detenta una serie de poderes que no son sino expresión de su personalidad jurídica, incluida la capacidad de celebrar tratados internacionales. De este modo, podemos diferenciar entre los poderes de la CPI que son característicos de las actividades de autogobierno propias de cualquier Organización Internacional<sup>5</sup>, y los propios de la función judicial característica de la Corte. La ostentación de ambos poderes conforma una Corte Penal Internacional con una dualidad, que no hace sino fortalecerla. No obstante, al intentar explicar cuáles son las motivaciones que se hallan en las decisiones de la Corte, dicho dualismo, lejos de simplificar, complica los esfuerzos realizados con dicho fin.

## ***1.2. Teorías aplicables a las decisiones de la Corte Penal Internacional***

Si nos situamos en el plano de la CPI en tanto que Organización Internacional y acudimos a las teorías internacionales de cooperación, comprobamos cómo éstas no dan respuesta completa a sus motivaciones para actuar.

Vemos, así, cómo algunas teorías plantean que las Organizaciones Internacionales tienen sus propios intereses, intereses institucionales egoístas (Barret, Finnemore, 2004). Otras teorías, como las raciona-

---

<sup>5</sup> En este sentido, destaca, sobre todo, el *ius tractandi*. Así, la Corte concluyó un Acuerdo de relación con las Naciones Unidas (art. 2); goza de privilegios e inmunidades en el territorio de cada uno de los Estados Miembros y en el de otros Estados que ratifiquen el Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte (art. 48); por otro lado, concluyó un Acuerdo de Sede con el Estado anfitrión (art. 3) y, finalmente, puede celebrar arreglos especiales o acuerdos con un Estado que no sea Parte en el Estatuto para obtener cooperación internacional y asistencia judicial del mismo (art. 87.5).

listas (Hasenclever, Rittberger y Mayer, 1997; Keohane, 1982, 1984), plantean que los Estados cooperarán con las Organizaciones Internacionales, si en las mismas existe una estructura de incentivos que favorece la negociación y cooperación interestatal o interinstitucional. Los beneficios que obtener por los Estados no podrían ser obtenidos de modo unilateral, de ahí la apuesta por las Organizaciones Internacionales. En el caso de la CPI, veremos cómo algunos de los beneficios obtenidos por los Estados y derivados de su recurso a dicho tribunal internacional han sido calificados de intento de instrumentalizar la acción de la Corte. Dichas teorías, aunque ayudan, no explican de modo total ni las causas que se hallan en la selección de situaciones y casos, ni en el modo y momento de plantear y desarrollar la investigación.

Pero si acudimos a la labor desarrollada por algunos autores para comprender las decisiones adoptadas por otros tribunales internacionales, encontramos más dificultades aún para hallar una serie de pautas que nos hagan entender las motivaciones profundas que inspiran las decisiones de la CPI. De hecho, de la doctrina dedicada al examen de las decisiones de los órganos judiciales internacionales no podemos extraer conclusiones generales aplicables al caso de la Corte Penal Internacional, por constituir un órgano judicial único (tribunal penal internacional de carácter permanente). Tampoco es posible dicha extrapolación por el enfoque de nuestro trabajo, referente al estadio previo relativo a la selección de situaciones y casos. No obstante, si optamos por dar unas pinceladas de dicha doctrina sobre tribunales internacionales, quedará más clara nuestra postura.

Comenzando por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, vemos cómo autores como Garret y Weingast (1993) sugieren que dicho tribunal posee poca autonomía y generalmente selecciona los resultados que los más poderosos dentro del Tribunal prefieren. La influencia de la política también se deja sentir en estos sectores doctrinales. Así, Garret, Kelemen y Schulz (1989) mantienen que, aunque los precedentes jurisprudenciales son tomados en consideración por dicha instancia judicial europea, los jueces tienen en cuenta las posibles reacciones de los Estados miembros. Por otro lado, también las presiones políticas son importantes, a juicio de Carrubba, Gabel y Hankla (2008), entre los Estados miembros de la Unión en cuanto al funcionamiento de su tribunal. Con relación al Tribunal Europeo de

Derechos Humanos, la imparcialidad de los jueces es cuestionada por autores como Voeten (2008). Finalmente, y en relación con el Tribunal Internacional de Justicia, Posner y Figueredo (2005) argumentan que los jueces tienden a favorecer a los Estados que los han elegido, así como a otros Estados que están en el mismo nivel que su propio Estado.

Como vemos, estos trabajos se centran, sobre todo, en la labor judicial de estos tribunales propiamente dichas y no en el estadio previo que correspondería a la selección de aquellos casos dignos de ser examinados. En ellos se dan explicaciones de las motivaciones que subyacen en la toma de decisiones judiciales de los jueces. Los argumentos utilizados difícilmente pueden ser extrapolables a la Corte Penal Internacional, por su carácter único como tribunal penal internacional permanente, y porque nuestro estudio pretende abordar los criterios fundamentalmente utilizados por la Fiscalía para la toma de decisiones respecto de las situaciones y casos. Criterios que, por supuesto, marcarán definitivamente la trayectoria judicial posterior.

A este respecto, si nos situamos en el contexto de la geopolítica, ésta también ha intentado dar respuesta a los motivos de las decisiones de la CPI. De este modo, algunos autores aseguran que dicha selección en la Corte se intenta que sea conforme a los intereses institucionales, de tal modo que no moleste a las Grandes Potencias (Bosco, 2014) y que asegure la pervivencia y la legitimidad de la Corte, con situaciones y casos exitosos. En esta misma línea, Chazal (2013) asegura que la CPI se halla inmersa en un sistema de Estados-Nación, que confía en los países más poderosos. De este modo, la CPI sería utilizada como un instrumento para las luchas de la geopolítica, y estaría influida por los intereses de los actores estatales más poderosos<sup>6</sup>. Yendo más lejos, Rudolf (2017) examina cómo los “intereses egoístas institucionales de la Fiscalía son influenciados —aunque no determinados— por los intereses estratégicos de algunos actores externos im-

---

<sup>6</sup> “This means that the ICC inadvertently contributes to neo-liberal border-reconstruction projects that create ‘nomos’ based on emerging amalgamations of power defined by the gap between powerful and weak countries and delineation of the insiders and outsiders of the global world” (Chazal, 2013, p. 707).

portantes” (p. 142). Esto reflejaría lo que él llama la “internalización de preferencias externas” (p. 142-143)<sup>7</sup>.

Estas argumentaciones basadas en la geopolítica podrían ser rebatidas, como haremos posteriormente, pero no queríamos dejar de señalar que existe una corriente al respecto, que ampararía algunas quejas de los Estados africanos sobre el perfil neocolonialista de la CPI.

En todo caso, si descendemos del nivel teórico de las posiciones antes aludidas, y nos centramos en la práctica de la CPI, podemos encontrar una respuesta más completa a alguna de las preguntas que nos formulamos. Eso es lo que haremos a continuación. De este modo, acudiendo a la práctica, tanto en cuanto a la remisión de situaciones como en la selección de éstas y de los casos, comprobaremos cómo aquí sí encontramos una serie de patrones de conducta que pueden arrojar luz sobre las verdaderas motivaciones de la Corte para actuar. Examinaremos primero los modos de remisión de una situación de la Corte para averiguar si éstos tienen repercusiones en los casos que son seleccionados para su investigación y enjuiciamiento.

## **2. Los modos de remisión de una situación ante la Corte y sus repercusiones en los casos seleccionados**

Una primera apreciación que podemos realizar es que el modo de remisión de las situaciones ante la CPI ha venido condicionando qué casos han sido seleccionados por ésta. Tiemessen (2014) ha examinado las cuestiones relativas a los modos de remisión y sus consecuencias en torno a la posible politización de la Corte, afectando a su legitimidad e independencia (p. 450). Las conclusiones de dicha autora han sido contundentes, pero nosotros, aun coincidiendo en muchos de los aspectos tratados, intentaremos matizarlas.

Siguiendo a dicha autora, constatamos que las remisiones por parte de Estados a la Corte conducen a ésta a enjuiciar a actores no estatales, mientras que las remisiones por parte del Consejo de Se-

---

<sup>7</sup> A juicio de Rudolf, las preferencias de esos actores externos se internalizan en las decisiones de instituciones internacionales, incluso cuando se basan en la aplicación de la ley (Rudolf, 2017, p. 142-143).

guridad llevan a enjuiciar a individuos que están en un cargo oficial. Las situaciones de Uganda (2003), República Democrática del Congo (2004), República Centro Africana (2004) y Mali (2012), que han sido objeto de remisiones a la Corte por los mismos Estados, han conducido al enjuiciamiento de actores no gubernamentales, fundamentalmente fuerzas rebeldes. En los supuestos de Darfur, Sudán (2005) y Libia (2011), remitidos por el Consejo de Seguridad de la ONU, se ha procedido a enjuiciar a miembros del Gobierno fundamentalmente, aunque en la situación de Darfur, la actuación de la Corte también afectó a miembros de fuerzas rebeldes, y más recientemente, ha ocurrido lo mismo con Libia. En las situaciones en las que la Fiscalía ha actuado *motu proprio*, Kenia (2010), Costa de Marfil (2011) y Georgia (2016), el panorama es más equitativo. De hecho, en Kenia se han emitido órdenes de detención contra parte del Gobierno existente en el momento de la convocatoria de las elecciones que dieron lugar a la violencia posterior y contra miembros de la otra parte.

En cierto modo, este escenario era previsible ya que sería extraño que un Estado remitiera una situación ante la Corte si supiera que los miembros del Gobierno de dicho Estado fueran a ser investigados y enjuiciados. Al contrario, lo lógico sería que remitieran dicha situación con el fin de lograr neutralizar a los opositores, que presumiblemente serían objetivo de la CPI. De este modo, cumpliendo dichas expectativas, la Corte, en las dos primeras situaciones remitidas por los propios Estados, las de Uganda y República Democrática del Congo, se centró en los rebeldes. En particular, en la RDC, Thomas Lubanga y Jean Pierre Bemba, como figura política que había caído en desgracia frente al presidente, aunque éste último en relación con la República Centrafricana (Kersten, 2016, p. 165).

Por el contrario, en las situaciones remitidas por el Consejo de Seguridad de la ONU, la Corte se ha centrado en los crímenes cometidos por actores gubernamentales, pero podríamos reflexionar sobre el hecho de que ninguna orden de detención ha conseguido ser ejecutada. Si bien es cierto que en Darfur también se han visto involucrados agentes no estatales en la actuación de la Corte, lo han sido solo por ataques a operaciones de paz, mientras que el grueso de las acusaciones por crímenes como el genocidio han recaído en el presidente Omar al-Bashir y otros actores gubernamentales. En Libia, sólo recientemente, se ha dictado una orden de detención contra uno de

los miembros de las fuerzas rebeldes (Pre-Trial Chamber I, Warrant of Arrest, Case: *The Prosecutor v. Mahmoud Mustafa Busayf Al-Werfalli*, ICC-01/11-01/17-2, 15 August 2017).

Como apunta Rudolf (2017), otra diferencia se plantea en relación con los modos de remisión, y la rapidez en la investigación, es decir el tiempo que transcurre entre la investigación preliminar y el comienzo de la investigación formal. En el caso de la remisión por los Estados partes, la media de duración es de 45 semanas, mientras que, en las situaciones referidas por el Consejo de Seguridad, la media es de 5 semanas (p. 140). A juicio del autor, la diferencia estriba en la importancia que requiere el apoyo de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad para el desempeño de las funciones por la CPI, cuestión que, aunque discutible, merece ser, al menos planteada.

En todo caso, siguiendo a Kersten (2016), tres motivaciones se hallarían en el origen de la selección de una de las partes en el conflicto (p. 169). En primer lugar, La Corte apostaría por conocer de la responsabilidad de todas las partes en el conflicto, con independencia de que primero comenzara con una de las partes; en segundo lugar, no podría atacar la responsabilidad de ambas partes de modo simultáneo, porque las repercusiones podrían ser negativas, produciendo la parálisis; en último término, la Corte, al seleccionar a una de las partes primero, lo hace protegiendo los intereses mismos de la institución, como veremos a continuación.

La propia CPI, en su documento de la Fiscalía titulado *Strategic plan 2016-2018* (2015), ha hecho frente a estas críticas sobre la falta de imparcialidad e independencia, aludiendo a los recursos limitados de que dispone, lo que merma su espectro de acción puesto que le obliga a priorizar (párr. 44). De hecho, para la Fiscalía uno de los riesgos de impacto mayor era precisamente la percepción de independencia e imparcialidad de la Corte y la baja calidad de sus actividades principales (párr. 111). Dichos riesgos tenían, a su juicio, el origen probable en los recursos insuficientes y en la falta de cooperación con la Corte.

En cualquier caso, si finalmente defendemos la existencia de una correlación entre modos de remisión y casos seleccionados por la Corte, ello nos podría conducir a concluir la existencia de un patrón general, que fomentaría la instrumentalización política de la Corte



Penal Internacional (Clark, 2011). De este modo, la CPI sería utilizada por los gobiernos de aquellos Estados con un conflicto en marcha con el fin de paralizar la acción de fuerzas rebeldes, que pasarían a ser detenidas, entregadas a la Corte y enjuiciadas por ésta. Y, en el caso de remisión por el Consejo de Seguridad, la CPI sería instrumentalizada por este órgano político, porque sólo en las situaciones que lograran el consenso de los 5 Miembros Permanentes, podría actuar la Corte, de modo que afectaría fundamentalmente a fuerzas gubernamentales.

En definitiva, coincidimos con Kersten (2016) en que la CPI es guiada por una negociación entre sus intereses institucionales y los intereses de los actores políticos de los que depende, los Estados (p. 162). Ello ha conducido a la Corte a investigar y enjuiciar determinadas situaciones y determinadas personas de manera selectiva.

### 3. Los criterios de selección de los casos por parte de la Fiscalía de la CPI, entre la independencia y la defensa de los intereses institucionales

#### 3.1. La Fiscalía de la CPI y los criterios de selección de los casos

Si nos adentramos en el documento de la Fiscalía titulado *Policy Paper on Case Selection and Prioritisation* (2016), hallamos la explicación proporcionada por la propia Corte a la presunta falta de imparcialidad apuntada con anterioridad. Cuando en dicho documento se abordan los principios generales de actuación de la Fiscalía para la selección de sus casos y el establecimiento de prioridades, se establece que, conforme al principio de independencia, las decisiones de la Corte no estarían influenciadas ni alteradas por los deseos de un actor externo (p. 7). Se desmarca, así, de Rudolf (2017) cuando afirma que los intereses estratégicos de algunos actores externos importantes influyen en las decisiones de la Fiscalía (p. 142).

Del mismo modo, y en relación con otro de los principios, el de imparcialidad, la Fiscalía distingue dicha imparcialidad de la “equivalence of blame” (equiparación de la culpa), asegurando que aplica los mismos procesos, métodos, criterios y umbrales a todos los grupos involucrados en un conflicto. En clara contestación a las críticas antes

apuntadas, la Fiscalía afirma que no va a crear una apariencia de paridad en una situación entre parte rivales seleccionando casos que no reunieran los criterios requeridos con dicho fin (p. 8).

En todo caso, no podemos olvidar que, para cada caso seleccionado para su investigación y enjuiciamiento, se han de tener en cuenta los aspectos relativos a la jurisdicción, admisibilidad y los intereses de la justicia, en relación con los incidentes, personas y conductas identificados (p. 9). La admisibilidad, por su parte, requiere una evaluación de cuestiones como la complementariedad y la gravedad. Estos últimos son los elementos que confieren mayor margen de actuación a la Fiscalía, permitiéndole desestimar conocer de casos en situaciones como las de la guerra de Irak (en relación con los presuntos crímenes de guerra de soldados británicos), o posibilitando la actuación de los tribunales nacionales bajo la atenta mirada de la Corte, en las situaciones de Colombia o Libia.

Profundizando en los criterios de selección de los casos, la Fiscalía sostiene que éstos son fundamentalmente la gravedad de los crímenes, el grado de responsabilidad de los presuntos perpetradores y sus potenciales cargos, y que el peso otorgado a cada criterio dependerá de cada caso y cada situación, y del estadio de desarrollo de las hipótesis del caso y de la investigación (*Regulation 29(2) of the Regulations of the Office of the Prosecutor; Policy Paper on Preliminary Examinations*, ICC-OTP November 2013, para.6). No faltan autores como Rudolf (2017), que apostillan que la gravedad está vinculada con el grado de implicación de los 5 Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, en particular de los 3 Estados no ratificantes del Estatuto (China, EEUU y Rusia) con la situación en cuestión (p. 141). Sin embargo, para la CPI, los criterios que guían la actuación de la Fiscalía son consideraciones de tipo cuantitativo y cualitativo, en relación con la escala, la naturaleza y el modo de comisión y el impacto de los crímenes<sup>8</sup>.

Como hemos comprobado, la CPI, y en particular su Fiscalía utilizan la discrecionalidad para adoptar decisiones legales, basándose en las propias disposiciones del Estatuto. Esto va unido a que los

---

<sup>8</sup> Ver también: ICC, Situation in Georgia, “Decision on the Prosecutor’s request for authorization of an investigation”, ICC-01/15-12, 27 January 2016, párr..51.

Estados pueden ser, en ocasiones, reticentes a proporcionar los recursos necesarios para parar los crímenes que se producen en sus países. Debido a que la Corte depende de los Estados para imponer sus decisiones, existen consideraciones de tipo práctico que pueden ayudar a justificar retrasos también en otras decisiones, como en la emisión de órdenes de detención (Struett, 2012, p. 84).

### *3.2. Los intereses institucionales de la Corte*

La explicación proporcionada por la Corte para justificar una actuación que, en ocasiones, ha sido tachada de arbitraria, podría ser la cara externa de una realidad más sutil, que escondería las verdaderas motivaciones de esta institución internacional. Estas motivaciones estarían relacionadas con el interés en su legitimación y pervivencia como institución internacional, por lo que podríamos calificarlas de intereses institucionales (Kersten, 2016, p. 170-172). Y, yendo más allá, podrían ser consideradas como intereses institucionales “egoístas”, es decir, en beneficio de la propia institución internacional (Barret y Finnemore, 2004).

Los dos primeros intereses institucionales harían referencia a la necesidad de la cooperación con el fin de asegurar dos aspectos claves: la prueba, y la ejecución de las órdenes de detención, mientras que el último interés sería el relativo a su reputación. Comenzando por los aspectos atinentes a la cooperación, y siguiendo a Rodman (2014), las relaciones de la Corte con el fin de lograr la cooperación pueden ser “contradictorias” o “de cooperación”. Las primeras se refieren a aquellas investigaciones en que la Corte está, fundamentalmente, conociendo de crímenes cometidos por agentes oficiales, y que serían, conforme a los patrones anteriormente examinados, típicas de aquellas situaciones remitidas por el Consejo de Seguridad. Por el contrario, las relaciones de cooperación serían el resultado de aquellas situaciones remitidas por los propios Estados, de modo que las actuaciones de la Corte se centrarían sobre actores no estatales. Rodman (2014) afirma que la cooperación en el caso de las investigaciones sobre actores estatales es más difícil, por eso llama a dichas relaciones “contradictorias”, pero en cambio, las relaciones de cooperación llevan aparejada, como ya se ha mencionado, la posible utilización de la CPI por parte de los Estados (pp. 440-442). Dicha utilización intenciona-

da estaría en consonancia con las teorías racionalistas (Hasenclever, Rittberger y Mayer, 1997; Keohane, 1982, 1984), cuando afirman que los Estados cooperan con las Organizaciones Internacionales, en la medida en que la estructura de éstas les permite obtener beneficios que, de otro modo, no podrían ser obtenidos.

Desde el punto de vista pragmático, dada la limitación de recursos y de personal de la Fiscalía de la Corte, ésta habría de optar por Estados y actores no estatales que no obstaculizaran la investigación, permitiendo el desarrollo de esta en su territorio o, incluso, aportando pruebas. Hemos de tener en cuenta que dichas pruebas serían precisas tanto para la emisión de órdenes de detención como para la posterior condena. En este sentido, Kersten (2016) asegura que los Estados no son neutrales a la hora de aportar pruebas y retener otras, sin olvidar que la Corte, para el desarrollo de su investigación, precisa de la aquiescencia del Estado en cuyo territorio los crímenes fueron cometidos, así como la protección por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad o militares (p. 170). En aquellas situaciones en que esto no es posible, dada la remisión por el Consejo de Seguridad de estas, como en Libia y Darfur, las investigaciones han de basarse, fundamentalmente, en las pruebas proporcionadas por terceras partes y testigos, lo que limita el desarrollo de éstas.

La segunda forma de cooperación se centraría en la ejecución de las órdenes de detención. Para funcionar de modo efectivo, la Corte necesita la cooperación de los Estados con la entrega de los acusados. E, incluso, en los supuestos en que los acusados se entreguen *motu proprio*, también precisaría de la cooperación estatal, como se puso de manifiesto en el caso de Ntaganda, que se refugió en la embajada de los EE. UU. en Ruanda, con lo que la cooperación de los Estados Unidos fue necesaria. Sin embargo, esta última forma de cooperación residiría más en el ejercicio de poderes coercitivos, mientras que las otras formas de cooperación antes apuntadas requerirían unas relaciones políticas adecuadas con los diferentes actores involucrados en el conflicto.

En consecuencia, la Fiscalía de la CPI adoptará estrategias que apuesten por el interés institucional de lograr la cooperación estatal (tanto aportando pruebas que posibiliten la emisión de las órdenes de detención y el enjuiciamiento, como logrando la detención de los

acusados), de modo que evitará aquellas decisiones que impidan la misma (Kersten, 2016, p. 171).

El objetivo de todo lo apuntado con anterioridad sería asegurar el tercer interés institucional: el interés por mantener la reputación de la Corte, justificando su existencia y posibilitando su pervivencia. Es importante para la CPI aparecer en el panorama de las Organizaciones Internacionales, como una institución activa y efectiva que se dedica a examinar casos con un perfil alto (Kersten, 2016, p. 172).

En definitiva, y siguiendo a Rodman (2014), La Corte Penal Internacional está llamada a jugar un papel constructivo en aquellas sociedades que están inmersas o que emergen de una violencia política, de manera que imponer la responsabilidad al tiempo que se aseguran valores como la paz, la estabilidad o los derechos humanos implica necesariamente el diálogo entre muchos actores, tanto locales como (p. 439). Este razonamiento está en la línea de lo mantenido por el anterior Fiscal, Moreno-Ocampo, cuando hablaba de la dimensión estratégica de la Corte, que presumía el diálogo de todos los actores involucrados (ICC, Office of the Prosecutor (ICC-OTP). *Informal Meeting of Legal Advisors of Ministries of Foreign Affairs*. 24 October 2005, p. 9).

Con todo, cabe plantearse si la Corte está llamada a jugar este papel pacificador, educador, estratégico, en tanto que institución internacional o simplemente está destinada a imponer justicia como cualquier otro tribunal internacional.

#### **4. La trayectoria de la CPI: un análisis de la aplicación de los intereses institucionales en la selección de situaciones y casos**

A continuación, pretendemos abordar la trayectoria de la Corte Penal Internacional con el objetivo de determinar cuál han sido los criterios que han inspirado la selección de situaciones y casos por parte de esta institución internacional, y cuáles han sido las motivaciones de tipo institucional que se hallan en el fondo de dichos criterios. Para ello, nos detendremos en las primeras situaciones y casos, relativas a la RDC y a Uganda, y posteriormente nos centraremos en el giro que ha dado la Corte en los últimos años. De esta manera, podremos hacer una evaluación global del itinerario recorrido por la CPI con el

fin de lograr mejorar su credibilidad de cara a su supervivencia, en un contexto internacional convulso.

#### *4.1. Las primeras situaciones y casos ante la Corte: los precedentes de la aplicación práctica de intereses institucionales*

##### **4.1.1. La situación de la RDC: la primera y la más delicada**

Las situaciones de la República Democrática del Congo (RDC) y Uganda fueron las primeras de las que decidió ocuparse la Corte Penal Internacional, y son reveladoras de la mayor parte de los dilemas a que hace frente esta institución a la hora de encontrar el equilibrio entre el Derecho y la política (Clark, 2008, p. 39). Recordemos que estas dos situaciones fueron remitidas por los propios Estados, por invitación de la Corte<sup>9</sup>. Sin embargo, hay que examinar cómo se produjeron dichas auto-remisiones y cuáles fueron los intereses institucionales de la Corte en que éstas fueran las primeras situaciones en ser examinadas por la misma.

La situación de la RDC fue la primera en ser remitida a la Corte, y Thomas Lubanga, líder de una facción de las fuerzas rebeldes (la Unión Patriótica Congolesa, UPC), el primer condenado por este tribunal. Dicha remisión se inscribe en un marco político convulso, de modo que el Fiscal Ocampo había instado a la RDC a remitir la situación existente en su país. Los primeros acusados fueron líderes rebeldes, Lubanga, Germain Katanga (de la Fuerza de Resistencia Patriótica en Ituri, FRPI) y Mathieu Ngudjolo (antiguo líder del Frentes de los Nacionalistas e Integracionistas). La elección de casos atinentes sólo a líderes de fuerzas rebeldes ya plantea las posibles críticas a su imparcialidad antes apuntadas.

Por otro lado, si bien es cierto que en Ituri se cometieron graves crímenes, también lo es que es una región aislada, la más lejana de la capital, y por lo tanto del presidente Kabila. De este modo, las investigaciones en Ituri suponían un riesgo menor de desestabilizar al

---

<sup>9</sup> A juicio de Fatou Bensouda, de acuerdo con el principio de independencia, las invitaciones a remisiones de la Corte permanece sin perjuicio de la estrategia del Fiscal y de los criterios utilizados para la selección de casos (Bensouda, 2012, p. 509).

gobierno (Clark, 2008, p. 40). El objetivo de no afectar en demasía a las autoridades de la RDC se ponía de manifiesto también el caso Lubanga, puesto que no todos los crímenes de Lubanga en todas sus dimensiones<sup>10</sup> fueron investigados. Crímenes que podían afectar a figuras claves no solo en Kigali sino también en Kampala (Clark, 2008, p. 41) no estuvieron en el foco de atención de la Fiscalía, que se mantuvo reticente a ampliar el ámbito de acción desde el principio, aludiendo a la disponibilidad de las pruebas que afectaban a los crímenes cometidos en Ituri en tanto que conflicto armado interno<sup>11</sup>. De nuevo, la actuación de la Fiscalía aparece guiada por intereses operacionales con aspecto de constituir una estrategia que preservara los intereses institucionales de la Corte. Se pretendía una justicia expeditiva y eficaz en el caso Lubanga, el primer caso jugado por la CPI, lo que demuestra la dificultad de lograr el equilibrio entre dichos criterios de rapidez y eficacia y el enjuiciamiento de los casos más representativos que involucren a los responsables de los crímenes más graves (Clark, 2008, p. 41).

Igualmente, con la actuación de la Corte Penal Internacional en la RDC también contradecía la aplicación del principio de complementariedad de un modo coherente, puesto que en Ituri se daba la circunstancia que era una de las provincias en las que mejor funcionaba el poder judicial. De hecho, y aunque la remisión a la Corte se basaba en la incapacidad del sistema judicial congoleño de juzgar esos crímenes

---

<sup>10</sup> El mismo Fiscal manifestó su intención de no ampliar el ámbito de investigación en el caso Lubanga: Pre-Trial Chamber I, “Situation dans la République Démocratique du Congo: Affaire le Procureur c/ Thomas Lubanga Dyilo: Prosecutor’s information on Further Investigation”, Doc. ICC-01/04-01/06-170, The Hague, 5 February 2007.

<sup>11</sup> De hecho, el Fiscal Ocampo apostó por no ampliar el ámbito de acción de la Corte en el caso Lubanga, y cuando la Sala de Cuestiones Preliminares le instó a tomar en consideración el aspecto internacional del conflicto, el Fiscal apeló a dicha Sala, alegando motivos relacionados con la disponibilidad de las pruebas. Ver: Pre-Trial Chamber I, “Situation dans la République Démocratique du Congo: Affaire le Procureur c/Thomas Lubanga Dyilo: Prosecutor’s information on Further Investigation”, Doc. ICC-01/04-01/06-170, The Hague: ICC, 28 June 2006; Pre-Trial Chamber I, “Situation in the Democratic Republic of Congo in the Case of the Prosecutor vs. Thomas Lubanga Dyilo: Application for Leave to Appeal Pre-Trial Chamber, 29 January 2007”, Décision sur la Confirmation des Charges, Doc. ICC-01/04-01/06-806, The Hague: ICC, 5 February 2007.

masivos, lo cierto es que cuando la Corte Penal Internacional abrió su investigación, la mayor parte de los líderes de la milicia ya se hallaban detenidos y se habían hallado pruebas para que fueran enjuiciado por tribunales internos, en colaboración con la Misión de las Naciones Unidas allí establecida, la MONUC. Más recientemente, en el *Policy Paper on Case Selection and Prioritisation* (2016), la Fiscalía explicaba cómo uno de los factores a tener en cuenta en la admisibilidad de un caso era precisamente la complementariedad (p. 11). No obstante, dicha aplicación de la complementariedad en la práctica parece, en ocasiones, ceder frente a otro tipo de consideraciones estratégicas e institucionales.

Así, y aunque a simple vista, la situación de la RDC aparece como un simple ejemplo de la correlación entre los modos de remisión de una situación ante la Corte y los casos finalmente enjuiciados por ella, si nos aproximamos más y levantamos el velo, vemos cómo se hallan en el fondo intereses institucionales de tipo operativo profundos. En esta situación y en los casos derivados de ella, para la Corte era fundamental mantener buenas relaciones con Kinshasa con el fin de proporcionar seguridad a los investigadores y a otro personal trabajando en las provincias del Este. De hecho, la presencia de la Misión de Naciones Unidas en Ituri era muy importante para este fin. Ello unido a la existencia de un sistema judicial poderoso en la región y la accesibilidad de las pruebas demuestra cómo los criterios del *Policy Paper on Case Selection and Prioritisation* (2016) eran los que venía aplicando la Corte en la práctica desde su creación.

En consecuencia, comprobamos cómo los casos seleccionados por la Fiscalía en el marco de la situación congoleña fueron determinados conforme a una serie de intereses operacionales o de tipo operativo, que tardarían en concretarse en un documento oficial de la Corte. En el *Policy Paper on Case Selection and Prioritisation* (2016), se establecen de forma expresa los criterios de selección y priorización de los casos de tipo operativo que hacen posible su viabilidad (p. 17). Los criterios que fueron utilizados en la situación de RDC para determinar los casos a seguir se corresponden claramente con los expuestos en dicho documento. Así, comprobamos cómo se tomó en consideración: la cualidad y cantidad de pruebas en posesión de la Fiscalía y la disponibilidad de pruebas adicionales; la cooperación y asistencia judicial internacional; la capacidad de la Fiscalía para conducir efecti-



vamente una investigación en un período razonable de tiempo, incluyendo la seguridad de los miembros de la Fiscalía y la capacidad de la CPI de proteger a las personas en riesgo por su interacción con esta Oficina; y finalmente, el potencial para asegurar la comparecencia de los sospechosos ante la CPI (p. 17).

#### **4.1.2. La situación de Uganda, o como amortiguar los efectos de la situación de la RDC**

La situación congoleña era aparentemente fácil por tratarse de crímenes graves recientemente cometidos, ser el Estado parte y habiendo mediado una instigación del Fiscal a su apertura. Sin embargo, como afirma Kersten (2016), el conflicto de la RDC era demasiado complejo para una institución joven e inexperta (p. 174), sobre todo porque las condiciones en el terreno eran difíciles y peligrosas para el personal de la Corte y para los testigos.

La siguiente situación por elegir había de compensar las dificultades surgidas en el Congo por temor a que se viera afectada la reputación de la CPI, basada sobre todo en su eficacia e imparcialidad. De este modo, según Rodríguez (2009), se eligió la situación de Uganda porque parecía menos complicada que el Congo, al poseer mayores infraestructuras en funcionamiento (p. 219)

El modo de remisión fue el mismo que el de la RDC. El presidente Museveni remitió la situación del Norte de Uganda a la Fiscalía de la CPI en diciembre de 2003. Sin embargo, en su comunicación, el gobierno ugandés se ciñó única y exclusivamente a los crímenes cometidos por el Lord's Resistance Army (LRA). De nuevo, destaca la intención del gobierno de Uganda de instrumentalizar la acción de la CPI, centrándola en sus opositores. El Fiscal Ocampo notificó al presidente Museveni que la CPI interpretaría la remisión como concerniente a todos los crímenes cometidos en el Norte de Uganda, conforme al Estatuto de Roma, dejando pues abierta la puerta a la posibilidad de investigar las presuntas atrocidades cometidas por las fuerzas del gobierno (Decision Assigning the Situation in Uganda, 2004). Pero, a fecha de hoy, dicha puerta no ha sido abierta.

A diferencia de la situación en el Congo, la decisión de la CPI de abrir una investigación en Uganda se basó en la gravedad de los crí-

menes y en la incapacidad de las autoridades ugandesas para “capturar y detener” a los miembros del LRA, no para enjuiciarlos. Algunos autores, como Nowen y Werner (2010) señalan que la remisión de la situación por parte de Uganda se basó en una estrategia militar y en una campaña de reputación internacional (p. 949), precisamente por la incapacidad de las Fuerzas militares ugandesas de detener los miembros del LRA.

En octubre de 2005, la CPI emitió órdenes de detención para cinco comandantes de la LRA: Joseph Kony, Vincent Otti, Raska Lukwiya, Okot Odhiambo and Dominic Ongwen. Sobre el hecho de que las órdenes de detención sólo afectaran a los miembros del LRA, y a similitud de lo que ocurrió en Ituri, el Fiscal Ocampo alegó que se basaba en la gravedad de los hechos cometidos por éstos, nivel de gravedad que no había sido encontrado en los indicios de los crímenes cometidos por la Uganda People’s Defence Force (UPDF) (Statement by the Chief Prosecutor, 2005). El umbral de la gravedad es uno de los puntos polémicos señalados por autores como Tiemmesen (2014), Finnström (2008, p. 227), Kersten (2016, p. 177), puesto que, a su juicio, puede resultar útil a la Fiscalía para explicar la adopción de determinadas decisiones, pero a la larga redundante en una apariencia de falta de imparcialidad de la Corte y afecta a su prestigio.

En cuanto al momento en que se producen dichas órdenes, Brubacher (2010, p. 274) apuntaba que era un momento calculado por la Fiscalía, justo cuando la capacidad de la LRA de ejercer violencia resultaba menor y la capacidad del gobierno ugandés de proporcionar seguridad al personal de la Fiscalía y a los testigos mayor. Yendo más lejos, autores como Clark (2011) señalan que la Fiscalía llevaba un año negociando con las autoridades de la RDC y de Uganda sobre la posible cooperación de estos gobiernos para llevar a cabo las investigaciones pertinentes, y sólo cuando dicho consenso se logró, comenzaron las investigaciones de modo formal.

Podemos concluir, siguiendo a Kersten (2016) que hubo un momento de confluencia de los intereses institucionales de la CPI con los intereses políticos del gobierno ugandés (p. 178). Sin embargo, dichos caminos no tardaron en separarse, de modo que el presidente Museveni

se ha mostrado, en los últimos años, muy crítico con la CPI, tachándola de institución neocolonialista por centrarse en países africanos.

En definitiva, coincidimos con Clark (2008, pp. 42-43), cuando afirma que las operaciones de la CPI en Uganda y la RDC nos proporcionan una información crucial de cómo la Corte percibe su papel y establece precedentes para futuras investigaciones y enjuiciamientos. De hecho, las decisiones adoptadas en el camino iniciado en Uganda y la RDC, junto con las tomadas en el resto de las situaciones y casos hasta la actualidad han conducido a una serie de criterios que vienen concretados en varios instrumentos estratégicos y operacionales de la Fiscalía, tal y como ya hemos señalado.

#### *4.2. El camino seguido por la CPI en sus decisiones, tras la RDC y Uganda: la apuesta por el simbolismo*

El camino iniciado por la CPI tras la adopción de sus primeras decisiones merece un examen, no tan minucioso, pero sí global, puesto que comprobaremos que los primeros pasos marcaron un camino a seguir con el fin de no incurrir en las mismas faltas. De hecho, autores como Foster (2016) afirman que las situaciones y casos seleccionados, tras algunos errores cometidos en la RDC y en Uganda, lo fueron con el fin de consolidar a la Oficina de la Fiscalía como un actor relevante en el ámbito de la política internacional (p. 442). Con este objetivo, se han priorizado casos en que o bien los acusados eran líderes con un perfil de responsabilidad alto, o situaciones y casos de gran valor simbólico.

Así, y dadas las limitadas capacidades de la Fiscalía, ésta ha optado por priorizar los casos de enjuiciamientos de aquellos líderes con un perfil alto, ya que no es posible el enjuiciamiento de absolutamente todos los actores implicados. De este modo, la Fiscalía ha intentado maximizar el impacto de dicha opción mediante su focalización en casos de un perfil alto (Strategic Plan. June 2012-2015, p. 15). Tras Uganda y la RDC, le siguieron situaciones con casos que revestían dicho perfil, tales como Al-Bashir (presidente de Sudán), Kenyatta (Jefe de Estado de Kenia) o el Presidente de Costa de Marfil, Laurent Gbagbo, el único que sí fue detenido y que continúa siendo juzgado. En todo caso, contamos con la com-

plementariedad positiva (Olásolo, 2012, p. 16-17)<sup>12</sup>, que también parece una respuesta a dichas capacidades limitadas de la Fiscalía, y que permitiría el enjuiciamiento de casos de un perfil más bajo en sede nacional.

Sin embargo, nos encontramos con algunas sombras en este enfoque de selección maximizando el impacto. De hecho, algunos de los fallos de la Corte se hallaron en el colapso de todos los casos de Kenia, o en la libertad de algunos actores importantes sobre los que pesa una orden de detención, como el Presidente Al-Bashir o Joseph Kony del LRA. Estos fracasos afectarían al interés institucional de la Corte de lograr una imagen de eficacia, que repercutiera en el interés más a largo plazo de justificar y asegurar su pervivencia.

Pero, en dichos fracasos de la Corte, no podemos olvidar el papel decisivo que han jugado la falta de cooperación estatal y la falta de seguridad del personal de la CPI que había de ser proporcionada por los Estados. Así, por ejemplo, en el caso Ngudjolo, el miembro de las fuerzas rebeldes congoleesas, la capacidad de la Oficina de la Fiscalía para investigar se limitaba por motivos relacionados con la seguridad de su personal y de su potencial testigos (Prosecutor v. Katanga and Ngudjolo, Case No. ICC-01/04-01/07-T-81-Red-ENG, Trial Hearing, at 9 (Nov. 25, 2009). Párr. 8-10). De hecho, la Fiscalía sostuvo originariamente que Ngudjolo era el comandante supremo de un grupo rebelde, el FNI, en el momento del ataque a Bogoro en febrero de 2003. Con posterioridad, la Fiscalía rectificó este dato para afirmar que comandaba en jefe dicha milicia, sino que era el comandante en jefe de la milicia Lendu en Bedu-Ezekere (Prosecutor v. Ngudjolo, Case No. ICC-01/04-2/12-3-tENG, Judgment pursuant to article 74 of the Statute, [paragraph] [paragraph] 345-49 (Dec. 18, 2012)). Estas contradicciones evidenciaban problemas en la investigación, ya que la Fiscalía no obtuvo la cooperación necesaria de aquellos testigos

---

<sup>12</sup> Compartimos con Olásolo, H. (2012), que la complementariedad positiva parece haber sido implícitamente confirmada por la decisión de la Sala de Apelaciones de 22 de junio de 2009 en el caso Katanga y Ngudjolo. Véase: Prosecutor vs Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui, Decision of the Presiding Judge of the Appeals Chamber in the appeal of Germain Katanga against the Decision of Trial Chamber II of 12 June 2009 on the Admissibility of the Case, Appeals Chamber, ICC-01/04-01/07-1286, de 10 de julio de 2009.

de inferior rango en relación con la preparación del ataque y las condiciones en que se produjo. De hecho, la Sala de Enjuiciamiento, al absolver a Ngudjolo, puso de manifiesto estos problemas (párr. 119).

A pesar de estas deficiencias, algunos autores como Kersten (2016) ponen de manifiesto cómo la llegada a la Fiscalía de Fatou Bensouda ha dado un giro a la propia trayectoria de esta. De esta manera, Bensouda ha seguido utilizando el enfoque de maximizar el impacto, pero limitando a propósito el número de enjuiciamientos y el número de investigaciones, sin que por ello la Fiscalía resulte menos activa. Ello ha propiciado que el foco de atención se ha centrado en aquellos crímenes que despiertan un mayor interés por su valor simbólico.

De este modo, se pone de manifiesto cómo los intereses de la institución se centran en crímenes como el uso de niños soldado, y la comisión de crímenes relacionados con la violencia sexual o con el género, prioridades de la Fiscalía (Bensouda, 2012, p. 510). Igualmente, aparecen en los intereses de la institución otros crímenes que poseen un gran atractivo por su carácter novedoso, como la destrucción de la propiedad cultural e, incluso, los crímenes medioambientales y contra la tierra (*Policy Paper on Case Selection and Prioritisation*, 2016, párr.41)<sup>13</sup>. Compartimos con Kersten que el hecho de que la Corte se centre en dichos crímenes ha contribuido a elevar su relevancia como Organización Internacional. Una Organización que se concentra en crímenes de gran repercusión para la Comunidad Internacional adquiriría así una función simbólica, que no resulta en absoluto desdénable.

Uno de los crímenes de mayor repercusión internacional, que ilustran esa labor simbólica de la Corte sería el crimen de guerra atribuido a Ahmad Al Faqi Al Mahdi, en la situación de Mali, relativo al ataque intencional contra 10 edificios de carácter histórico y religioso en Timbuktu durante el conflicto de 2012 (ICC, OTP, *Situation in Mali*.

---

<sup>13</sup> “The impact of the crimes may be assessed in light of, inter alia, the increase vulnerability of victims, the terror subsequently instilled, or the social, economic and environmental damage inflicted on the affected communities. In this context, the Office will give particular consideration to prosecuting some Statute crimes that are committed by means of, or that result in, inter alia, the destruction of the environment, the illegal exploitation of natural resources or the illegal dispossession of land.”

Article 53(1) Report 16 January 2013, p. 24). Es la primera vez que la Corte focalizaba su acción en un crimen de estas características, de los especificados en el art.8.2.e) iv), ataques intencionales contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, y los monumentos históricos.

Se trata de un precedente importante, puesto que se aludía a la destrucción del patrimonio de la humanidad, pero la Corte perdió la oportunidad de ampliar el ámbito de aplicación del mencionado artículo del Estatuto de Roma o de señalar, al menos, sus incoherencias. Hubiera sido la ocasión para enfatizar el valor cultural de ciertos lugares, íntimamente relacionado con su valor religioso e incluso histórico, pero no limitado a éste. No ha logrado ser, por tanto, un precedente importante. Sin embargo, con la selección de este caso, sí se ha logrado una repercusión mediática de la labor de la Corte, lo que, de acuerdo con sus intereses institucionales, resulta de gran interés.

Apartándose del “enfoque simbólico”, hay autores como Foster (2016) que no están conformes con la estrategia la Fiscalía. Dicho autor se aleja del enfoque actual de la Fiscalía que establece unas estrategias con una serie de principios generales y apuesta por el enfoque en función de las situaciones. Para Foster (2016), un enfoque por situaciones se tiene que basar en la flexibilidad para adaptarse a cada situación por parte de la Fiscalía y en el principio de complementariedad positiva. De este modo, la Fiscalía evitaría el uso de estrategias que presuponen la poco realista cooperación del Estado en algunas situaciones, y ahorraría tiempo y recursos.

Un enfoque de este tipo comporta, a su juicio, varias ventajas. En primer lugar, permite compartir la carga con tribunales nacionales y limita la amplitud de los casos en los cuales la Comunidad Internacional o el Estado territorial apoyan la responsabilidad. Una estrategia por situaciones permite a la Fiscalía obtener las pruebas necesarias llevando a cabo una investigación y un enjuiciamiento comprensivos cuando los Estados no cooperan. Igualmente, permitiría a la Oficina del Fiscal contar con la flexibilidad necesaria para responder de modo apropiado a los cambios impredecibles en la cooperación del Estado. En definitiva, la taxonomía de este enfoque proporciona una metodología a la Fiscalía para establecer sus prioridades de cara a la investigación y distribuir los recursos limitados de modo apropiado

(p. 450). Es la combinación de una perspectiva que ponga su foco en las diferentes situaciones, tomando en consideración la complementariedad positiva lo que permitiría eliminar, en definitiva, los resquicios posibles de impunidad.

En todo caso, podemos afirmar que la Fiscalía continúa apostando por casos selectivos de perfil alto y por crímenes con valor simbólico, pero este enfoque no supone dejar de lado la complementariedad positiva. De hecho, tal y como afirma Fatou Bensouda, el centrarse en personas de perfil alto implica la desmovilización de los grupos armados liderados por éstas y el enjuiciamiento nacional de los otros actores menores implicados (Bensouda, 2012, p. 510). En todo caso, no debemos dejar de prestar atención a las grietas que dejan paso a la impunidad y que repercuten en la consideración que las propias víctimas tienen de la Corte Penal Internacional. Señala Kersten (2016), en su blog, que el giro simbólico de la Corte sólo puede llegar a ser un éxito si consigue conjugar dicho simbolismo con los intereses internacionales y el impacto local. Sería importante, pues, que existieran resultados concretos que demostraran la eficacia de la CPI y que repercutieran sobre las víctimas: desde la cooperación en las investigaciones, pasando por la ejecución de las órdenes de detención y por el enjuiciamiento de los responsables de los crímenes.

## 5. Algunas conclusiones sobre los intereses de la CPI que motivan sus decisiones

Adentrarnos en las verdaderas motivaciones de la Corte Penal Internacional reviste gran dificultad a la luz de su condición de Organización Internacional *sui generis*, puesto que se trata también de un tribunal penal internacional. De este modo, resultan útiles, aunque no suficientes, algunas teorías en el marco de las Organizaciones Internacionales. Entre ellas, encontramos interesantes aquellas que apuestan por explicar la actuación de dichas instituciones situándose en la defensa por su parte de intereses institucionales egoístas (Barret y Finnemore, 2004). En efecto, la CPI, en su funcionamiento a la hora de la selección de situaciones y casos por parte de la Fiscalía, lleva a cabo una evaluación de cuáles son dichos intereses institucionales. Intereses que, en lugar de considerarlos egoístas, preferimos tacharlos

de “propios”, puesto que, en el fondo, la CPI busca su legitimación y su pervivencia a largo plazo.

En el razonamiento de la Fiscalía que lleva a la selección de situaciones y casos se hallan vestigios de tres tipos de intereses institucionales. El primer interés se centraría en la necesidad de cooperación para asegurar las pruebas necesarias para el desarrollo de la investigación y enjuiciamiento; y el segundo se focalizaría en la cooperación para lograr la ejecución de las órdenes de detención. Sólo mediante una adecuada cooperación estatal que permita el acceso a las pruebas y al acusado es posible lograr el tercer objetivo institucional de la Corte, que es su fin último. Dicho interés sería el de mantener la reputación de la Corte como institución legítima y efectiva en el panorama internacional.

Pero no sólo los intereses institucionales guían a la Corte Penal Internacional en su actuación. Los intereses políticos de los Estados juegan, en este sentido, un papel fundamental. Las teorías racionalistas (Hasenclever, Rittberger y Mayer, 1997; Keohane, 1982, 1984), apuntan al hecho de que los Estados acuden a las Organizaciones Internacionales cuando no les es posible obtener un beneficio de modo unilateral. Conforme a dicho planteamiento, los Estados pretenderían “utilizar” a la Corte para adecuar su funcionamiento a sus intereses. Esto está en conexión con la correlación entre los modos de remisión de una situación ante la CPI y los casos que son objeto de señalamiento.

De este modo, un juicio apresurado nos lleva a concluir que las remisiones por parte de los Estados a la Corte conllevan el enjuiciamiento ante ésta de casos relativos a actores no estatales, mientras que las remisiones por el Consejo de Seguridad conducirían al enjuiciamiento de individuos pertenecientes al aparato estatal. Tanto los Estados como el órgano político de la ONU intentarían, así, lograr la satisfacción de sus intereses a través de la acción de la CPI. En el caso de los Estados, al conseguir que la actuación de la Corte legitimase la persecución de grupos rebeldes, y en cuanto al Consejo de Seguridad, al obtener la focalización de los enjuiciamientos de la Corte sobre las autoridades estatales, aquellas cuyo comportamiento ya habría sido reprobado por dicho órgano.

Sin embargo, la propia Fiscalía ha contestado a las críticas sobre la posible politización de la Corte, que afectan a su legitimidad e inde-



pendencia. En sus distintas Estrategias y documentos sobre política de la Oficina del Fiscal<sup>14</sup>, ésta ha contestado, señalando que sus criterios de actuación obedecen a una serie de cuestiones como la gravedad, y la complementariedad. Si profundizamos en el tema, hallamos, en cambio, causas de tipo operativo relacionadas frecuentemente con la cooperación estatal y con la seguridad de su personal y de los testigos. Muy particularmente, destacamos un documento, el *Policy Paper on Case Selection and Prioritisation* (2016), en el que se establecen de forma expresa los criterios de priorización de los casos de tipo operativo que hacen posible su viabilidad (p. 17). Dicho documento no hace sino recoger y sistematizar los criterios que estaban siendo utilizados de acuerdo con la experiencia de la Fiscalía para la selección de los casos.

En la práctica, parece claro que la CPI aparece guiada por un pacto entre sus intereses institucionales y los intereses políticos de los Estados, de los que depende para el éxito de la investigación y enjuiciamiento. Ello ha conducido a la Corte a investigar y enjuiciar determinadas situaciones y determinadas personas de manera selectiva, aunque no de modo arbitrario, sino respondiendo a una estrategia y de acuerdo con una serie de principios generales.

Sin embargo, constatamos cómo la llegada a la Fiscalía de Fatou Bensouda ha dado un giro a su trayectoria. La Fiscal ha optado por lo que algunos autores llaman “el enfoque simbólico” (Kersten, 2016). De este modo, y con el objetivo de maximizar el impacto de su acción, ha limitado el número de investigaciones y enjuiciamientos. Al mismo tiempo, su foco de atención se ha centrado en crímenes que poseen dicho valor simbólico como la destrucción del patrimonio cultural o los crímenes contra la humanidad asociados a la destrucción de tierras.

Actualmente, existen voces que se alzan pidiendo que la CPI actúe alejándose de estrategias y principios generales, y adopte un enfoque en función de las situaciones y de la complementariedad positiva. Pero lo cierto es que, hoy, la Fiscalía continúa apostando por casos se-

---

<sup>14</sup> Ver: *The Strategy for the Office* (2009-2012) (Prosecutorial Strategy), *Strategic Plan* (2012-2015), y (2016-2018); varios documentos sobre la política de la Fiscalía (*On The Interest of Justice, on Victims' Participation, the Policy Paper on Preliminary Examinations, the Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, Policy Paper on Sexual and Gender-Based Crimes and Policy on Children*).

lectivos de perfil alto y por crímenes con valor simbólico. En todo caso, convendría eliminar los resquicios que dejan paso a la impunidad asegurando la concreción de resultados que demostraran la existencia de una actuación de una Corte Penal Internacional eficaz. No podemos olvidar que el objetivo último sería proporcionar satisfacción a las víctimas. Al fin y al cabo, el interés institucional de la Corte como Organización Internacional no puede predominar sobre los intereses de las víctimas de las atrocidades más graves.

### Bibliografía

- Alter, K. (1998). Who Are the Masters of the Treaty? European Governments and the European Court of Justice. *International Organization*. 52 (1): 121-48.
- Alter, K. (2006). "Delegation to International Courts and the Limits of Re-Contracting Political Power. EN HAWKINS, D.L.; NIELSON, D. & TIERNEY, M. (Eds.) *Delegation and Agency in International Organizations*, ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnett, M. & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. United States, Cornell University Press.
- Bensouda, F. (2012). Reflections from the International Criminal Court Prosecutor. *Case Western Reserve Journal of International Law*. 45, 505-511.
- Bosco, D. (2014). *Rough Justice-The International Criminal Court in a World of Power Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Brubacher, M. (2010). The ICC Investigation of the Lord's Resistance Army: an Insider's View. En T. Allen y K. Vlassenroot (Eds.), *The Lord's Resistance Army-Myth and Reality* (262-78). UK: Zed Books.
- Carrubba, C. J.; Gabel, M. & Hankla, Ch. (2008). Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice. *American Political Science Review*. 102 (4), 435-52.
- Chazal, N. (2013), Beyond borders? The International Criminal Court and the Geopolitics of International Criminal Justice. *Griffith Law Review*. 22 (3), 707-728.
- Clark, Ph. (2008). Law, Politics and Pragmatism: The ICC and Case Selection in the Democratic Republic of Congo and Uganda. En N. Waddell y Ph. Clark. (Eds.), *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa* (pp. 37-47). UK: Royal African Society.
- Clark, Ph. (2011). The Limits and Pitfalls of the International Criminal Court in Africa, en <http://www.e-ir.info/2011/04/28/the-limits-and-pitfalls-of>

- the-international-criminal-court-in-africa/ (consultado por última vez el 16 de enero de 2018).
- Escobar Hernández, C. (2010). La Corte Penal Internacional. En M. DÍEZ DE VELASCO. *Las Organizaciones Internacionales* (pp. 418-421). 16ª ed. España, Madrid: Tecnos.
- Escobar Hernández, C. (2000). Algunas reflexiones sobre la Corte Penal Internacional como Institución Internacional. *Revista Española de Derecho Militar*, n° extraordinario conmemorativo y monográfico sobre la Corte Penal Internacional. 75 (enero-junio 2000),188-189.
- Finnström, S. (2008). *Living with Bad Surroundings-War, History, and Everyday Moments in Northern Uganda*. USA: Duke University Press.
- Foster, J.N. (2016). A situational approach to prosecutorial strategy at the International Criminal Court. *Georgetown Journal of International Law*. 47 (2), 439-473.
- Garrett, G. R.; Kelemen, D. & Schulz, H. (1998). The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union. *International Organization* 51 (1): 149-76.
- Hasenclever, A., Rittberger, P. & Mayer, V. (1997). *Theories of International Regimes*. UK: Cambridge University Press.
- Keohane, R. (1982). The Demand for International Regimes, *International Organization*. 36(2), 325-355.
- Keoane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. USA: Princeton University Press.
- Kersten, M. (2016). *Justice in Conflict. The Effects of the International Criminal Court's Interventions on Ending Wars and Building Peace*. UK: Oxford University Press.
- Kersten, M. (2016). A Turn to the “Symbolic” at the International Criminal Court. Posted on October 5, 2016, <https://justiceinconflict.org/2016/10/05/a-turn-to-the-symbolic-at-the-international-criminal-court/>
- Nowen, S. & Werner, W. (2010). Doing Justice to the Political: The International Criminal Court in Uganda and Sudan. *The European Journal of International Law*. 21(4), pp. 941-965.
- Olásolo, H. (2012). El principio de complementariedad y las estrategias de actuación de la corte penal internacional en la fase de examen preliminar: ¿por qué la corte penal internacional mantiene su examen preliminar, pero no abre una investigación, sobre la situación en Colombia? *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. 24(2), 1-45.
- Posner, E. A. & Figueredo, M.F.P. de. (2005). Is the International Court of Justice Biased? *Journal of Legal Studies* 34 (2), 599-630.

- Rodman, K.A. (2014). Justice as a Dialogue Between Law and Politics Embedding the International Criminal Court within Conflict Management and Peacebuilding. *Journal of International Criminal Justice*. 12 (3), 1-33.
- Rodriguez Soto, C. (2009). *Tall Grass-Stories of Suffering and Peace in Northern Uganda*. Kampala: Fountain Publishers.
- Rückert, W. (1999). Article 4. Legal status and powers of the Court. EN O. TRIFFTERER (Ed.). *Comment on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers' Notes, Article by Article*, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 89-90.
- Rudolf, CH (2017). *Power and Principle. The Politics of International Criminal Courts*. London, UK, Cornell University Press.
- Schobel, B. (2011). Doing Justice to the Political. The International Criminal Court in Uganda and Sudan: A Reply to Sarah Nouwen and Wouter Werner. *The European Journal of International Law*. 22 (4), 1153-1160.
- Struett, M.J. (2012). Why the International Criminal Court Must Pretend to Ignore Politics. *Ethics & International Affairs*. 26 (1), 83-92.
- Tiemessen, A. (2014). The International Criminal Court and the Politics of Prosecutions. *The International Journal of Human Rights*. 18 (4-5), 444-61.
- Triffterer, O. (ed.). *Comment on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers' Notes, Article by Article*. Ed. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Voeten, E. (2008). The Impartiality of International Judges: Evidence from the European Court of Human Rights. *American Political Science Review*. 102 (4), 417-32.
- Zafra Espinosa de los Monteros, R. (2000). El establecimiento convencional de la Corte Penal Internacional: grandeza y servidumbres. EN J.A. CARRILLO SALCEDO (coord.). *La criminalización de la barbarie: la Corte Penal Internacional*. España, Madrid: C.G.P.J., 181 y ss.

### Documentos oficiales

- ICC, Office of the Prosecutor (ICC-OTP). *Informal Meeting of Legal Advisors of Ministries of Foreign Affairs*. 24 October 2005.
- ICC, Prosecutorial Strategy 2009 - 2012, 1 February 2010.
- ICC, OTP- strategic plan June 2012 - 2015, 11 October 2013.
- ICC, *OTP-Strategic Plan 2016-2018*, 6 July 2015.
- ICC, *OTP-Policy Paper on Case Selection and Prioritisation*, 2016.
- ICC, *OTP- Policy Paper on the Interests of Justice*, September 2017.
- ICC, Pre-Trial Chamber I, Warrant of Arrest, Case: *The Prosecutor v. Mahmoud Mustafa Busayf Al-Werfalli*, ICC-01/11-01/17-2, 15 August 2017.
- ICC, Pre-Trial Chamber I, "Situation dans la République Démocratique du Congo: Affaire le Procureur c/ Thomas Lubanga Dyilo: Prosecutor's in-

formation on Further Investigation”, Doc. Icc-01/04-01/06-170, The Hague, 5 February 2007.

ICC, Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi (Case No. ICC-01/12-01/15, Judgment & Sentence (Sept. 27, 2016).

(ICC, OTP, Situation in Mali. Article 53(1) Report 16 January 2013.



# **Cultura e institucionalización internacional: una relación en constante y necesaria reconstrucción**

**Mauricio Jaramillo-Jassir**

## **Introducción**

Las Relaciones Internacionales como campo de estudio han tenido una notable evolución en la últimas décadas como consecuencia de varios fenómenos, entre los que se destacan el fin de la Guerra Fría, y el posterior surgimiento de la Globalización, que incluyó un marco más amplio de temas respecto del enfrentamiento bipolar entre el liberalismo y el comunismo, y de una forma gradual desde hace varias décadas, el empoderamiento de las instituciones internacionales con una influencia cada vez más marcada en el devenir mundial.

En la Globalización ha sido patente el desafío de actores al Estado que había cuasi monopolizado las acciones en el sistema internacional. No obstante, tres factores han puesto en evidencia que esta Globalización como proceso macro se encuentra en una profunda reedición, y sus interpretaciones han variado drásticamente en los últimos años, lo cual se explica a la luz de tres factores.

En primer lugar, se debe considerar el surgimiento de la cultura como un tema constitutivo de las Relaciones Internacionales. Actualmente, no se trata de un tema menor o subalterno, como solía ocurrir en la segunda mitad del XX, sino de una verdadera revolución en cuanto a la cantidad de temas que han pasado a ser parte sustancial y fundamental de los Estados. En el pasado, era normal suponer que los derechos humanos, el respeto por la biodiversidad, los temas referidos al género, y el respeto por la cultura solo se abordaban desde una lógica retórica, pero sin ningún interés verdadero. Se imponía en ese entonces, una versión del interés nacional (Morgenthau, 1986), basada en los recursos de poder tangibles, y donde primaba en el medio internacional la capacidad de imposición así fuera por la fuerza, sin mucho reparo por la cooperación entre iguales.

Se puede decir que la cultura reviste de una importancia fundamental, como un tema de proyección para los Estados, como un puente que permite el llamado Diálogo de Civilizaciones (Calvillo Unna, 2006) y como un eje transversal que ha permeado varios de los temas determinantes de la agenda global.

Actualmente, la cultura es un elemento fundamental en la proyección de los actores del escenario internacional (principalmente de los Estados aunque algunas naciones sin esa condición también son considerables en el ejemplo, como es el caso revelador de Palestina). Obviamente en unos más que en otros, se observa que los Estados instrumentalizan la cultura para obtener algunos fines de su política exterior. Todo ello se puede resumir en el concepto de diplomacia cultural (Jaramillo Jassir, 2015; Sadikki, 2009).

El segundo factor que incide en la redefinición del Estado ha sido precisamente su crisis profunda e inocultable y objeto de intensos debates desde comienzos de siglo. Los Estados han dejado de ser el único vehículo de representación de los intereses de las sociedades. Cada vez es más frecuente, ver a ciudadanos en varias latitudes protestando contra posturas asumidas por sus propias naciones. Muy pocas sociedades ven en sus gobiernos el reflejo de la voluntad nacional. Más bien, los ciudadanos empoderados por las nuevas tecnologías que les permiten un acceso inédito a la información apelan a otros canales para expresar internacionalmente sus reivindicaciones, frente a temas en los que no se ven representados por sus autoridades. Piénsese en el medio ambiente, los derechos humanos, la igualdad de género, el desarrollo sostenible y la cultura. Esto ocurre porque algunos Estados los asumen sin el interés debido, y en el peor de los casos como ocurre recientemente con Estados Unidos, los gobiernos son capaces de arriesgar consensos a los que ha llegado la sociedad internacional. Esto se puede observar por el evidente retroceso en el compromiso de Washington en el tema de los derechos humanos y la protección del ambiente desde la llegada al poder de Donald Trump.

Y el tercer factor que explica la forma como se está replanteando la Globalización reside en el surgimiento y empoderamiento de las instituciones internacionales que van ganando un espacio cada vez más visible como promotoras de los intereses de los ciudadanos, en temas que no necesariamente reflejan una atención prioritaria para



los Estados. Dicho de otro modo: las instituciones empiezan a llenar un vacío dejado por el Estado y a abanderar temas que despiertan el interés de la ciudadanía y por ende la movilizan.

En el último tiempo, las instituciones internacionales han convertido a la cultura en uno de los asuntos de mayor visibilidad en la escena mundial, en momentos en que se trasgreden los derechos humanos por las narrativas sobre lo que significan otras culturas. Esto ha sido particularmente dramático con la crisis migratoria desde 2015, que, desde ese entonces, ha puesto de relieve una nueva forma de entender las Relaciones Internacionales a partir de la cultura.

El propósito de este documento es analizar la manera en que la institucionalización creciente en las Relaciones Internacionales ha favorecido la proyección de la cultura como un asunto de interés global. Para empezar, es prudente explicar que existen básicamente tres tipos de instituciones que reflejan dicha tendencia. Se trata de los *foros*, las *convenciones* y las *organizaciones*.

Los primeros son entendidos como espacios de discusión donde los Estados dialogan abiertamente sobre temas determinados, pero sin instancias permanentes. Ejemplos de estos espacios son el G7 que cuenta con los Estados más ricos del mundo, o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Ambos representan espacios de discusión que en último tiempo han ganado una influencia de relevancia mayor.

Las convenciones se entienden como un conjunto de reglas que se acuerdan entre varios Estados y que pretenden regular un asunto en el sistema internacional. Algunas convenciones sirven como derrotero en temas que no cuentan necesariamente con el impulso de todos los Estados. Esto se percibe en los intentos a través de convenciones por normativizar aspectos como el derecho penal internacional en el Estatuto de Roma, el Protocolo de Kioto que busca limitar las actividades perjudiciales para el medio ambiente y recientemente, los compromisos inscritos en la Conferencias de las Partes (COP por sus siglas en inglés) que buscan darle continuidad al esfuerzo previo de Kioto que expiró en 2012.

Y finalmente aparecen las organizaciones internacionales que tienen instancias permanentes lo que les permite tener una institucionalidad más desarrollada. El ejemplo por excelencia de una institución

internacional lo constituye el sistema de Naciones Unidas que cuenta con varias instituciones y agencias que pretenden enfocar la cooperación entre los Estados en determinados temas.

Los foros, las convenciones y las organizaciones internacionales contribuyen en su conjunto a *la institucionalización de la vida internacional*. En ese sentido, la hipótesis que se pretende demostrar en el presente texto es que las instituciones internacionales como promotoras de la cultura, tendrán en los próximos años el deber de ligarla con otros temas de trascendencia como el desarrollo sostenible, la lucha contra la estigmatización de algunos pueblos, naciones, etnias o grupos, la gestión más humana de las nuevas dinámicas migratorias y la visibilidad del SUR global. Es decir, no existe una institución internacional que pueda por sí sola promover la cultura, sino que este ideal depende de la capacidad de incluirla de forma transversal en varios temas de la agenda global.

Para lograr este propósito, el documento se divide en tres partes. En primer lugar, se explica la importancia de la cultura en el escenario internacional en los últimos años. En segundo término, se analiza el rol creciente de la institucionalización para limitar o encauzar las acciones de algunos Estados. Finalmente, se pone en evidencia la importancia de la institucionalización para transversalizar la cultura y concretar el ideal que supone el Diálogo de Civilizaciones. De ninguna manera se pretende negar que los Estados sean el principal actor del sistema internacional, pues las instituciones están compuestas por estos y son, a la larga, el reflejo de su voluntad. No obstante, las instituciones participan cada vez más de la gobernanza global y han mostrado, como se verá, una influencia de relevancia para incluir temas en la agenda internacional.

## 1. La cultura en el escenario internacional

Durante la Guerra Fría, era normal considerar a la de defensa y a la seguridad como los temas de mayor relevancia para los Estados. No obstante, a fines de los ochenta se observó una ampliación de la agenda, para la inclusión nuevos asuntos. Esa discusión se vio reflejada en algunas teorías de las Relaciones Internacionales que desafiaban la hegemonía que, hasta ese momento, parecía haber tenido el

realismo clásico (Krause & Williams, 1996, p. 229; Keohane & Nye, 1988, p. 39).

En esta discusión que buscaba una apertura a nuevos temas, fue creciendo la influencia de tres teorías de las Relaciones Internacionales para explicar el surgimiento de la cultura en el escenario global. La primera fue la interdependencia compleja de Robert Keohane y Joseph Nye (1988, p. 39) que enfatizaba la forma como la cooperación entre los Estados era ineluctable y aquello tenía profundas implicaciones sobre la agenda internacional.

Sobresalen tres características de la teoría de Keohane y Nye en este sentido. La diferencia entre asuntos de *alta política* y *baja política* dejó de tener sentido, pues aquellos temas soslayados durante décadas empezaron a formar parte constitutiva del mundo. Asimismo, había un cambio en el significado en los temas militares, donde surgía la cooperación y se superaba el dilema de seguridad<sup>1</sup> (Herz, 1950, p. 157) en varias regiones. Y finalmente, las relaciones en el mundo no se podían circunscribir a los lazos diplomáticos entre Estados, sino que debían tomarse en cuenta dos actores esenciales en las Relaciones Internacionales: las organizaciones no gubernamentales y no estatales dentro de los Estados con influencia en su política exterior y las institucionales internacionales, compuestas por Estados. Ambos han sido capaces de determinar la conducta de las naciones en el concierto internacional. Por eso es importante diferenciar la *diplomacia* como el canal formal por el que se relacionan los Estados y en el que solo participan los agentes que ostentan la voz oficial, es decir, los ministerios de Relaciones Exteriores y los Jefes de Gobierno o de Estado. Y *política exterior* como el conjunto de acciones que un actor internacional emprende hacia el sistema.

De otra parte, con el constructivismo, se puso en tela de juicio la idea de que los intereses de los Estados estaban dados y podían ser relativos a su capacidad material y recursos de poder para sobrevivir. Autores como Wendt (1992) y Kubálkova, Nicholas, & Kowert (1998) apuntaron a que la realidad internacional era el producto de la interacción social, por eso, más que hablar de las capacidades de

---

<sup>1</sup> Se entiende la sensación de inseguridad que experimenta un Estado cuando otro aumenta sus capacidades militares.

esos agentes o Estados, se refieren a la *intersubjetividad* o *interacción simbólica*. La socialización se convirtió en el escenario en el cual se desarrollan y explican las Relaciones Internacionales y a su vez, los marcos conceptuales conceptuales que apelan al cálculo racional son criticados. Es decir, los Estados no toman decisiones basados en su interés nacional, sino en la forma como se perciben unos a otros. Esta dinámica intersubjetiva, conduce a un proceso de institucionalización en el que los *patrones culturales* son de suma importancia.

Y finalmente, el Realismo Subalterno que ha hecho hincapié en la necesidad de incluir al mayoritario tercer mundo<sup>2</sup>, como objeto de estudio de las Relaciones Internacionales. Moyammed Ayooob, su principal referente, considera que buena parte de las teorías clásicas, tiene una gran falla (los enfoques tradicionales realismo y liberalismo, especialmente) pues son euro-centristas y están inspiradas en los países con tradición liberal. Esto ha dejado por fuera a un sinnúmero de actores importantes a la hora de entender la vida internacional (1995).

Así el papel de la cultura se explica en tres dimensiones que coinciden con estos enfoques. La cultura como una forma de unión entre los Estados y actores del sistema internacional, que surge no sólo porque la cooperación resulte más beneficiosa que cualquier conflicto, sino como resultado de los procesos de integración en todas las regiones del mundo. También se impone como reflejo de la intersubjetividad. Es decir, la cultura como resultado de la identidad de cada nación o actor del sistema internacional (subnacional o institución internacional). Y como una reivindicación identitaria de los países del Sur global relegados a una condición subalterna. En la actualidad, se habla del Sur global y se han venido dejando atrás nociones como *países en vías de desarrollo*, *tercer mundo*, *países subdesarrollados* o *pobres*, pues dichas concepciones parecían originadas en el mundo industrializado y liberal. A esto se suma que esas etiquetas hacían hincapié en aspectos negativos de estas naciones. Por el contrario, la categoría SUR global incluye a la mayoría de Estados del mundo que se ubican en la enorme periferia, y que a pesar de esta condición mayoritaria han

---

<sup>2</sup> En el texto se hablará del Sur global, pero se apela sólo en este párrafo de *tercer mundo*, para respetar la lógica con la que razones Mohammed Ayooob.

sido históricamente relegados. La cultura sirve como un instrumento de emancipación, pues varios Estados de ese Sur global consideran que sus rasgos han sido ignorados y menospreciados.

### Cultura y teorías de las Relaciones Internacionales

Escuela de RRII	Relevancia de la cultura	Contexto
Interdependencia compleja y neoliberalismo institucional	Dinamizadora de los procesos de integración en las instituciones de integración regional	Procesos de institucionalización en la Posguerra y reforzados en la Globalización
Constructivismo	Resultante de la identidad que a su vez surge de la intersubjetividad entre los actores del sistema internacional (estatales y no estatales)	Puesta en entredicho de las decisiones racionales de algunos países e importancia de las ideas, del lenguaje, las narrativas y los discursos de los actores del sistema
Realismo subalterno	Factores de diferenciación de los países del SUR global respecto a los del norte y entre ellos mismos	Aumento de la incidencia de los países periféricos en la dinámica internacional, en temas como medio ambiente, derechos humanos y justicia penal internacional

## 2. La crisis de la cultura y de las instituciones internacionales

El proceso de institucionalización, tal como lo plantea el neoliberalismo institucional de Roberto Keohane ha sido esencial para la inclusión paulatina de la cultura como tema internacional (1993). En la Posguerra, el surgimiento de instituciones internacionales y de integración regional fue uno de los primeros impulsos, para superar el pesimismo antropológico por el fracaso en la Liga de las Naciones. Posteriormente con la Segunda Guerra Mundial nació el sistema de Naciones Unidas y en esa misma orientación, sobresale la creación ulterior de la Comunidad Económica Europea (CEE), la Organización para la Unidad Africana, el Pacto Andino y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA).

Luego en la década de los noventa, con todos los cambios mundiales, las instituciones profundizaron el proceso político o de integración, dependiendo de cada caso. El ejemplo más sobresaliente pero no

el único, es la transición de la CEE a la Unión Europea, con el paso de un bloque de integración económica, a un espacio de cooperación política con visos de supranacionalidad. De igual forma, el Grupo Andino se constituyó en Comunidad Andina (CAN) siguiendo el esquema de evolución europeo, la OUA se convirtió en la Unión Africana (UA) y nació el Mercado Común del Sur (Mercosur) para aglomerar a los países del Cono Sur, antes enfrentados por las rivalidades geopolíticas alimentadas por los gobiernos militares.

Inicialmente, esta década estaba marcada por el optimismo, pues se pensaba que, con el fin del bloque soviético, el mundo sería más pacífico según la tesis de Francis Fukuyama que sugería de forma ingenua y precipitada el carácter pacífico de las democracias liberales (1995). Fukuyama evocaba la idea de una superioridad del modelo occidental liberal sobre otros, una concepción que ha sido riesgosa, pues supone peligros reales de una hegemonía cultural que asuma a otros sistemas de ideas-valores como “subdesarrollados” o “inferiores”.

Paralelamente, en pleno debate sobre el futuro del mundo en los albores de la Globalización, apareció el célebre y muy rebatido ensayo de Samuel P. Huntington sobre el “Choque de Civilizaciones”, en el que se apelaba a la tesis de que las diferencias irreconciliables entre nueve conjuntos civilizacionales (China, Occidente, Rusia —cultura ortodoxa según el autor—, India, Japón, África Subsahariana, América Latina, Islam y Budismo) provocarían tensiones y conflictos que conllevarían a una situación de marcada violencia. Por tanto, señala este autor: “Mi hipótesis es que la fuente básica de conflicto en este nuevo mundo no será primordialmente ni ideológica ni económica. Las grandes divisiones entre la humanidad y que servirán como fuente de conflicto serán las culturales”<sup>3</sup> (1993, p. 22).

El trágico desenlace de la antigua Yugoslavia a lo largo de la década de los noventa, parecía darle la razón al autor estadounidense. En julio de 1995, los medios del mundo registraban con horror el genocidio de Srebrenica en Bosnia-Herzegovina, uno de los símbolos

---

<sup>3</sup> Traducción libre del autor. En el texto original aparece así: It is my hypothesis that the fundamental source of conflict in this new world will not be primarily ideological or primarily economic. The great divisions among humankind and the dominating source of conflict will be cultural.

más contundentes de la guerra en los Balcanes Occidentales. Luego, con las violaciones sistemáticas a los derechos humanos de serbios en Kosovo especialmente en la zona de Mitrovica, y la posterior respuesta militar ordenada por el gobierno de Slobodan Milosevic que derivó en la desastrosa intervención de la OTAN en 1999, quedó la idea fija de que la principal fuente de conflicto serían las diferencias entre las culturas.

Desde comienzos de siglo, sin embargo, la tesis de Huntington fue seriamente rebatida en varios espacios académicos, políticos, diplomáticos y propios de la sociedad civil. Aparecieron las críticas por endilgar a la cultura y a la religión razones estructurales y en buena medida geopolíticas. De esta forma, surgieron apuestas por entender la cultura como un puente, sobresaliendo la idea de Diálogo de Civilizaciones impulsada por el expresidente iraní Mohammad Khatami (Calvillo Unna, 2006). En esta aspiración se observa uno de los pilares históricos de la diplomacia cultural, pues se trata de rescatar a la cultura como vínculo a partir de la diferencia y no como patrón de conflicto.

¿Tenía chances la propuesta del presidente iraní? Aunque se pensaba que era posible aprender de los errores crasos que llevaron a las catástrofes de Srebrenica, Ruanda y Kosovo, el comienzo de siglo auguró dificultades mayores para la cultura en el escenario internacional. En estos tres episodios la cultura entró en crisis, pues se dieron genocidios motivados por el odio contra otros grupos poblacionales jalonados a su vez por diferencias religiosas, etnolingüísticas y raciales. En el campo de refugiados en Srebrenica, unos 8000 musulmanes murieron ejecutados por grupos paramilitares, en pleno contexto de postconflicto, pues se habían firmado los Acuerdos de Dayton que habían puesto fin a la guerra en los Balcanes Occidentales (Van de Bildt, 2015, p. 115). En Ruanda, la instrumentalización de las diferencias entre hutus y tutsis provocó la muerte de 500 000 personas, luego de que el avión del presidente Juvénal Habyarimana fuera derribado y se hubiese responsabilizado a la comunidad tutsi. Las diferencias culturales fueron manipuladas desde adentro, y con la complacencia de Francia y Bélgica que fueron responsables indirectos de tal crimen (Coquio, 2006, p. 53).

Ninguna institución internacional pudo detener estas tragedias, y en el caso de Europa fue peor aún, pues la OTAN fue responsable de la agudización del conflicto en Kosovo. Esto puso en evidencia una crisis de la institucionalidad internacional pues podía usarse al antojo de los intereses de Estados poderosos.

Lo que sucedió con la OTAN resultaba aun más contradictorio pues las instituciones internacionales, fueron creadas con un espíritu de acercamiento entre los Estados para la puesta en marcha de reglas de juego que redujeran al mínimo las posibilidades de confrontación bélica. Dos años más tarde de la intervención de la OTAN, 2001 aparece como un punto de inflexión que agudizó la crisis de las instituciones internacionales.

Los atentados del 11 de septiembre contra Estados Unidos, cometidos en lugares que sus verdugos consideraban como simbólicos de la cultura occidental, derivaron en una estigmatización del mundo árabe musulmán, sin antecedentes por lo menos en un siglo. La intervención en Afganistán a finales de 2001 contó con el apoyo de la OTAN que invocando el artículo 5 de su carta, procedió a atacar y luego a invadir territorio afgano. Pero el punto más crítico se puede situar en 2003 cuando en esa misma lógica, el gobierno de George W. Bush invirtió todos los medios posibles en convencer al mundo de la necesidad de atacar a Irak por ser una amenaza para el mundo. Para ello, recurrió al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en un claro intento por legitimar su acción a través del visto bueno de una institución internacional.

Sin embargo, tal aval jamás se dio, pues varios Estados como Chile, China, Francia, México, y Rusia, entre otros, advertían de los riesgos que tal acción podía conllevar. Aun con esa fuerte resistencia y sin un consenso en Naciones Unidas, Washington con el apoyo de una coalición de varios Estados, emprendió el ataque a Irak y puso fin a cualquier intento serio por hacer viable en el largo plazo el Diálogo de Civilizaciones. La guerra de Irak dejó una crisis profunda tanto en las instituciones internacionales (cuya esterilidad para muchos fue comprobada) y arrojó serias dudas sobre la cultura como puente entre las naciones.

El papel de las instituciones fue severamente reprobado, pero habría que advertir tal como lo plantean algunos autores constructi-



vistas que las reglas de juego no son otra cosa que el resultado de la voluntad de los Estados, y surgen de la intersubjetividad entre éstos. Las instituciones no son supranacionales, y no pueden imponerse sobre su voluntad, especialmente cuando se trata de la primera potencia en materia militar.

A estas intervenciones en Afganistán e Irak, se suma la de Libia en el contexto confuso de la denominada Primavera Árabe. Esta última, también puso en tela de juicio el papel de las instituciones internacionales, pues no sólo Naciones Unidas no pudo conjurar la crisis. La Liga Árabe que contaba con el potencial para mediar y concretar un acuerdo, no pudo evitar la intervención militar.

En esa misma lógica se inscribe la peor crisis de Oriente Medio en los últimos años, y solo comparable con la envergadura que alcanzó a tener en algunas coyunturas el conflicto palestino israelí. Se trata de la Guerra Civil en Siria, que ha generado la muerte de 465 mil inocentes y 1,5 millones de desplazados (Le Monde, 2017) y la crisis humanitaria ha terminado por poner en tela de juicio la viabilidad de la interculturalidad como pilar de la construcción regional europea.

Con un Oriente Medio encendido por la guerra civil en Siria, la reconstrucción lentísima de Irak, y una Libia fallida y con efectos nefastos a lo largo de la zona del Sahel, la llegada masiva de migrantes a Europa ha reafirmado los prejuicios frente a una población en particular.

Con este panorama que se ha despejado en la Globalización y que arrastra casi 20 años, es posible pensar en un nuevo papel para la cultura como dinamizadora de las Relaciones Internacionales, una tarea que solamente es posible si se intensifica la institucionalización incluso en detrimento del poder de los Estados, especialmente de algunas de las grandes potencias. En el mundo nunca había habido tal flujo de información sobre todas las zonas, por lo que se asiste una oportunidad única e irrepetible de salvar la cultura como un puente y no barrera. Si algo han demostrado estos veinte años, es que la idea de una cultura occidental superior políticamente a modelos supuestamente atrasados en Oriente Medio, el Norte de África y Asia Central, entraña el grave riesgo de alentar los radicalismos religiosos que siguen cooptando militantes para su causa.

### 3. El papel actual y futuro de las instituciones

Como se ha visto históricamente en la Posguerra, en la Globalización y a comienzos de siglo se han generado expectativas respecto de la labor que pueden desempeñar las instituciones como promotoras de la cultura en la arena internacional. No obstante, en las dos últimas décadas, ha prevalecido el interés nacional de algunos Estados poderosos con la capacidad suficiente como para imponer una agenda, muy a pesar de todos los avances en cuanto la inclusión de nuevos temas.

El papel de las instituciones internacionales para remediar esta situación se revela como la única oportunidad viable para no convertir en paradigmas universales e irrefutables, los estereotipos que se erigen cada vez, más como el principal impedimento para convertir a la cultura como un espacio de comprensión entre las diferentes naciones.

En este sentido, existen tres tipos de contribución del proceso institucionalizador, y que puede revertir en alguna medida esta tendencia riesgosa.

#### 3.1. *Migraciones*

Se ha repetido hasta la saciedad la necesidad de hallar una salida para la tragedia de millones de migrantes en el mundo, especialmente aquellos en situación irregular. No obstante, el debate ha girado en torno a la migración Sur-Norte, como si el único fenómeno preocupante fuera la llegada de refugiados a las costas europeas y a territorio estadounidense.

Esta situación eclipsa una dinámica fundamental, en cuanto a los migrantes que se mueven a lo largo del Sur global, y que no tienden a ser incluidos en los análisis. En algunos casos, corren peor suerte, pues llegan a territorios de regímenes, donde no existe ninguna protección al respecto, o donde la situación socioeconómica los obliga a padecer todo tipo de flagelos.

La cultura promovida desde la institucionalización internacional es una respuesta en la agenda internacional, pues es difícil esperar que los Estados generen por iniciativa propia un marco regulatorio o de protección para esos migrantes. El trabajo incansable de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), o de agencias del

sistema de Naciones Unidas como la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) debe complementarse por un trabajo de promoción cultural para que, de una vez por todas, se entienda que la llegada de migrantes no pone en riesgo los valores esenciales de una nación.

El peor riesgo que corren quienes constantemente se trasladan, consiste en una extrema derecha empoderada para atemorizar a los ciudadanos sobre la supuesta amenaza contra su lengua, religión, modos de vida y aquellos rasgos que hacen parte de una cultura. La crisis del Estado-nación, revela que las instituciones internacionales pueden involucrar a la cultura como tema fundamental para resolver la migración como fenómeno, pues no defienden intereses soberanos sino ideas a través de marcos regulatorios que en el fondo están proyectando valores, algunos de ellos fundamentales para la preservación de los derechos de estas poblaciones.

#### **4. La cultura como un elemento fundamental en una salida a la guerra civil en Siria y al conflicto Palestina Israel**

El conflicto vigente entre Palestina e Israel ha entorpecido el Diálogo de Civilizaciones, y ha sido explotado, en el marco de discurso políticos o religiosos fundamentalistas de un lado como del otro. La decisión del gobierno de Donald Trump en 2017, de reconocer a Jerusalén como capital israelí ha servido para poner de manifiesto el rol de instituciones como UNESCO, que históricamente ha defendido la zona oriental de la ciudad como un patrimonio cultural de los palestinos, sin ir en desmedro del derecho de Israel a existir como una nación. La independencia y autonomía de esta institución del sistema de Naciones Unidas, frente a las amenazas de Estados Unidos para incidir en su financiación confirma que la institucionalización a escala global sí pone límites a los Estados, por más poderosos que algunos de éstos sean.

La cultura ha sido clave para entender acercamientos de sectores de la sociedad enfrentados por sus Estados, pero que no caben del todo en esa disputa. La participación activa de la sociedad civil, ha permitido que la cultura sea uno de los pilares para solucionar de fondo varios de los temas que separan a israelíes y palestinos.

En el caso de Siria, de forma innegable como en el de otros Estados de la zona, la interculturalidad exitosa que ha marcado casos como el de El Líbano merece ser replicada. Allí se ha dado una verdadera convivencia entre varias comunidades étnico-religiosas que, en el pasado, estuvieron enfrentadas en la Guerra Civil, y en conflictos políticos recientes como la Revolución del Cedro. Más allá de que las tensiones intercomunitarias existan, la multiculturalidad es una realidad incontestable.

#### *4.1. La visibilidad del SUR global y transversalización de la cultura*

Las nociones tercer mundo, países subdesarrollados, en vías de desarrollo, periféricos y más recientemente del Sur global no dejan ver en su verdadera dimensión la riqueza, y el potencial cultural de muchos de estos Estados. En el último tiempo, las presiones por democratizar la vida internacional son numerosas. Durante el inicio del 61 Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, se dieron pruebas concretas sobre la presión de varias naciones de ese SUR, por rebatir esa noción hegemónica de la superioridad cultural de occidente. Al menos tres expresiones son verdaderamente rescatables, y permiten entender la forma como en espacios de discusión multilateral se pueden concretar avances.

En primer lugar, varios Estados expresaron sus profundas inquietudes por la denominada guerra global contra el terrorismo liderada por Estados Unidos. Por primera vez en muchas décadas, la Asamblea General de Naciones Unidas fue un escenario llamativo que centró la atención de millones en el mundo. Así se refirió a tal guerra, en su famoso discurso el entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez:

Se demostró ya en apenas una década que era totalmente falsa la tesis del Fin de la Historia, totalmente falsa la instauración del Imperio Americano, de la paz americana, la instauración del modelo capitalista, neoliberal que lo que genera es miseria y pobreza. Es totalmente falsa la tesis, se vino abajo, ahora hay que definir el futuro del mundo. Hay un amanecer en el Planeta y se ve por todas partes, por América Latina, por Asia, por África, por Europa, por Oceanía, quiero resaltar esa visión de optimismo para que fortalezcamos nuestra conciencia y nuestra voluntad de batalla por salvar al mundo y construir un mundo nuevo, un mundo mejor.

No se trata de una apología al renacer de las ideologías, sino de resaltar que se suman cada vez más voces, para combatir una hegemonía cultural occidental, con lo cual el papel del Sur global como una realidad política y cultural diferente y diversa tiende a consolidarse.

En segundo lugar, la reivindicación del G4 compuesto por Alemania, Brasil, India y Japón para ampliar el número de miembros permanentes, aunque no se hubiese cristalizado, puso en evidencia el carácter excluyente del principal organismo de Naciones Unidas para la seguridad del globo y que se encarga de temas que tienen incidencia en todas las regiones.

El llamado a la inclusión de países que representan sistemas culturales por años, excluidos del poderoso órgano, ha servido además para que varias naciones del SUR global sincronicen sus posiciones. La concreción de tal demanda sería imposible sin el canal que representan las instituciones internacionales.

Y en tercer lugar, la reforma que logró Kofi Annan antes de despedirse como Secretario General de Naciones Unidas fue clave para apalancar a la cultura como un tema transversal en los grandes asuntos del mundo. La creación de un Consejo de Derechos Humanos, la generación de un Fondo de Promoción para la Democracia, y el claro impulso a los objetivos del milenio para convertirlos en una meta casi vinculante, allanaron el camino para que hoy la cultura sea un tema inexorable y su incidencia dinamizada por el papel de las instituciones internacionales.

## Conclusión

Se puede afirmar que, en los últimos años, dos procesos confluyen para que se vaya incluyendo la cultura como un tema constitutivo de las Relaciones Internacionales. Se trata en primer término de la institucionalización, que no debe confundirse con la sola existencia de organizaciones internacionales. Esta institucionalización consiste en la construcción sistemática de espacios de discusión, concertación, cooperación o integración entre varios Estados, ya sea en el seno de una región o entre varias. Y el otro proceso que contribuye a la transversalización de la cultura en las Relaciones Internacionales consiste en la regionalización entendida como la construcción paulatina de la

identidad de ciertos espacios geográficos que comparten rasgos históricos, culturales, económicos y políticos. No se puede entender la recreación de dicha identidad haciendo abstracción de la cultura.

Ahora bien, no existe una institucional internacional determinada que pueda hacerse cargo de la cultura, sino que más bien se trata de promover una multiculturalidad asumida como valor universal, no hegemónico, pues no puede significar la imposición de un sistema de ideas sobre otro. Por eso se debe insistir en la transversalización de la cultura.

De otro lado, el desprestigio inocultable de las grandes potencias, la participación cada vez más activa de la sociedad en temas que antes eran exclusivos de los Estados y el aumento de la visibilidad del SUR global, hacen prever una importancia renovada de la cultura. Ésta dejará de ser vista como una mera expresión de singularidad de los pueblos, naciones, etnias o grupos, sino como un eje transversal de la vida internacional, esencial, además, para el logro de varios objetivos.

La transversalización de la cultura debe entenderse como la introducción de esta en los grandes temas que definen hoy el devenir mundial, tales como la aplicación efectiva de los derechos humanos, la defensa del ambiente, el desarrollo sostenible, y por supuesto, la urgente e inaplazable tarea de democratizar la vida internacional.

Este panorama idealista pero anclado en la realidad de las últimas décadas, no puede entenderse bajo un marco conceptual que privilegie al Estado como principal actor de la vida internacional. Más bien, se debe entender que el papel de las instituciones internacionales es cada vez más relevante al tiempo que se agudiza la crisis del Estado, fenómeno particularmente visible desde el fin del siglo XX, y con una dramática proyección hacia el futuro.

Por ello, es imperante entender este nuevo papel para la cultura y la institucionalización desde marcos como el constructivismo, que aportan para comprender que las mismas son reflejo de procesos sociales que sobrepasan las lógicas meramente racionales.

El Realismo Subalterno, por su parte, surge de una crítica a la visión clásica del Estado, atada a las lógicas liberales del mundo occidental y que deja por fuera a un componente representativo de naciones sin tales aspiraciones. La lectura que se propone permite entender la forma en que la proyección del SUR global es un fenó-

meno difícilmente reversible y que en tal sentido, la cultura aparece como dinamizador principal. El gran atributo que le permite obtener visibilidad y protagonismo a esa enorme periferia, lo constituye precisamente su diversidad cultural y el llamado a participar del Diálogo de Civilizaciones.

Finalmente, es necesario recordar que la cultura ha sido uno de los factores más determinantes en el escenario internacional en el último tiempo, a diferencia del pasado cuando se le consideraba como un asunto menor, y relegado frente a la seguridad. A pesar de que la cultura pareciera ser un espacio de encuentro entre las naciones, y en el que idealmente existe igualdad entre ellas, en la práctica no está exenta de servir los intereses de los Estados más poderosos. La cultura desempeña un rol ambiguo y contradictorio. Si bien, ha servido para el Diálogo de Civilizaciones como respuesta al apocalíptico Choque anunciado en los albores de la Globalización, se debe recordar ha sido peligrosamente instrumentalizada. Uno de los propósitos centrales de esta reflexión consistió en hacer un llamado para devolver a la cultura a sus márgenes naturales, evitando así que su manipulación exacerbe conflictos que han sobrevenido durante tantos años y cuya salida puede apoyarse en una regionalización.

### Bibliografía

- Ayoob, M. (1995). *The third world security predicament: statemaking, regional conflict, and the international system*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Calvillo Unna, T. (2006). *Diálogo entre civilizaciones: el pensamiento de Mohammad Khatami*. México: Colegio de San Luis.
- Coquio, C. (2006). Guerre coloniale française et génocide rwandais: la responsabilité, l'implication de l'État français et sa négation. *Cahiers d'Histoire. Revue d'histoire critique*(99), 49-71.
- Fukuyama, F. (mayo de 1995). Reflections on the End of History, Five Years Later. *History and Theory*, 34(2), 27-43.
- Gómez, C., & Jaramillo Jassir, M. (2006). Las implicaciones de la expansión china en el sudeste asiático. *Revista Desafíos* (14), 422-457.
- Herz, J. (enero de 1950). Idealist internationalism and security dilemma. *World Politics*, 2(2), 157-180.
- Huntington, S. P. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.

- Jaramillo Jassir, M. (2015). Poder blando y diplomacia cultural, una dinámica reemergente en las relaciones internacionales. En M. (Jaramillo Jassir, *Poder Blando y Diplomacia Cultural. Elementos clave de políticas exteriores en transformación* (pp. 1-13). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Keohane, R. (1993). Instituciones internacionales y poder estatal: Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales. En R. Keohane, *Institucionalismo neoliberal: Una perspectiva de la política mundial* (pp. 13-38). Buenos Aires: GEL.
- Keohane, R., & Joseph, N. (1988). Realismo e interdependencia en. En R. Keohane, & N. Joseph, *Poder e interdependencia: La política mundial en transición* (pp. 39-57). Buenos Aires: GEL.
- Krause, K., & Williams, M. (1996). Broadening the agenda of security studies: Politics and methods. *International Studies Review*, 40(2), 229-254.
- Kubáľkova, V., Nicholas, O., & Kowert, P. (1998). Constructivism: A User's Manual. En N. Onuf, *International Relations in a Constructed World* (pp. 58-78). New York: M.E Sharpe.
- Le Monde. (13 de marzo de 2017). Syrie: 465 000 morts et disparus, en six ans de guerre. *Le Monde*.
- Montiel, É. (2006). La cultura, recurso estratégico de política internacional. Introducción al concepto. En M. d. Exteriores, *Encuentro Andino sobre Diplomacia Cultural* (pp. 17-43). Bogotá.
- Morgenthau, H. (1986). *La política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- Nye Jr., J. (2010). Soft Power and Cultural Diplomacy. *Public Diplomacy Magazine*.
- Nye, J. (2004). *Soft Power. The means to succes in world politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Nye, J. (29 de diciembre de 2009). The Rise of China's Soft Power. *Wall Street Journal Asia*.
- Nye, J., & Keohane, R. (2000). Globalization: What's New? What's Not? (And So What?). *Foreign Policy*, 118.
- Portland. (2016). *The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power 2016*. Portland.
- Sadikki, S. (2009). El papel de la diplomacia cultural en las Relaciones Internacionales. *Revista Cidob d'Afers Internacionals* (88), 107-118.
- Teo Chu Cheow, E. (2004). La Chine, Soft Power Régional. *Poliitique Etrangère* (4).
- Van de Bildt, J. (2015). Srebrenica: A Dutch national trauma. *Journal of Peace Conflict and Development* (21), 115-145.
- Wendt, A. (Primavera de 1992). Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.



Parte 3  
**Actores No Estatales**



# Reflexiones en torno a las ONG: actores y dinamizadores de las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional. Las ONG y la protección internacional de los derechos humanos

Ruth Abril-Stoffels

## Introducción

Muchas son las definiciones que existen de las ONG, pero todas ellas coinciden en dos elementos. Por un lado, la no dependencia directa del sector público, no son órganos del Estado o de las Organizaciones Internacionales, sino que más bien sirven de contrapeso a las mismas en distintos campos como veremos más adelante. Y, por otro lado, el no ánimo de lucro, entendiendo por tal la no búsqueda de ganancia o beneficio propio (Biagosch, 2004; Pérez, 2010; González, 2018). Esto nos deja fuera a las asociaciones que defienden los intereses de sus propios miembros en cuanto tales, así como las empresas y otros actores privados que buscan su beneficio económico. Sin querer acotar más este término, para poder trabajar con un concepto operativo que nos sirva para valorar su papel como actores y dinamizadores de las relaciones internacionales, sí queremos destacar que sus fines, en general, se califican como altruistas, lo que nos lleva a un campo ético, de progreso de la humanidad, pero también nos lleva a la política, que es el campo de elegir las estrategias y los objetivos para el logro del bien común. Así pues, podemos considerar a las ONG como actores políticos que persiguen fines altruistas, pero el concepto de altruismo y bien común no es unívoco, lo que nos lleva al concepto de ideología. Es decir, pese a que las ONG no sean actores que persigan directamente la imposición de una ideología, el concepto de bien común que utilizan se basa en una determinada concepción del mundo y con ello una ideología que directa o indirectamente quieren implantar (Petras, 2000; Meschkat, 2000; Otegui, 2009). Si seguimos estirando estas cuestiones, podemos plantearnos si también serían ONG aquellos entes que intentando implantar una ideología concreta, usan las

acciones “altruistas” como mecanismo. Así mismo, nos permite avanzar en el análisis de las coaliciones de ONG o Movimientos que incluyen varias ONG que coinciden en algunos puntos, pero no necesariamente en todos, y el impacto que ello tiene en difusión de lo que de común tienen estas ONG y en la dilución de las diferencias entre las mismas.

Los manuales clásicos de Derecho Internacional nos hablan de los Estados y las Organizaciones Internacionales como principales Sujetos de Derecho y Actores de las Relaciones Internacionales. Y a ellos dedican la práctica totalidad de sus páginas. Cuando estamos en los libros de Relaciones Internacionales, el número de actores se amplía añadiendo a las empresas transnacionales, los medios de comunicación, las iglesias y los movimientos políticos en sentido clásico. Como destaca Torres (1997) poco a poco nos vamos abriendo a la sociedad civil espontánea y a la sociedad civil organizada, las ONG. Y eso pese a que hay como Götz (2016) que no aceptan el vínculo de doble vía que se produce entre ambos conceptos sociedad civil y ONG pero que destacaron en su momento que en este nuevo contexto globalizado en el que los Estados ya no son el centro de las RRII, el nombre de ONG debe ser sustituido por otro menos “estatocéntrico” y que destaque sus funciones y su presencia en las RRII (Götz 2008). De hecho Rangel (2004) destaca el propio papel de estos organismos a la hora de definir el contenido de soberanía en un mundo globalizado. Más allá de esto, algunos autores (DeMars & Dijkezeul, 2015). todavía se cuestionan el lugar de estos organismos en los diferentes paradigmas clásicos de las relaciones internacionales, donde su capacidad de acción, retos y presencia no parece estar adecuadamente representada. Así mismo Restrepo Vélez (2013) destaca la influencia de la globalización en la dinámica de las ONG y viceversa, el impacto de la multiplicación de las ONG en la globalización y con ello en las Relaciones Internacionales como un elemento clave de la nueva comunidad internacional.

El estudio de estas últimas se ha producido fundamentalmente en el mundo anglosajón y especialmente en un intento de clasificarlas y ordenarlas en función a distintos criterios. Uno de los estudios clásicos al respecto es el realizado por Vakil (1997) que cuestiona las clasificaciones hechas hasta entonces y propone una nueva, en teoría más explicativa. Sin embargo, todos estos estudios clásicos no les reconocen la importancia que, cada día más, tienen estos entes en el funcionamiento de la las Relaciones Internacionales, no sólo, como destaca, Bobadilla (2017) a

través de la incidencia en otros actores sino como actores de pleno derecho de esta sociedad internacional. De hecho, Otegui, (2009) destaca que las ONG ocupan un espacio político mucho mayor que el que la academia suele darle. Pero que su afianzamiento como agentes políticos legítimos es cuestión de tiempo, de hecho, autores como Villarreal (2008) destacan que es imposible hacer un análisis de la dinámica política y jurídica internacional incluso del siglo XX sin tener en cuenta su impacto directo e indirecto.

Nos gustaría destacar una serie de ideas que pueden centrar su papel en la sociedad internacional. Primero, destacando su papel dentro de las relaciones internacionales y luego, observando cómo actúan en la dinámica de esta última, produciendo cambios importantes.

## 1. Cuestiones de enfoque

### 1.1. Las ONG como actores de las Relaciones Internacionales<sup>1</sup>

Las principales y más influyentes ONG del mundo tienen su origen y sentido en la órbita occidental-desarrollada. Por otro lado, los

---

<sup>1</sup> Vide: Restrepo Vélez, J. C. (2013). La globalización en las relaciones internacionales: actores internacionales y sistema internacional contemporáneo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(119); Villarreal, A. F. A. (2008). El protagonismo de las organizaciones no gubernamentales en las relaciones internacionales: ejemplo de la apertura de espacios de participación a nuevos sujetos internacionales en el siglo xx. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 6(12); Ahmed, S., & Potter, D. M. (2006). *NGOs in international politics* (Vol. 48). Bloomfield, CT: Kumarian Press; Götz, N. (2008). Reframing NGOs: The identity of an international relations non-starter. *European Journal of International Relations*, 14(2), 231-258; Cunningham, A. J. (2018). *International Humanitarian NGOs and State Relations: Politics, Principles and Identity*. Routledge; Tallberg, J., Dellmuth, L. M., Agné, H., & Duit, A. (2018). NGO influence in international organizations: Information, access and exchange. *British Journal of Political Science*, 48(1), 213-238; Reinalda, B. (2016). Non-State actors in the international system of states. In *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors* (pp. 15-30). Routledge; Becker, E. (2016). The Influence of Environmental NGOs in the Global Society. *Butler Journal of Undergraduate Research*, 2(1), 2; Tassara, C. (2012). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paMingst, K. A., & Arreguín-Toft, I. M. (2013). *Essentials of International Relations: Sixth International Student Edition*. WW Norton & Company. radigmas. *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, 15-81.

países que más ONG tienen inscritas son así mismo de esta órbita geopolítica (Barbé, 2007, p. 196) y el fenómeno del asociacionismo es un producto más occidental que de otras zonas. De esta forma, Asia, África y América del Sur tienen considerablemente un menor número de ONG y menos personas están involucradas en las mismas. Dicho esto, es preciso destacar que gran parte de las ONG que existen en el Sur, salvo parcialmente en América Latina, están movidas, impulsadas y a veces incluso financiada por ONG u otras instituciones que proceden del Norte o que tienen un ámbito universal.

Una de las consecuencias del intento de incrementar la eficacia de los proyectos de cooperación al desarrollo de los países del Norte es la búsqueda de “contrapartes”; esto es, otras ONG que tengan su sede en países que reciben fondos destinados a la cooperación al desarrollo, que puedan informar, gestionar e incluso evaluar desde el punto de vista de los donantes. Esto también pasa con muchas ONG de Derechos Humanos que pueden tener sede en estos países del Sur y donde sus nacionales reclaman desde su perspectiva y con su experiencia determinados derechos humanos y son apoyados por las ONG de los países del Norte.

Es cierto que, desde cierta perspectiva, estas ONG del Norte que se asientan en el Sur o aquellas que son hermanas o hijas de estas en el Sur, permiten sacar a la palestra temas que en esa sociedad son desconocidos en cuanto a acción de la sociedad civil, que permiten organizar estas sociedades, a menudo con carencia de vínculos intracomunitarios de acción política, y que les pueden hacer partícipes de avances socio-humanitarios que se han alcanzado en otros países. Pero también es cierto que pueden ser criticados como una nueva manifestación de la intervención de los países del Norte en los de Sur. Así, la crítica de ser una nueva forma de intervenir en los asuntos de los países en desarrollo, y que el desarrollo que propugnan es reflejo de las sociedades en las que viven no puede ser obviada. En este sentido, Grantham (2016) se queja de que las ONG de mujeres en países en vías de desarrollo son menospreciadas por las agencias donantes o ejecutoras dado que su labor es vista como un aspecto más del rol que juegan en sus sociedades, lo mismo que por la propia composición de estas (sólo mujeres) si bien es promovido por las primeras, también las puede trivializar como intermediarias en proyectos.

Las ONG de todos los países tienen un papel clave en la dinámica de las relaciones internacionales al influir directamente en la orientación de ésta y en decisiones que allí se toman. De hecho, algunos autores como Cunningham (2018) destacan las relaciones menudo discordantes entre las ONG que trabajan en contextos bélicos y los propios Estados que tienden a evitar la intervención de terceros en lo que puede ser su estrategia o política en el mismo. Tal es el caso con la Coalición para acabar con la utilización de niños soldado o el de la prohibición de las minas antipersona, o el de la reducción de los gases de efecto invernadero. Todos estos movimientos son liderados por ONG que han conseguido avances importantes en estos campos, logrando un cambio de normativas internas e internacionales a los que muchos Estados no estaban realmente preparados, como lo demuestra el que, tras la aprobación de los textos por algunos Estados, luego no los han ratificado y por ello no han entrado en vigor en sus respectivos territorios. Por ejemplo EE. UU en el ETPI, o las numerosas reservas de los Estados a la Convención para la eliminación de toda Discriminación contra las Mujeres

Sin embargo, la mera discusión, la comunicación pública, el debate social e incluso la acción política de sus miembros ya supone una influencia en las relaciones internacionales, al poner encima de la mesa un tema que interesa a gran parte de la sociedad civil y además al forzar a los Estados a responder a las demandas de esta sociedad organizada (Muñoz Márquez, 2014; Petiteville, 2016; Sánchez & Oviedo, 2010; Sorj, 2007).

Las ONG, así mismo, influyen directamente en las decisiones de las organizaciones internacionales a través de rol singular cual es el de “observador” El estatuto de observador ante distintos órganos de las Naciones Unidas (Willets, 2018) de muchas ONG les permite, presentar informes que son, posteriormente, trasladados a todas las delegaciones y que son analizados y a veces defendidos por estos propios organismos delante de distintos entes, convirtiéndose en motores de cambio y conciencia de los organismos. Algunas ONG también pueden influir sin tener un estatus permanente participando como invitadas en distintas sesiones. Tal es el caso, por ejemplo, de la posible presencia de una ONG en una reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de la llamada fórmula Arria. E incluso, por propia iniciativa, sin una acreditación formal haciendo llegar a los distintos

órganos e instituciones, información y propuestas que entienden deben conocer<sup>2</sup>.

Las ONG influyen directamente en la decisión de las administraciones públicas, a través no sólo de informes que les son pedidos o que ellos aportan en las distintas fases de los procedimientos legislativos-administrativos, sino también a través de la presión que logran ejercer a través de la movilización de la población, por ejemplo las manifestaciones para que se ponga fin a la venta de armas, para que se permitan los medicamentos genéricos sin necesidad de pagar derechos industriales en los países pobres más endeudados, para la salida del país en un conflicto armado o para la condonación de la deuda. Recientemente, las ONG de defensa de los derechos humanos fueron capaces de movilizar a millones de mujeres en torno al 8 de marzo de 2018. Esta manifestación, que tuvo su réplica en muchos países del mundo, marcó en España un antes y un después en la propia conciencia de grupo de las mujeres, en la denuncia individual y colectiva de sus violaciones, así como en de la necesidad de avanzar en su defensa por parte de las administraciones públicas. Las ONG que estuvieron en la base de esta movilización, por un lado, adquirieron mayor reconocimiento y apoyo, dado el éxito de las mismas y, por otro, pudieron sacar a la luz y reivindicar formalmente aquello por lo que llevaban muchos años trabajando. De esta forma, se produce un efecto de retroalimentación de las ONG y la sociedad civil activa. Quienes crean las ONG son personas sensibles y comprometidas con una causa, que a su vez movilizan a más población civil, que a su vez las hace más fuertes como portavoces de esta sociedad ante los organismos públicos.

Como herramienta de cambio, las ONG no sólo no pueden deshacerse de una ideología, sino que, de hecho, portan la misma en sus entrañas. Son los ciudadanos con una visión de la sociedad y con una voluntad de cambio los que se unen y crean las ONG para producir ese cambio ya sea en satisfacción de necesidades insatisfechas, en

---

<sup>2</sup> Tallberg, J., Dellmuth, L. M., Agné, H., & Duit, A. (2015) han estudiado de forma original la influencia de las ONG en las OI, concluyendo que su importancia aumenta paulatinamente en función de contenido y cantidad de la información intercambiada intercambio de información, más que en el propio funcionamiento de las mismas, la movilización de la sociedad civil, redes multinacionales en las que están e incluso recursos materiales de los que dispone.



demanda de acciones o en denuncia de violaciones o carencias. Ello coloca a las ONG en el mismo centro de la acción política (Götz, 2008; Lehmann, 2016; Cunningham, 2018; Sorj, 2007). Es interesante destacar la fuerza que pueden tener estas ONG activas frente a una parte de la sociedad inactiva.

En este sentido, algunas ONG defienden posiciones que pueden no ser mayoritarias, pero su organización, activismo y visibilidad logran que, ante la pasividad e inacción de la sociedad civil opuesta, pero no activa ni organizada, se puedan conseguir cambios hacia unos derroteros que la sociedad no desea, o por lo menos, no con ese alcance e ímpetu que las ONG piden en el momento de ser aprobadas<sup>3</sup>.

Por otro lado, nos encontramos con que pueden coexistir ONG de ideología contraria que conviven en el mismo espacio y cuyo objetivo es frenar los avances y quitar la fuerza de las reivindicaciones de las ONG de signo o reivindicaciones contrarias. Un ejemplo lo encontraríamos en las ONG abortistas (Lehmann, 2016) y antiabortistas que hay en muchos países y cuya fuerza depende a veces de la fuerza de sus antagonistas, a veces de la ideología de las autoridades políticas, a veces de la capacidad de captar la atención de los medios de comunicación y con ello trasladar “su” mensaje a la sociedad civil (Powers, 2016). Finalmente, tenemos los casos en los que las ONG de distinta ideología se unen para la defensa de un elemento común, mostrándose la esencia que les une y dejando de lado todo lo que ideológicamente les separa. Así, en la convocatoria de las manifestaciones del 8 de marzo de 2018 se unieron ONG con una ideología de base totalmente distinta pero que comparten determinados objetivos centrales y de base comunes. En este sentido, ONG de la Iglesia católica se unieron a ONG de ideología de género, para la defensa de la dignidad de la mujer y la condena de la violencia, que son puntos que

---

<sup>3</sup> Así, López Pacheco, J. A., & Hincapié Jiménez, S. (2017) destacan la importancia que las ONG han tenido en las políticas legislativas de México y Colombia, aportando nuevos temas de debate y presionando para la aprobación de leyes por ellas promovidas o apoyadas. Del mismo modo, Muñoz Márquez (2014) destaca que cuando hablamos de sociedad civil, tercer sector, movimientos sociales y grupos de interés se analizan esencialmente el mismo fenómeno, esto es la acción colectiva de la ciudadanía participando en la acción política. De ahí que su carácter político o de ideologización no pueda ser obviado.

las unen. En un contexto preelectoral, el año siguiente, esta unión fue imposible y la convocatoria fue un fracaso en términos globales, hasta el punto de que parecía que el objetivo de algunas ONG era destruir o desvalorar a otras ONG o tendencias dentro del feminismo, más que defender elementos básicos de su discurso común.

Un papel poco destacado, pero de gran importancia, en el avance del respeto de los derechos humanos (Rangel, 2004) y del cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales, es el de la litigación (Ucín, 2017). Éste último define la el litigio en interés público como “aquel llevado adelante por abogados que trabajan directamente para alterar algún aspecto del statu quo político, social o económico y que asumen, a su vez, que las actuales condiciones sociales impiden la participación y los beneficios de algunos grupos subordinados, trabajando centralmente para dar voz a estos intereses”. Esto es, la defensa de las causas que ellos promueven a través de la acción de los tribunales. En definitiva, ante un comportamiento ilícito de los Estados acuden a los tribunales nacionales e internacionales, e incluso al uso de mecanismos convencionales de garantía para atacar el comportamiento no apropiado de los Estados y una vez ganado el litigio, conseguir que la norma o comportamiento estatal sea abolido. Tal como destaca Rangel (2004) este papel de las ONG que puede llegar a modificar el comportamiento de los Estados puede llevarnos a redefinir los límites de la soberanía del Estado.

Aunque esta labor es quizás más lenta y menos vistosa durante el proceso, sus repercusiones son enormemente importantes de cara al avance de las relaciones internacionales, a la fijación de la eficiencia de los mecanismos de garantía y al empoderamiento de las organizaciones internacionales como actores primarios de las Relaciones Internacionales, y con ello de la cooperación multilateral institucionalizada.

Pese a este importante papel que tienen en la dinámica de las relaciones internacionales no se corresponde con una subjetividad internacional reconocida (Ryngaert, 2016). Es por ello por lo que, salvo el CICR cuya subjetividad jurídica es especial, y viene del reconocimiento propio de los Estados, el resto de las ONG no tienen subjetividad internacional de ahí que deban hacer coaliciones de ONG de distintos países que se unen a un movimiento internacional de carácter político, pero cuya subjetividad sólo existe en cada uno de los países en los

que los miembros tienen personalidad jurídica; tal es el caso de MSF, AI, GREENPEACE entre otros. Por mucho que las acciones salgan coordinadas de un ente que podríamos llamar supranacional, la responsabilidad se exige a nivel estatal ya sea al brazo existente en ese país ya sea a la sede central, pero como sujeto de Derecho del país en el que tiene la sede.

Ciertamente, a día de hoy, no existe subjetividad internacional de las ONG en tanto que no son titulares de derechos y obligaciones que pueden ser exigidos en el ámbito internacional, pero son actores centrales de las relaciones internacionales. Ello es así salvo situaciones excepcionales como las previstas en el Consejo de Europa (Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, 1991), y que no aportan nada a su subjetividad internacional, aunque sí a su capacidad de actuar de forma transfronteriza en los países del Consejo de Europa,

Indudablemente, la capacidad de exigir en el ámbito internacional el cumplimiento de las obligaciones de otros sujetos sería un refuerzo enorme para ellas, que podrían ser denunciadas y demandadas ante mecanismos internacionales de garantía, cosa que hoy no existe como tal.

Lo que sí es cierto, y esa es una de sus grandes fortalezas, es su capacidad de apoyar, asesorar, convertirse en representantes de víctimas ante organismos internacionales, capacidad que les permite no sólo dar a conocer su perspectiva, sino justificar la bondad y licitud de esta y posteriormente, hacer fuerza para que se cumpla y para que se avance más en el campo correspondiente.

## ***1.2. Las ONG como dinamizadores de las RRII.***

Desde esta perspectiva y tal y como se ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones la labor de las ONG ha sido clave para (Götz, 2008; Guilhaudis, 2016):

- La democratización de las relaciones internacionales que no sólo son conocidas por los individuos, sino que estos quieren participar en su dinámica. En este sentido, es preciso destacar que, a veces, se inicia el movimiento social como grito anónimo popular, pero poco a poco se va organizando en torno a dis-

tintas ONG. En ocasiones son un pequeño grupo de personas que a través de su labor de difusión consigue hacerse grande e internacionalmente significativo.

- La aprobación de normas internacionales no sólo la misma a los Estados, como el caso de la prohibición de la fabricación, comercialización y uso de las minas antipersona sino incluso proponiendo textos que luego serán analizados por los Estados con sus consiguientes modificaciones, como es el caso de la prohibición del uso de los menores en los conflictos armados (Villarreal, 2008).
- La internacionalización de problemas anteriormente internos y dinamizando su debate. Tal es el caso, por ejemplo, de las cuestiones de protección del medio ambiente (Tassara, 2012), cuestiones de finanzas sociales o de protección social de personas vulnerables.
- La creación y perfeccionamiento de mecanismos de garantía internacionales. Tal es el caso no sólo de la participación de estas ONG en la creación de estos mecanismos sino en la utilización de estos para reclamar el respeto del DI o un avance en el mismo. Un ejemplo de ello son los mecanismos de garantía de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas o el del Tribunal Penal Internacional (Symonides, 2017; López Pacheco, 2016; Rangel, 2004; Covarrubias Velasco, 2012; Sikink & Lutz, 2017; Thomson & Yonekura, 2017; Apodaca, 2018).
- Avanzar significativamente en el campo de los derechos humanos, ya sea a través de campañas de promoción en el avance en un determinado campo, ya sea a través de medidas para evitar violaciones concretas (ablaciones, violaciones o desapariciones de determinadas personas) movilizándolo a la sociedad o participando con informes o memoranda al mismo. Por ejemplo, las acciones de Amnistía Internacional en protección de personas concretas cuyos derechos han sido violados<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> De hecho, Wiseberg (2017) destaca los siguientes instrumentos para esta influencia determinante en este campo: configuración de la agendas, participación en procesos legislativos, investigación y análisis de los hechos, el testimonio, la denuncia o la movilización de la vergüenza, la solidaridad internacional y el apoyo

- Llenar huecos que la Comunidad Internacional Organizada y los Estados no han podido-sabido cubrir como en la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria (Grantham & Baruah, 2017). Convirtiéndose, de este modo, en actores principales al mismo nivel que los actores estatales y organizaciones internacionales con los que han establecido un sistema de cooperación, que parte de la base de estar “entre iguales”. De hecho, en este caso, los propios Estados y organizaciones internacionales han delegado en muchas ocasiones en ellas para mejor gestionar los recursos.
- Mediar entre actores estatales e infraestatales enfrentados sin los límites que un Estado o una OI puede tener derivados de sus vínculos políticos, sociales e incluso jurídicos (Pardo García-Peña, 2001).

En definitiva, se puede decir con toda seguridad, que la flexibilidad y capacidad de la sociedad civil de organizarse en un mundo globalizado, ha permitido democratizar la comunidad internacional, así como permitir que avance en campos en los que es reacia e incluso llegar hasta donde antes no podía.

Sin embargo, hay algunos puntos oscuros que es preciso analizar:

- El uso de las ONG por Estados y grupos de presión mercantiles dando una legitimidad a las reivindicaciones y acciones que, de hecho, no procede. Este es el caso de las llamadas QUANGO (cuasi-ong)
- Los problemas de falta de transparencia y rendición de cuentas de estas que, como indica Charnovitz, S. (2012) limitan su credibilidad. De hecho, autores como Luxon y Wong identifican este problema como el “*measurement gap*”.
- Los problemas de responsabilidad ante abusos cuando actúan fuera de su país de origen, y el lugar donde realizan sus actividades tiene un mecanismo menos rígido de control (Petras, 2000).

---

a los defensores de derechos humanos, educación en derechos humanos, pericia y análisis de políticas así como la apertura del sistema político a otros actores, valores e intereses.

- El problema de que la presión hacia un sentido para la adopción de una medida puede no reflejar el apoyo real de la sociedad, al existir otra parte de la sociedad civil callada o menos organizada que no ejerce de contrapeso ante esta presión.
- El incumplimiento de normas estatales para llegar a cumplir sus fines y sus consecuencias.
- Las ONG como encubridoras/promotoras de ideologías (Meschkat, 2000). Hay países, partidos, lobbies, empresas e incluso grupos terroristas que se sirven de ONG que ellos mismos crean o a las que subvencionan fuertemente para trasladar un cierto mensaje, o conseguir acceso a ciertos foros que de otra forma les estarían vetados.

## 2. Interacción entre la CEDAW y España y la dinamización de las ONG

### 2.1. *Participación en la elaboración de observaciones generales en los informes periódicos —observaciones finales— informes de seguimiento y los informes sombra y la incidencia política*

En el presente epígrafe estudiamos cómo la labor de las ONG es clave en campo de los derechos humanos, y ello pese a que como destacan Ahmed y Potter (2006), su impacto está infravalorado por la academia e incluso, por los políticos. Concretamente, nos vamos a centrar en el derecho a la no discriminación de la mujer, recogido en la CEDAW (Holmaat, 2015). Para ello, analizaremos el papel de las ONG en la acción de los Estados, pero también de las OI (en este caso a través del Comité de la CEDAW) tanto en el sistema de informes periódicos como en el de comunicaciones individuales y las recomendaciones generales.

Las recomendaciones generales son análisis de artículos en concreto o de cuestiones que preocupan especialmente al Comité. Tienen como función centrar la interpretación de la CEDAW que contiene enunciados generales, y a veces abstractos, que luego deben acomodarse a problemas concretos o situaciones especiales (Lane, 2018).

Por ejemplo, en la actualidad, el Comité de la CEDAW está analizando el tema del tráfico de mujeres y niñas en el marco de la migración global y prepara una recomendación general que pueda guiar a los Estados Parte a adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones al respecto, protegiendo y respetando los derechos humanos de las mujeres en un contexto de tráfico de personas y migración global. Para la realización de este documento, las ONG son invitadas a participar en las discusiones que lleva cabo el Comité, así como a presentar escritos para su discusión. Si nos centramos en el debate que ya se ha cerrado, y cuya recomendación general ya está publicada: la “Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19” (CEDAW/C/CG/35), cabe subrayar que en su elaboración de esta participaron más de 64 ONG de todo el mundo. Las distintas organizaciones destacaron cuestiones diversas que querían que fuesen mencionadas en el texto o manifestaron algunas opiniones al respecto de otras. De hecho, el propio Comité inicia este documento agradeciendo sus aportaciones. Asimismo, si comparamos el primer borrador con el segundo y éste con el finalmente aprobado, se observan diferencias significativas.

Aunque las recomendaciones tratan temas muy amplios y sobre los que suele haber consenso entre las ONG; lo cierto es que su elevado número en estas discusiones, tratando muchas de ellas el mismo tema de forma igual o similar, pero sin capacidad de unirse para hacer fuerza, nos muestra unas de las debilidades de actuación de estas ONG. De igual modo, aunque no suele ser corriente en este tipo de documentos, también nos podemos encontrar aportaciones de ONG en sentido contrario. Un ejemplo de ello se observa cuando se tocan temas relativos a la salud reproductiva, la sexualidad o las estrategias de avance.

Sin embargo, en esta línea es importante señalar que no son ellas las que deciden, sino los expertos, que deben, además, oír a los Estados y compaginar su forma de interpretar los convenios con la que hacen otros organismos de control de los derechos humanos, así como con la jurisprudencia nacional e internacional al respecto. De esta forma, aunque haya ONG muy beligerantes y fuertes en este campo, el resultado de las consultas no va a depender en exclusiva de su acción, sino que sus posiciones se ven equilibradas con otros inputs.

Una vez aprobadas las recomendaciones, las ONG se encargan de darles la máxima difusión entre los colectivos afectados, organismos públicos y privados e incluso la opinión pública.

Tal fue el caso, de la consideración de los matrimonios forzados de menores o la mutilación sexual femenina como prácticas nocivas, en la recomendación general n. 31 del Comité del a CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general). Con base a tales reconocimientos siguieron importantes campañas para la erradicación de estos comportamientos. Por ejemplo, la coalición “Girls not Brides” lanzó una campaña en 2013 para poner fin al maltrato infantil en paralelo a la aprobación de esta recomendación (Igualdad ya).

Quizás la labor más continuada y con un impacto mayor sea la de la colaboración de las ONG en el sistema de informes periódicos de los Estados. Cada cuatro años, los Estados deben presentar un informe indicando las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que se hayan adoptado para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Convenio. El Comité las analiza y presenta comentarios finales indicando a los Estados las áreas en las que se puede considerar que ha habido un avance y aquellas en las que debe seguir avanzando. Para el análisis de los informes de los Estados, se sirve de la ayuda de otros documentos que distintos actores le puedan presentar. Estos son los llamados “informes asombra” que suelen ser presentados por ONG, plataformas de ONG e incluso especialistas en determinados campos.

Un claro ejemplo de ello lo podemos ver en el caso del último informe de España. En este sentido, los llamados “informes en la sombra” se presentaron en paralelo al informe periódico de España, pero también al informe de seguimiento posterior, destacando cuestiones de suma importancia. En este caso, además, es preciso mencionar que gran parte de las ONG que son activistas en este campo se unieron en la llamada Plataforma CEDAW Sombra España, que reúne a 164 organizaciones, y que emitieron dos informes uno relativo a la información ofrecida por España (Plataforma CEDAW Sombra España, 2014) en el informe y otra a la ofrecida en el informe de seguimiento de las observaciones finales. Esta unión de ONG, en una plataforma, permitió ganar fuerza en cuanto al mensaje que quieren lanzar y favorece que el Comité se centre en aspectos específicos, dando gran valor a los datos allí recogidos.



De hecho, si para el último informe periódico de España se presentaron otros cinco informes en la sombra que comentan y valoran este segundo informe, sólo hay un informe en la sombra presentado por esta plataforma (Plataforma CEDAW Sombra España, 2017) para el informe de seguimiento. Sin embargo, se unen a esta plataforma otras ONG que como Women's Linkworldwide (WLW) habían presentado o previamente un informe independiente en la primera fase (Women's Link Worldwide, s.f.).

En todo caso, las conclusiones de la CEDAW a los informes presentados por los Estados, en este caso España, luego son publicadas por la mayoría de estas ONG que participan en el proceso con el objeto de dar difusión a su contenido.

Además, en sus acciones reivindicativas relativas, por ejemplo, a la ley de violencia de género o temas de custodia o educación no sexista, se apoyan en lo dicho por el Comité a la hora de presionar a las distintas autoridades (Fernández-González & González Clemares, 2015).

## *2.2. En decisiones acerca de comunicaciones individuales y respuesta de los Estados (advocacy, garantía del cumplimiento, incidencia política) (En torno al asunto Ángela González Carreño)*

Junto a estos organismos, o incluso dentro de algunos de los que participan en este sistema, existe todo un grupo de ONG que cuenta con abogados en ejercicio y que defienden a las víctimas delante de tribunales nacionales e internacionales<sup>5</sup>.

Estas ONG son de especial importancia para el cumplimiento y avance en las leyes y las políticas de protección de los derechos de las mujeres. Sin embargo, siguiendo con el órgano que estábamos examinando. Vamos a ver cómo su papel es clave en el progreso del derecho.

---

<sup>5</sup> Esta última función les servirá después de base para la advocacy. Aunque, como destaca Currea-Lugo (2008) este término no tiene correspondencia exacta en español, lo cierto es que se usa para describir la acción de promoción y protección de los derechos humanos desde distintas perspectivas y con diferentes armas. Esta acción es llevada a cabo por ONG que se dedican especialmente a ello, pero también como acción necesaria vinculada a otro tipo de acciones como la humanitaria cuando esta no es en sí misma suficiente para aliviar el sufrimiento humano.

Existen dos posibilidades, la primera de ellas es que la víctima haya acudido a todos los tribunales nacionales y, al ver que sus expectativas no están cubiertas, acuda a una ONG con el fin de que inicie un procedimiento internacional, y que esta acepte. O, la segunda posibilidad, que desde el principio esta ONG lleve el asunto, delante de los tribunales nacionales e internacionales.

Por otro lado, es importante destacar que la razón por la que la ONG lleve el asunto a los órganos nacionales o internacionales puede ser porque sea una organización de apoyo a mujeres que necesiten ayuda jurídica gratuita y por ello se la presta; o puede tratarse de víctimas cuyo caso es llevado por la ONG por otras razones. Este último caso es el más singular y el que, desde la perspectiva que hemos adoptado en este trabajo nos interesa, esto es, las ONG de incidencia política a través de los tribunales.

En este caso, es la ONG la que, interesada por que avance la protección de los derechos humanos en un campo, para que se destapen las violaciones, para dar visibilidad al tema o para mostrar lo inadecuado del sistema existente, se hace cargo del asunto desde sus inicios hasta el final, buscando que la respuesta dada por los tribunales les sirva de base para su trabajo en la incidencia política. Esto es, obtener una sentencia que cambie la interpretación de las normas tal y como se hacía hasta la fecha, que determine que es preciso adoptar medidas positivas de apoyo a las víctimas por parte de los poderes públicos, o incluso que se derogue la norma existente y se aprueben otras normas que se acomoden al marco constitucional e internacional existente.

Desde esta perspectiva el asunto de Ángela González Carreño es una muestra clarísima de cómo esto ha funcionado y de las consecuencias que ha tenido en todos los niveles (Arochena, 2015; Escobar Hernández, 2019; Abril Stoffels, 2015; Espada, 2018) marcando un antes y un después en la protección internacional de los derechos humanos y en la eficacia de las decisiones de los órganos de control creados por los convenios internacionales de protección de los derechos humanos.

La organización Women's Link Worldwide decidió apoyar desde sus inicios a Ángela González Carreño<sup>6</sup>, por la importancia del tema

---

<sup>6</sup> Según esta misma organización los hechos se resumen de la siguiente manera: "Ángela González Carreño vivió durante años en una relación de maltrato con

de la violencia contra las mujeres desde varias perspectivas: el tema de las visitas de maltratadores a sus descendientes, el machismo encubierto en forma de interpretación de las normas por parte de los agentes estatales y la falta de perspectiva de género en las interpretaciones judiciales. El asunto parecía estar suficientemente claro por lo que se refiere a los hechos y estos tres temas eran suficientemente importantes como para hacer de este caso una punta de lanza de sus reivindicaciones y posterior acción política.

De esta forma, WLW llevó el asunto desde la perspectiva de un litigio estratégico y acude en 2012 al Comité de la CEDAW reivindicando justicia para su víctima y un cambio de perspectiva en leyes, políticas y actitudes para las mujeres, en general. Desde este momento, la acción jurídica de *advocacy* (de Currea-Lugo, 2017; Will, & Pies, 2017) y la de incidencia política van a ir de la mano. De cada paso, avance y decisión se va informando a los medios de comunicación y a los agentes que pudieran o debieran estar interesados. Con ello, aunque de momento a un nivel reducido, las reivindicaciones iban haciéndose públicas.

En julio de 2014, el Comité de la CEDAW emite una decisión que no es otra que la de la determinación de que España había violado sus obligaciones respecto a la víctima. En este caso, recomienda otorgar una indemnización a la víctima y la adopción de medidas adecuadas para que los antecedentes de violencia de género sean tenidos en cuenta en todas las decisiones vinculadas a la custodia y visita de los descendientes de la víctima. Por otro lado, recomienda formación a jueces y funcionarios públicos en materia de violencia de género, estereotipos y la propia convención.

A partir de ese momento, se puede decir que WLW entra en la fase del activismo político. Con la decisión en la mano, se dirige a todos los actores implicados exigiendo el cumplimiento de lo declarado por el Comité. En paralelo, se inicia un periodo de alta presencia en los

---

su pareja, con quien tenía una hija, Andrea. Pese a iniciar los trámites de separación y divorcio, los episodios violentos no cesaron y Ángela denunció cada una de las agresiones ante las autoridades policiales y judiciales, quienes sin embargo nunca condenaron al agresor ni tomaron medidas para protegerla a ella y a su hija. Finalmente, aprovechando una de las visitas sin supervisión, el maltratador mató a Andrea y se suicidó a continuación”.

medios de comunicación para dar visibilidad al asunto y conseguir que a sus esfuerzos se unan otras ONG, también beligerantes en este campo. Durante unos días el caso y la decisión de este órgano internacional copa los titulares de los periódicos y los telediarios se hacen eco de esta decisión.

A pesar de estas acciones, poco después el gobierno presenta un anteproyecto de ley sobre el ejercicio de la corresponsabilidad parental que no se ajusta, según WLW a las recomendaciones del Comité de la CEDAW, lo cual consideran una violación de la convención. Esta y otras ONG presentan varios escritos y hacen manifestaciones para cambiar la letra de la ley. Todo ello, sin embargo, no logró conseguir ningún cambio al respecto.

Por otro lado, una vez que la víctima solicita un recurso de revisión para que se pueda hacer efectiva la decisión del Comité de la CEDAW respecto a su indemnización y la investigación recomendada, el Consejo de Estado emite un dictamen en el que rechaza la posible ejecución de todas estas medidas recomendadas, alegando entre otros motivos la inexistencia de fuerza jurídica de estas decisiones (Consejo de Estado 318/2015). Al día siguiente, el Ministerio de Justicia desestima su recurso extraordinario de revisión.

Tras lo acontecido, la reacción de WLW no se hace esperar. La organización lanza una campaña en redes sociales bajo el hashtag *#SisonVinculantes* y acude a los medios de comunicación y al propio Comité. Igualmente, acude al Defensor del Pueblo que no duda en darle su apoyo en el logro de la efectividad de la decisión del Comité. NO obstante, éste es simbólico puesto que son los tribunales los que deben dar respuesta a sus reclamaciones.

Así, el 17 de Julio de 2018, tras 15 años de periplo judicial, el Tribunal Supremo no sólo da la razón a la víctima, sino que aprueba una línea jurisprudencial que será clave para todas las víctimas de derechos humanos que acudan a alguno de los mecanismos convencionales de Derechos Humanos. En esta línea, informa a los Estados de que las recomendaciones o decisiones de los mismos son vinculantes, en la medida en que determinan la violación del Convenio que da origen a la decisión.

La gran importancia de esta sentencia se evidencia en un futuro no muy lejano ya que rompe con la línea jurisprudencial anterior, que no

consideraba estas decisiones o recomendaciones y por lo tanto, dejaba sin armas a las víctimas al otorgar la facultad al Estado de hacer caso omiso a lo que allí se establecía.

Por lo tanto, queda plasmado el gran éxito de esta ONG cuyas consecuencias, además, van más allá de las fronteras, dado que en muchos países existía este problema y la sentencia y su argumentación pueden suponer un cambio radical en la eficacia de estos mecanismos.

Por último, si prestamos atención a las otras recomendaciones, de carácter general, que el Comité hizo al Estado Español en esta decisión, nos encontramos con que a cada informe de seguimiento que hacía el Estado español sobre las observaciones finales al último informe periódico, en el que se pedía el cumplimiento de estas recomendaciones, WLW presentaba un informe sobre este caso concreto. De hecho, el Comité, en su última carta de seguimientos observaciones finales del último informe periódico (del que hemos hablado anteriormente), nos indica que las recomendaciones sobre violencia contra las mujeres y cambios legislativos al respecto y la formación de jueces y funcionarios públicos en estereotipos, violencia y discriminación, han sido parcialmente aplicadas, pero se queja de la poca información y participación que se da a las ONG en los procesos legislativos en marcha y se pide que se siga avanzando en los campos en los que no se ha trabajado suficientemente. Vemos, por lo tanto, que la labor de WLW ha sido intensa y podríamos decir que productiva. Es una carrera de fondo, pero se van alcanzando objetivos, algunos de ellos importantes.

## Conclusión

Juristas, sociólogos y políticos están condenados a entenderse. Las autoridades desarrollan sus proyectos a través de normas y al mismo tiempo se ven limitadas por una serie de normas que marcan sus poderes y forma de ejercerlos. Pero en paralelo, dichas normas responden a una necesidad social y deben aplicarse en un entorno concreto. Así pues, el jurista no puede obviar esto para interpretar y aplicar la norma.

Las Relaciones Internacionales, son de imposible análisis sino se tiene en cuenta en paralelo y de forma solapada el marco sociopo-

lítico y el Derecho Internacional. Y ello es así porque quizás como ningún otro, los procesos jurídicos se ven afectados por los actores internacionales en todos sus momentos y formas de aplicación.

Pueda parecer que lo que estoy afirmando supone una cierta anarquía en las Relaciones Internacionales, donde el que hace y aplica la norma es el mismo, donde no hay poder central jurisdiccional y donde la efectividad de la norma depende en muchas ocasiones de elementos extrajurídicos.

Sin embargo, esta afirmación, así de contundente, debe ser matizada, el nacimiento de organizaciones internacionales con mecanismos jurisdiccionales y cuasi-jurisdiccionales de garantía, la existencia de costumbres internacionales, por ejemplo en el campo de los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario y la fuerza de la sociedad civil para presionar a sus gobiernos a comprometerse jurídicamente dentro y fuera de sus fronteras, son armas que nos acercan cada día más al Estado de Derecho en la esfera internacional y al uso del mismo como mecanismo de acción política.

Hasta ahora se han analizado las ONG como medios para lograr avances en una sociedad en la que las normas las hacen los propios actores que deben aplicarlas. Sin embargo, cada día es más importante la labor de estas ONG en el cumplimiento de estas normas aprobadas, convirtiéndose en mecanismos de garantía de los avances que se han aprobado en el campo de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y democracia.

No podemos perder de vista, en todo caso, que las ONG son actores políticos de distinta entidad, alcance y objetivos. Debemos ser conscientes que su fuerza se basa en el apoyo social que tienen ellas y sus objetivos y que a veces, en la arena política nos podemos encontrar con ONG de objetivos opuestos, lo cual es muy interesante para la visibilización de determinados debates, pero así mismo para ver las fuerzas que tienen y los actores que las apoyan.

Para finalizar, me gustaría destacar que muchos de los temas que, a día de hoy, presentan los partidos políticos en sus programas electorales o, incluso, los organismos internacionales en sus agendas, han sido su origen en la acción de estas ONG tanto en el campo de la movilización de la sociedad como en el del activismo político (López Pacheco & Hincapié Jiménez, 2017) directo con las autoridades públicas o in-

cluso, como hemos visto en el caso presentado, en su defensa jurídica y judicial de cuestiones que pese a estar formalmente aceptadas por la Comunidad Internacional, luego son difíciles de implantar de forma efectiva y concreta por los Estados.

## Bibliografía

- Abril Stoffels, R. (2018) Constitución y Derechos Humanos: los mecanismos convencionales internacionales de garantía como delimitadores del contenido de los derechos: sentencia 1263/2018. *Derechos y Libertades Fundamentales: Análisis transversal*, 57-89.
- Abril Stoffels, R. D. M. (2015). The “effectiveness” of CEDAW Committee Decisions: Ángela González Carreño v. Spain. *Spanish yearbook of international law*, (19), 365-372.
- Ahmed, S., & Potter, D. M. (2006). *NGOs in international politics* (Vol. 48). Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Arochena, J. F. L. (2015). El Caso González Carreño contra España. *Aequilitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, (37), 6-15.
- Becker, E. (2016). The Influence of Environmental NGOs in the Global Society. *Butler Journal of Undergraduate Research*, 2(1), 2.
- Biagosch, F. A. (2004). *Organizaciones no gubernamentales: concepto; características; organización...* Ad-Hoc.
- Bobadilla, P. (2017). Las ONG en la era de la globalización: Cambios y permanencias en su identidad y rol institucional. *Sociología y Gobierno. Cuaderno de trabajo* (40) 1-66.
- Charnovitz, S. (2012). Accountability of non-governmental organizations in global governance. In *NGO Accountability* (pp. 33-54). Routledge.
- Cunningham, A. J. (2018). *International Humanitarian NGOs and State Relations: Politics, Principles and Identity*. Routledge.
- de Currea-Lugo, V. (2017). Cómo hacer «advocacy» y no morir en el intento. Una mirada desde las ONG humanitarias. *Deusto Journal of Human Rights*, (5), 73-85.
- Delgado, R. A. E. (2010). Las ONG como organizaciones sociales y agentes de transformación de la realidad: Desarrollo histórico, evolución y clasificación. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (32), 121-131.
- DeMars, W. E., & Dijkzeul, D. (Eds.). (2015). *The NGO challenge for international relations theory*. Routledge.
- Escobar Hernández, C. (2019). Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los «dictámenes» adoptados por comités de

- derechos humanos. Algunas reflexiones a la luz de la sts 1263/2018, de 17 de julio. *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 241-250.
- Espada, C. G. (2018). La aplicación en España de los dictámenes de comités internacionales: la STS 1263/2018, un importante punto de inflexión= The application in Spain of the opinions of international committees: STS 1263/2018, an important turning point. *Cuadernos de derecho transnacional*, 10(2), 836-851.
- Fernández-González, N., & González Clemares, N. (2015). La LOMCE a la luz de la CEDAW: un análisis de la coeducación en la última reforma educativa. *Journal of supranational Policies of Education*.
- González, J. R. (2018). Características y funciones de las Organizaciones No Gubernamentales Ambientales. *Contexto Odontológico*, 3(6).
- Götz, N. (2008). Reframing NGOs: The identity of an international relations non-starter. *European Journal of International Relations*, 14(2), 231-258.
- Götz, N. (2016). Civil society and NGO: far from unproblematic concepts. *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, 197-208
- Grantham, K., & Baruah, B. (2017). Women's NGOs as intermediaries in development cooperation: findings from research in Tanzania. *Development in Practice*, 27(7), 927-939.
- Guilhaudis, J. F. (2016). *Relations internationales contemporaines* (pp. XX-1194). LexisNexis.
- Gutierrez Espada, C. (2018). The Application in Spain of the Opinions of International Committees: STS 1263/2018, an Important Turning Point. *Cuadernos Derecho Transnacional*, 10, 836.
- Holtmaat, H. M. T. (2015). CEDAW: A Holistic Approach to Women's Equality and Freedom.
- Jones, B. (2017). Looking good: Mediatization and international NGOs. *The European Journal of Development Research*, 29(1), 176-191.
- Lehmann, K. (2016). *Religious NGOs in International Relations: The Construction of 'the Religious' and 'the Secular'*. Routledge.
- López Pacheco, J. A., & Hincapié Jiménez, S. (2017). Derechos humanos y activismo legal transnacional. Estrategias de las ONG en México y Colombia. *Perfiles latinoamericanos*, 25(49), 7-34.
- López Pacheco, J. A., & Hincapié Jiménez, S. (2015). Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos: Herramientas teóricas para su análisis. *Sociológica (México)*, 30(85), 9-37.
- Luxon, E. M., & Wong, W. H. (2017). Agenda-setting in Greenpeace and amnesty: the limits of centralisation in international NGOs. *Global Society*, 31(4), 479-509.
- Meschkat, K. (2000). Una crítica a la ideología de la "sociedad civil". *Nómadas*, (1).



- Mingst, K. A., & Arreguín-Toft, I. M. (2013). *Essentials of International Relations: Sixth International Student Edition*. WW Norton & Company.
- Muñoz Márquez, L. M. (2014). A vueltas con las ONG: perspectivas teóricas sobre su papel en el proceso político. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP)*, 2
- Ortega, G. P., Serna, M. D. A., & Atehortua, L. Y. S. (2011). Las organizaciones no gubernamentales —ONG—: hacia la construcción de su significado. *Ensayos de economía*, 21(38), 243-260.
- Pardo García-Peña, R. (2001). Relaciones internacionales y procesos de paz. Proyecciones sobre escenarios. *Colombia Internacional*, (51), 28-50.
- Petiteville, F. (2016). Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales? *Gouvernement et action publique*, (3), 113-129.
- Petras, J. (2000). Las dos caras de las ONG. *La Jornada*, 8.
- Powers, M. (2016). The new boots on the ground: NGOs in the changing landscape of international news. *Journalism*, 17(4), 401-416.
- Rangel, J. T. (2004). Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano. *Foro Internacional*, 509-539.
- Reinalda, B. (2016). Non-State actors in the international system of states. In *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors* (pp. 15-30). Routledge.
- Restrepo Vélez, J. C. (2013). La globalización en las relaciones internacionales: actores internacionales y sistema internacional contemporáneo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(119).
- Ryngaert, C. (2016). Imposing international duties on non-State actors and the legitimacy of international law. In *Non-State Actor Dynamics in International Law* (pp. 69-90). Routledge.
- Sánchez, L. M., & Oviedo, E. B. (2010). La función política ideológica de las ONG en el escenario de la (contra) reforma estatal. *Reflexiones*, 89(1), 12.014, vol. III, num. 2, p. 277-297.
- Sorj, B. (2007). ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado. *Nueva Sociedad*, 210, 135.
- Tallberg, J., Dellmuth, L. M., Agné, H., & Duit, A. (2018). NGO influence in international organizations: Information, access and exchange. *British Journal of Political Science*, 48(1), 213-238.
- Tassara, C. (2012). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas. *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, 15-81.
- Torres, B. (1997). La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México. *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, 119-148.

- Ucín, M. C. (2017). Litigio de Interés Público= Public Interest Litigation. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (12), 246-255.
- Vakil, A. C. (1997). Confronting the classification problem: Toward a taxonomy of NGOs. *World development*, 25(12), 2057-2070.
- Villarreal, A. F. A. (2008). “El protagonismo de las organizaciones no gubernamentales en las relaciones internacionales: ejemplo de la apertura de espacios de participación a nuevos sujetos internacionales en el siglo xx”. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 6(12).
- Will, M. G., & Pies, I. (2017). Discourse failures and the NGO sector: How campaigning can undermine advocacy. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(3), 1078-1109.
- Willetts, P. (2018). 4. NGOs as insider participants: evolution of the role of NGOs at the United Nations. *Handbook of Research on NGOs*, 56.
- Wiseberg, L. S. (2017). The Role of Non-Governmental Organizations (NGOs) in the Protection and Enforcement of Human Rights 1. In *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement* (pp. 347-372). Routledge.

# De la utilización de la propaganda política a la instrumentalización política de los medios en un mundo globalizado

Miriam Dermer-Wodnicky

Hoy en día, los medios no simplemente cubren las noticias. La televisión se ha convertido en parte de los eventos que cubre. Eso ha cambiado la forma en que el mundo encara las crisis (Boutros Boutros Ghali).

## Introducción

El presente texto tiene como fin indagar en torno a la influencia, intereses y motivaciones éticas de los medios de comunicación de masa en la formación de la opinión pública. La anterior indagación se hace a nivel teórico y a partir de un caso de estudio, a saber, el llamado efecto CNN.

Desde las diferentes teorías de la comunicación y la ciencia política no hay un consenso frente a la influencia y los intereses de estos actores políticos, es por ello por lo que este capítulo tiene como fin responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo los medios de comunicación de masas forman la opinión pública y qué intereses y motivaciones éticas hay de por medio?

Así mismo este escrito se enmarca en la discusión de ciertas teorías de las relaciones internacionales entre conceptos como la democratización y la pluralidad en la emergencia de diversos canales de comunicación, en donde se asume que esta diversidad aumenta los procesos de democratización. Lo cual es problemático si se considera ese proceso de multiplicación de los canales de comunicación como un proceso automático que daría como resultado la apertura en los procesos de democratización política. En la actualidad, existen diversidad de medios de comunicación, pero los procesos de democratización en el mundo se encuentran en crisis.

Aunque medios de comunicación como *twitter*, *facebook* o *instagram* hacen pensar en una democratización, en realidad se está hablando de una pluralidad de medios de información, lo que es diferente a los procesos de democratización política. La pluralidad de medios de información hace referencia a esa diversidad de instrumentos comunicativos que no necesariamente redundan en una mayor participación en la toma de decisiones políticas. La democratización política implica la diversidad de medios, pero esto no es un proceso automático, ya que esa pluralidad debería para ser considerada democrática influir desde el poder de las audiencias en las grandes decisiones políticas de los gobiernos en el mundo.

Un ejemplo de lo anterior es la paradoja que encierra el caso estadounidense, este país se dice estandarte de la defensa de la libertad de circulación de la información y de la liberalización de los intercambios en materia de industrias culturales —industrias a las cuales pertenecen los medios masivos de comunicación— pero a la vez es un país con una serie de parámetros que censuran a los medios masivos para el cubrimiento de las noticias relacionadas con las guerras y los intereses de ese país en el mundo (Tortosa, 2003)<sup>1</sup>.

Es por todo lo anterior y con el fin de resolver las preguntas de investigación que el capítulo se divide en tres partes. En la primera sección se ahondará en la clarificación de algunos conceptos importantes para este trabajo como lo son las industrias culturales, las actividades, bienes y servicios culturales, así como las matrices culturales dominantes y alternativas. Este marco conceptual permitirá entender dónde se ubican los medios de comunicación masiva en las luchas y fuerzas sociales culturales. Lo cual precisará desde lo teórico en los intereses y en la manera cómo los medios de comunicación forman a la opinión pública. En la segunda sección se indagará por la relación entre los medios de comunicación de masas y la formación de la opi-

---

<sup>1</sup> En cuanto al cubrimiento de la guerra en Irak, por lo menos, para una de las tres grandes cadenas televisivas estadounidenses, se conocen las instrucciones que sus emisoras recibían con el fin de “modular “el contenido del mensaje y no sólo las fuentes. Dichas instrucciones ocupaban más de mil quinientas páginas. Para más información ver: TBRNews.com, traducción de Ángel Cristóbal Colmenares, en *Rebelión*, 15 de abril del 2003 disponible en: [www.rebelion.org/medios/030415eeu.htm](http://www.rebelion.org/medios/030415eeu.htm). Original en [tbrnews.org/Archives/a273.htm](http://tbrnews.org/Archives/a273.htm)

nión pública a través de las principales teorías de la comunicación. Finalmente, en la tercera parte del capítulo se buscarán los intereses y las motivaciones éticas predominantes de estos medios de comunicación, y se indagará lo anterior en un caso empírico, en particular se hablará sobre el llamado efecto CNN.

## **1. Los medios de comunicación de masas como matriz dominante de la formación de la sociedad**

En el proceso de formación de opinión pública por parte de los medios masivos existen dos tipos de interacciones de fuerzas sociales o lo que acá denominamos matrices culturales. Por un lado, se juegan en esas fuerzas sociales intereses de control y de dominación por parte de ciertos actores que hacen parte del proceso comunicativo tales como las empresas privadas que son dueñas de esos medios, grupos políticos, sociales y otros. También existen otro tipo de fuerzas sociales que le hacen resistencia a esas primeras, estas son las matrices alternativas. Pero a cada tipo de matriz le corresponde un diferente tipo de industria cultural.

Es por lo anterior que el presente apartado tiene como fin clarificar algunos conceptos que van a precisar desde lo conceptual cómo se da ese proceso de formación de la opinión pública por parte de los medios masivos y qué intereses se empiezan a manifestar. En ese sentido se abordará el concepto de matriz cultural, actividades, bienes y servicios culturales, así como la explicación sobre la manera en que se forman las matrices culturales dominantes y alternativas y por qué se considera que los medios masivos de comunicación de masas hacen parte del primer tipo de matriz.

Como se ha dicho anteriormente, los medios masivos de comunicación de masas son parte de las llamadas industrias culturales las cuales distribuyen actividades, bienes o servicios culturales. En relación a la anterior idea comprendemos desde la perspectiva de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de 2005 de la UNESCO en su artículo cuarto que:

Las “actividades, bienes y servicios culturales” se refieren a las actividades, los bienes y los servicios que, considerados desde el punto de vista de su calidad, utilización o finalidad específicas, encarnan o transmiten ex-

presiones culturales, independientemente del valor comercial que puedan tener. Las actividades culturales pueden constituir una finalidad de por sí, o contribuir a la producción de bienes y servicios culturales.

Las “industrias culturales” se refieren a todas aquellas industrias que producen y distribuyen bienes o servicios culturales, tal como se definen en el párrafo 4 supra (UNESCO, 2005).

Por su parte, entendemos por matriz cultural una síntesis de luchas o fuerzas sociales en disputa en el campo de la cultura que son desiguales y donde se presentan unas definiciones mutuas entre los actores relevantes, generando de esta forma definiciones sobre la identidad. Lo simbólico se entiende en este trabajo como el ámbito por excelencia del conflicto por el poder de definición identitaria. No podemos pensar un trabajo relacionado con los medios de comunicación masiva como parte de las industrias culturales sin ligarlo a los problemas de la identidad y el poder.

Las matrices dominantes y alternativas hacen parte de las luchas por el poder de definición de las identidades. En estas luchas intervienen múltiples actores como la administración estatal o los sectores privados de la cultura, las elites particulares y los individuos o colectividades.

Ahora bien, se ha dicho que hay dos tipos de matrices: la dominante y la alternativa. A continuación, se explicará cómo se forman cada una de ellas y por qué los medios de comunicación masiva son considerados parte de la matriz dominante. Ser parte de la matriz dominante implica de por sí unos intereses y motivaciones éticas ligados con los proyectos hegemónicos de las naciones.

La práctica cultural y de los medios de comunicación masiva se configura como una realidad cotidiana que se haya atravesada por los conflictos de la configuración de la matriz cultural. Manuel Castells nos aporta a estas matrices culturales de manera precisa, este autor afirma que las identidades tienen que ver con el sentido u objetivo que las personas les dan a sus vidas. En ese sentido habla de tres tipologías para analizar la identidad desde la perspectiva del poder:

Identidad legitimadora: introducida por las instituciones dominantes de la sociedad para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales [...]

Identidad resistencia: generada por aquellos actores que se encuentran en posiciones/condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de la dominación, por lo que construyen trincheras de resistencia y supervivencia basándose en principios diferentes u opuestos a los que impregnan las instituciones de la sociedad [...]

Identidad proyecto: cuando los actores sociales, basándose en los materiales culturales de que disponen, construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad y, al hacerlo, buscan la transformación de toda la estructura social [...] (Castells, 1991).

Cada tipo de identidad señalados por Castells tiene un resultado diferente en cuanto a los actores y relaciones. El primer tipo denominado identidad legitimadora constituye la sociedad civil definida como el

Conjunto de organizaciones e instituciones, así como una serie de actores estructurados y organizados, que reproducen, si bien a veces de modo conflictivo, la identidad que racionaliza las fuentes de la dominación estructural (...) En efecto, en la concepción de Gramsci, la sociedad civil está formada por una serie de “aparatos” (...) que, por una parte, prolongan la dinámica del Estado, pero, por otra, están profundamente arraigados entre la gente (Castells, 1991, p. 31).

Desde la perspectiva de este escrito se conciben los medios de comunicación masiva como portadores de este primer tipo de identidad, ya que estos hacen parte de las instituciones dominantes de la sociedad. A partir de esta perspectiva conceptual también se pueden perfilar los intereses y la manera cómo estos medios forman la opinión pública. El caso de la CNN —y de otros medios masivos norteamericanos— es una evidencia empírica de lo anterior. En ese sentido, la hipótesis que se maneja en el presente escrito es que en el caso de la cadena CNN, los intereses y motivaciones éticas tienen que ver con el proyecto e intereses de los Estados Unidos, es decir con unas ideas ligadas a la cultura occidental, la democracia liberal, la ideología neoconservadora y el excepcionalismo de este país.

El segundo tipo de identidad (de resistencia) crea comunidades que se forman para luchar contra la opresión y soportarla de manera colectiva. Finalmente, el tercer tipo de identidad (proyecto) construye sujetos, definidos por Alain Touraine como “(...) el resultado de la combinación necesaria de dos afirmaciones: la de los individuos

contra las comunidades y la de los individuos contra el mercado” (Castells, 1991, p. 30).

En concordancia, estos conceptos y resultados se conciben como básicos para la construcción de la matriz cultural puesto que definen desde qué tipos de actor, objetivos y resultados podemos empezar a ubicar el análisis acá propuesto, concibiendo siempre, como lo dice Castells, que estas identidades no son fijas y al contrario pueden variar según los movimientos de la realidad social.

En resumidas cuentas, se ha dicho que hay un problema de poder por las definiciones de la cultura y la identidad por parte de las industrias culturales que están atravesadas de manera general por un dinamismo de las matrices dominantes y alternativas. El conflicto por la definición de la cultura y la identidad ubica el lugar desde el cual se actúa y habla en relación con la matriz cultural. En esta relación identitaria los medios de comunicación masiva y otros bienes y servicios culturales juegan a favor de unas u otras luchas sociales o matrices culturales dominantes y/o alternativas.

Se considera que en el terreno de lo práctico cada matriz cultural tiene una serie de instrumentos culturales para reproducir el control social o para cuestionarlo. Se parte de la premisa según la cual los medios de comunicación masiva son parte de esos instrumentos culturales de reproducción del control social a partir de unos intereses ligados al poder y a la política dominante. Esto es porque los medios de comunicación masiva de masas sirven a las lógicas de la administración de las empresas privadas que son quienes los crean y también sirven a los Estados. Lo anterior implica unas consecuencias en la formación de la opinión pública, así como en los intereses de estos medios masivos. En los siguientes apartados se profundizará en estas ideas a partir de las teorías de los medios de comunicación, así como del caso de estudio, lo que nos dará luces sobre los intereses y motivaciones éticas de los medios de comunicación de masas.

## **2. Relación entre los medios de comunicación de masas y la formación de la opinión pública**

La presente sección tiene como fin clarificar la relación que existe entre los medios de comunicación de masas y la formación de la opi-



nión pública, para lo cual nos hemos valido de la historia de la teoría de la comunicación de masas. Frente a estas teorías encontramos dos ideas contrapuestas en la manera cómo se conceptúa la formación de la opinión pública. Un primer grupo de teorías considera que los medios de comunicación de masas tienen una influencia directa o indirecta al servicio del poder y de la política, estas teorías consideran a las audiencias como un grupo más o menos pasivo e influenciado. Un segundo conjunto de teorías considera que la influencia de los medios masivos en la opinión pública está mediada por diferentes elementos y no es tan automática, estas teorías conciben a las audiencias como activas.

La idea de revisar estas teorías es en primer lugar revisar cómo se forma la opinión pública en cada una de ellas, pero adicionalmente dar elementos para el posterior análisis del efecto CNN con el fin de precisar los intereses de los medios de comunicación masiva.

Lo que se puede constatar al revisar estas teorías es que, aunque no hay un consenso sobre la manera cómo los medios forman a la opinión pública, el primer grupo de teorías coinciden con la idea según la cual los medios de comunicación masiva están al servicio de las lógicas del poder, de la política y de lo que en la sección pasada llamamos la matriz dominante. El primer grupo de teorías las constituyen la teoría del impacto directo, la teoría de los efectos limitados, el modelo de la agenda – setting y la espiral del silencio.

Según López (2000) la Teoría del Impacto Directo surge en los Estados Unidos por la teoría de la comunicación de la década de los veinte. Esta teoría se va a ver impulsada por los totalitarismos que usan la propaganda política y los medios de comunicación de masas como la radio y el cine para generar ciertas ideas homogéneas en las masas. Desde la perspectiva de esta teoría, las masas que están al servicio del poder totalitario serían un conjunto de individuos homogéneos, irracionales, pasivos e incapaces de responder a los estímulos de esas industrias culturales. Los medios de comunicación masiva, demuestran ser parte de esa matriz dominante porque reproducen el control social.

Evidentemente, la Teoría del Impacto Directo no se puede entender sin el uso político de la propaganda por parte de los poderes. Un ejemplo de ello y acorde con el contexto de esta teoría es la utilización de

la propaganda por parte de los fascismos u otros poderes políticos en la época de entre guerras. El texto de Adolf Hitler “Mi lucha” es un ejemplo claro de la comprensión estratégica que tiene la propaganda en la lucha política. En ese texto Hitler dice:

Al tiempo que seguía con atención todos los acontecimientos políticos, concentraba yo mi interés en el asunto de la propaganda. Descubrí en ella un instrumento que la organización marxista había dominado por espacio de mucho tiempo con una insuperable habilidad, extrayéndole todo el provecho posible. Pronto comprendí que el empleo correcto de la propaganda constituía un arte corriente, casi desconocido a los partidos burgueses [...] (Hitler, 1925).

En ese mismo texto, Hitler esboza las ideas sobre la utilización propagandística con fines de vencer en la guerra a partir de una revisión de las estrategias utilizadas por sus enemigos. En relación con esas ideas este considera:

[Que la propaganda] es un medio y debe ser juzgada con arreglo al propósito que sirva [...] La propaganda en la guerra era el medio de alcanzar un fin; tratábase de una lucha por la vida de la nación alemana y, por lo tanto, la propaganda sólo podía fundarse en principios que fuesen útiles a este objeto [...] Toda propaganda debe ser popular, adoptando su nivel intelectual a la capacidad respectiva del menos inteligente de los individuos a quienes se desee vaya dirigida. De esta suerte, es menester que la elevación mental sea tanto menor cuanto más grande la muchedumbre que deba conquistar [...] La capacidad receptiva de las multitudes es sumamente limitada, y su comprensión escasa; por otra parte, tienen ellas una gran facilidad para el olvido. Así las cosas, fuerza será que toda propaganda para que sea eficaz se limite a muy pocos puntos [...] La propaganda de guerra británica y americana, por el contrario, era psicológicamente acertada. Al exhibir ante su propio pueblo al alemán como un bárbaro y un huno, preparaban al soldado individual para los horrores de la guerra, contribuyendo a ahorrarle decepciones (Hitler, 1925).

Frente a la anterior cita, hay que considerar dos elementos. Primero la demostración fáctica que en este periodo histórico los medios de comunicación masiva se utilizaron como medio al servicio de los poderes fascistas o de los británicos como instrumento de guerra. En segunda instancia, que desde esta teoría del impacto directo y esta utilización hecha por los poderes políticos del momento se empieza a pensar en las masas como ese grupo homogéneo fácilmente manipulable e irracional.

Una de las grandes críticas a la Teoría del Impacto Directo, y a esta concepción de los poderes políticos frente a los medios de comunicación, es que las masas o las audiencias no son tan simples de manejar y que pueden ser sujetos activos frente al hecho comunicativo. Esta es una preocupación que los posteriores estudios de medios masivos van a retomar, en particular los estudios empíricos. Sin embargo, desde la perspectiva de este escrito, consideramos que las audiencias de los medios masivos son más pasivas de lo que se piensa y que la misma audiencia puede ser activa frente a otro tipo de industria cultural, ya que la disposición educativa y cultural varía según el tipo de industria cultural de la que se trate. Es el tipo de industria cultural quien diseña el tipo de audiencia. Por ejemplo, se podría aseverar de manera general que la televisión, las series o las noticias globales diseñan un espectador pasivo y manipulable mientras que las artes piensan espectadores activos y un mismo espectador puede ser activo y/o pasivo según el tipo de industria cultural a la que se enfrente.

Ante el contexto de guerras, Harold Lasswell sigue desarrollando la misma idea de la Teoría del Impacto Directo, ya que él “se centra en resaltar la importancia de la propaganda en el proceso de formación de la opinión pública en situaciones de guerra” (López, s.f.). La teoría de Laswell consideraba que existía una relación causal entre mensaje y público. Para este autor los medios eran utilizados por una pequeña elite para informar y persuadir. (Terrero, 2006).

Pero ¿Qué pasa con la formación de la opinión pública en tiempos de paz? La Teoría de la *Agenda Setting* surge en la década de los sesenta fundada bajo las premisas de Maxwell McCombs y Donald Shaw, **quienes son los autores del primer trabajo académico sobre la función de la “Agenda-setting” publicada en 1972.** Este modelo pone su acento en los efectos cognitivos de los medios en su audiencia y así mismo se analiza los efectos a largo plazo.

Esta hipótesis parte de la idea de que el público sólo accede a los medios si estos tienen algo interesante que ofrecerles, para satisfacer cualquier tipo de necesidades. En caso contrario, la posibilidad de influencia de los medios es muy relativa, reducida a lo que la “agenda” del medio considera que es relevante. Al usar los medios como intermediarios en la mayor parte de los planes del conocimiento de la realidad, la ciudadanía les otorga un enorme poder. (López, s.f., p. 193-194).

Finalmente, la Teoría de la Espiral del Silencio estudia la formación de la opinión pública en general, pero se centra en las preferencias electorales de los votantes mirando los efectos a largo plazo.

A partir de estas cuatro teorías se pueden constatar que teóricamente hay una idea más o menos generalizada según la cual los medios de comunicación han estado al servicio de la política y del poder. Lo que nos plantea una pregunta ¿Qué tanto se ha avanzado desde la idea de la teoría del impacto directo en los medios de comunicación actuales? Desde la perspectiva de este escrito se considera que de manera directa o indirecta todo medio de comunicación masivo genera espectadores pasivos y su normatividad implícita o explícita está aliada con intereses políticos particulares.

Sin embargo, hay otro conjunto de teorías que hacen parte del segundo grupo al que se hizo referencia al inicio de esta sección, teorías que complejizan un poco más la formación de la opinión pública por parte de los medios masivos. Estas son la teoría de los efectos limitados, los estudios empíricos, el modelo de la difusión en múltiples pasos y la teoría de los usos y gratificaciones. Si bien este escrito no tiene como objetivo hacer una historia de las teorías de la comunicación, lo importante de estas teorías son las variables que introducen para el análisis de los intereses de los medios de comunicación.

Según López, la Teoría de los Efectos Limitados surge en la década de los cuarenta como una reacción a la Teoría del Impacto Directo. Para esta primera teoría, hay múltiples elementos que intermedian la relación entre medios y audiencias porque éstas no son pasivas ni homogéneas. Estos elementos que median son los líderes de opinión, las afinidades de los receptores de los mensajes, entre otros.

Los estudios empíricos continúan las ideas de la Teoría de los Efectos Limitados, pero varían en un elemento, este es: que las investigaciones se preguntan por las funciones de los medios masivos en el contexto social. En cuanto al modelo de la difusión en múltiples pasos se considera que la influencia de los medios en sus audiencias no es directa, ya que existen varios intermediarios. Finalmente, la Teoría de los Usos y las Gratificaciones considera que los medios masivos tienen una influencia si se ofrecen satisfacer cualquier tipo de necesidad de los espectadores. Los medios se adaptan a los gustos de las audiencias

y a sus necesidades. En esta teoría el público es activo porque ejerce también influencia en los medios.

Aunque este grupo de teorías añada variables a la manera cómo los medios forman a la opinión pública, se considera que estas variables no excluyen la idea según la cual estos están al servicio del poder, de la política y de las fuerzas sociales que quieren reproducir el control social en la sociedad. Es por esto por lo que frente a la anterior idea hemos escogido el caso del efecto CNN para precisar qué intereses políticos se manejan en este caso ampliamente conocido a partir de las múltiples variables que los dos grupos de teoría de la comunicación nos han brindado.

### **3. Intereses y motivaciones éticas: De la utilización política de la propaganda a la utilización política en la globalización**

Si bien existen múltiples investigaciones y literatura sobre la manera cómo se forma la opinión pública, no existe tal diversidad bibliográfica para ahondar en los diferentes intereses de los medios de comunicación masiva. Para indagar sobre lo anterior, esta sección se desarrollará dos partes. En la primera se profundizará en la gama de roles/ intereses de los medios de comunicación masiva a partir de la revisión bibliográfica. En la segunda parte se ahondará en la descripción y análisis del efecto CNN en cuanto a sus intereses y las motivaciones éticas de este medio de comunicación.

#### ***3.1. Roles e intereses de los medios de comunicación masiva***

Es importante clarificar que los roles de los medios de comunicación masiva clarifican los intereses de estos porque al determinar las diferentes funciones de estos se precisan sus intereses. Es por ello por lo que, según Torres, hay una relación entre los medios y el Estado y a partir de su exploración teórica hay seis perspectivas que explican esta relación y que explicitan los intereses que hay de por medio. En primera instancia, considerar a los medios como actor de control. Según este rol/interés se considera que los medios de comunicación global y la televisión ejercen un papel importante en la formulación

de la política exterior y de defensa de los Estados, en esta perspectiva se enmarca el llamado efecto CNN (Torres, 2011).

[...] el desarrollo de algunos episodios tales como los de la Plaza de Tiananmen, la guerra del Golfo, y la crisis humanitaria en Somalia, la guerra en la antigua Yugoslavia y Kósovo en la década de los noventa, difícilmente podrían comprenderse sin tener en cuenta el modo en la que cobertura de la televisión global, en especial la cadena estadounidense CNN, afectó a los decisores políticos. Según esto, la acción en tiempo real de los medios no sólo crea en la opinión pública la necesidad de “hacer algo” frente a las crisis humanitarias o los conflictos armados, sino que también fuerza a los decisores a tomar decisiones rápidas, que generalmente suelen estar mal planeadas, y no siempre se corresponden con los intereses estratégicos del Estado (Torres, 2011, p. 3-4).

En segunda instancia, Torres (2011) considera a los medios como un actor que constriñe las decisiones. Es decir que los medios no controlan las decisiones, pero si afectan los procesos políticos sin incidir en el fondo de las decisiones. Desde esta segunda perspectiva los medios también son utilizados como un espacio de intercambio de mensajes políticos entre los gobernantes, lo que implica que la opinión pública está incluida en la negociación política.

En tercer lugar, se concibe desde la perspectiva del anterior autor a los medios como un actor interviniente en la mediación de conflictos internacionales proponiendo soluciones e iniciativas entre las partes. Un ejemplo de este rol del periodismo se dio con el periodista Walter Cronkite que colaboró con el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Egipto e Israel.

En cuarto lugar, Torres concibe a los medios como un actor instrumental, lo que significa que para esta perspectiva teórica los líderes políticos utilizan a los medios de comunicación globales como un instrumento en ciertas negociaciones y para conseguir los apoyos sociales necesarios para ciertas políticas o decisiones.

La quinta perspectiva frente a los intereses de los medios es el modelo de la contienda política. Según Wolsfeld (1997) es más probable que el proceso político influencie los medios de comunicación que a la inversa “Esta perspectiva considera que el poder político se traduce en poder para determinar la agenda de los medios, y, por tanto, en vez de iniciar nuevos ‘eventos políticos’, los medios suelen limitarse

a reaccionar ante las iniciativas que encabezan los actores políticos” (Torres, 2011, p. 6).

Finalmente, Noam Chomsky es quien plantea la última teoría frente a los intereses de los medios de comunicación masiva, para este autor los medios son un instrumento para apoyar los intereses de las élites políticas que dominan el Estado:

La novedad de este modelo radica en considerar que los medios, lejos de ser dirigidos por el Estado, forman parte del entramado institucional de la clase dominante, y ejercen un papel consciente para reforzar y vigilar la hegemonía de los que detentan el poder económico y político [...] El modelo de propaganda, en definitiva, asume que el discurso mediático está entrelazado con los intereses de las élites estatales. Eso los lleva a encuadrar de tal forma la información que lo que hacen es reproducir las interpretaciones que aprueban, legitiman y promueven los intereses de las elites. Por tanto, existe un intento deliberado por engañar a la opinión pública a través de una propaganda, que permite fabricar el consenso social en torno a las élites dominantes (Torres, 2011 p. 6-7).

Por su parte, Fernández considera que el interés fundamental del periodista es informar, pero que en muchas ocasiones sus intereses van más allá de lo anterior. En ese sentido, los roles e intereses de los medios son cinco, donde encontramos los siguientes: el periodismo negociador, el mediador, el enlace, el beligerante y el garante (Fernández).

Los medios de comunicación masiva negociadores buscan influenciar la política exterior de los Estados, como ejemplo del anterior rol está el periodista Walter Lippmann que:

[...] ya era una de las voces más influyentes de la política exterior de Estados Unidos, en las primeras décadas del siglo XX (...). Su opinión, expresada en el semanario liberal *The New Republic*, contribuyó notablemente a que la emergente potencia americana imprimiese un giro a su política exterior en los años de la Primera Guerra Mundial y a la creación del nuevo sistema internacional surgido en la Conferencia de Versalles de 1919 (Fernández, p. 2).

El periodista mediador es el mismo actor interviniente de Torres quien media en los conflictos internacionales proponiendo soluciones entre las partes. En cuanto al periodista beligerante es aquel que promueve las acciones bélicas, este tipo de periodismo ha existido desde la guerra civil española, la II Guerra Mundial y en la Guerra Fría. Un

ejemplo de este tipo de medios fueron las cadenas de televisión y de radio que promovieron los genocidios y la violencia en la ex Yugoslavia (1991-1999) y el conflicto en Ruanda.

Sobre los medios garantes dice Fernández que son aquellos que desarrollan su trabajo en un escenario controlado por los sujetos del conflicto y tiene una experticia particular frente a los problemas por su conocimiento objetivo de las visiones de los contendientes.

Finalmente, el periodista enlace es el que está en el terreno para cubrir los conflictos internos o internacionales, es una vía de comunicación “no oficial” para transmitir los mensajes necesarios. En esta perspectiva enmarca Fernández al efecto CNN.

La cadena norteamericana fue la primera del mundo en emitir 24 horas diarias dedicadas íntegramente a la información. Su objetivo era estar “en todas partes y en todo momento”. En las principales cancillerías del mundo se seguían sus emisiones y los líderes mundiales hablaban ante sus cámaras. Ahora, la implicación de Estados Unidos en la guerra de Irak se presentaba como una primera gran oportunidad para demostrar que la apuesta tecnológica e informativa de Turner tenía sentido, como pronto indicaron los niveles de audiencia (...) En contra de lo que pudiera parecer, sus transmisiones no fueron tan libres ni directas<sup>2</sup>. Estaban sometidas a un doble control, el del ministerio iraquí de Información y el del Centro de seguimiento informativo de la guerra (*US Armed Forces Joint Information Bureau*), establecido por el gobierno americano en Dahram, la capital petrolera de Arabia Saudita (...) En resumen, la CNN siguió la pauta marcada por las autoridades americanas y, al tiempo, al permanecer en Bagdad, prestó su servicio a las partes enfrentadas como canal oficioso de comunicación. La difusión planetaria de su cobertura permitió hablar a los expertos del “efecto CNN”, basado en una paradoja: todo parece que se muestra, pero todo en realidad se oculta<sup>3</sup> (Fernández, p. 9-11).

---

<sup>2</sup> Las características de la emisión y su censura en CUMINGS, Bruce: *War and Television*, New York, Verso, 1994, p. 109. Los criterios profesionales de la CNN ante la guerra en: SMITH, Perry M.: *How CNN fought the War. A View from Inside*, New York, Carol Publishing Group, 1991.

<sup>3</sup> GILBOA, Eytan: “The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations”, en *Political Communication*, 22, 2005, pp. 27-44; y ROBINSON, Piers: *The CNN Effect: The Myth of New Media, Foreign Policy and Intervention*, London, Routledge, 2002. Para la visión del Ejército americano: BELKNAP, Margaret H.: *The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?*, Pennsylvania, US Army War College, 2001.



### 3.2. Caso: Efecto CNN

La presente sección tendrá como fin analizar los intereses y las motivaciones éticas en el caso del llamado efecto CNN (Cable News Network). Para tal fin, se describirá sobre la naturaleza de la cadena CNN, se precisará sobre la definición del llamado efecto CNN y posteriormente se hará el análisis propuesto.

La CNN se fundó en 1980 por Ted Turner, empresario y magnate de los Estados Unidos. Esta cadena es parte de la tercera multinacional más grande del mundo denominada *Time Warner* que se dedica a medios y entretenimiento.

En cuanto al llamado efecto CNN, este hace referencia a la idea según la cual “[...] la opinión pública, alertada por las cadenas informativas en tiempo real, ejercería presión sobre sus gobiernos obligándolos a adaptar su política exterior” (Red Voltaire, 2005). El efecto CNN sin embargo hay que analizarlo más detenidamente pues en realidad es la utilización de los medios globales de comunicación por parte de los poderes políticos o dirigentes de los Estados. Ejemplo de esa utilización desde la cúpula del poder político en los Estados Unidos son la instrumentalización de dicho medio de comunicación en la masacre de Tiananmen, el golpe de Estado en Moscú en 1991, la guerra del Golfo y la de Irak. Se llegó al punto de que “En 1999, la CNN ya no se conformó con hacer lo que quería el Estado Mayor de EE. UU e instaló a los especialistas del 4to Grupo de Operaciones psicológicas del ejército estadounidense en su sala de redacción” (Meysan, s.f.).

El efecto CNN ya representa en sí mismo una respuesta a las dudas planteadas a lo largo de este capítulo. Es decir que este caso de estudio es una prueba de la relación estrecha entre medios de comunicación y poder político, por la utilización de esta cadena por parte de la cúpula del poder político de los Estados Unidos. Los medios masivos que tienen como modelo la inmediatez y la espectacularidad de la información generan en el espectador un impacto directo en su emocionalidad que sirve a los intereses políticos de los medios y de las elites políticas de los Estados Unidos para justificar ciertas causas en su política exterior. Adicionalmente este modelo tiene un compromiso político claro, y un poder desmedido en el caso de la cadena CNN. Fue así como:

(La cadena CNN fue) concebida inicialmente para impedir que la información fuese falsificada en cualquier sentido, la información en tiempo real se ha transformado paradójicamente en un espectáculo en que la veracidad es algo accesorio. Debido al lugar central que ocupa en este sistema, la CNN se ha convertido en un instrumento de propaganda global (Meysan, s.f.).

Desde la década de los noventa se impuso un modelo comunicativo impulsado por la cadena CNN: el de la información continua y en tiempo real que se inspiró de la tragedia griega “En el modelo CNN, la información no es una herramienta de conocimiento, sino un espectáculo” (Meysan, s.f.).

El efecto CNN tiene otro elemento particular según el autor anteriormente citado. La información no tiene que ser confiables sólo tienen que tener una dimensión trágica. Esta afirmación está ilustrada en varios hechos a partir de las Guerra de Kuwait, la Guerra de Irak y el atentado del 11 de septiembre de 2001 en donde se fabricaron los escenarios, se manipularon las imágenes o se las mostraron sin reflexión previa. La CNN tiene unos intereses ideológicos muy precisos relacionados con las teorías neoconservadoras para las cuales

La política es, ante todo, saber distinguir a sus amigos de sus enemigos [...] La mayoría de las entrevistas de CNN son preparadas por un pequeño equipo editorial que previamente pone por escrito las preguntas. El presentador se limita a leerlas en el teleprompter sin tomar en cuenta las respuestas que recibe. Ya no hay diálogo, ni deseo de entender, sino un realce o un menosprecio del invitado según sea este amigo o enemigo. Los responsables de este equipo editorial participarán también en lo adelante, junto con los principales jefes de la prensa estadounidense, en un encuentro semanal en el Metropolitan Club de Washington para debatir sobre «deontología» con los responsables de Comunicación de la Casa Blanca. Así, no es por la fuerza, sino en forma de «gentlemen agreement» y en nombre del «sentido de las responsabilidades nacionales» que se fija la línea política de la propaganda del Estado (Meysa, s.f.).

En ese orden de ideas se considera que las motivaciones éticas en el caso de la cadena CNN tienen que ver con la necesidad de influenciar política e ideológicamente acerca de los eventos mundiales según los intereses de la clase empresarial y del gobierno de los Estados Unidos. Esta elite apoya las ideas de la democracia como receta para todos los conflictos en el mundo con el fin de maximizar el poder político y la

hegemonía de los Estados Unidos. Adicionalmente la normatividad de la CNN está influenciada por los valores de la política exterior de los Estados Unidos a saber la ideología neoconservadora y el excepcionalismo que se complementan con la idea de la democracia liberal como solución a todos los problemas mundiales. Es esta la normatividad de los medios de comunicación masiva —incluida la CNN— como parte del poder blando de los Estados Unidos. Para entender la normatividad que atraviesa el caso de la CNN que se describió anteriormente, se profundizará un poco en lo que implica la ideología neoconservadora y el excepcionalismo de los Estados Unidos.

### **3.2.1. El neoconservadurismo: primera motivación ética de los medios masivos de los Estados Unidos**

Según David (2015), la ideología neoconservadora de los Estados Unidos es originaria de los demócratas desilusionados marcados por la Guerra de Vietnam, inquietos por el futuro del poder militar norteamericano. Esta ideología emergió bajo la administración de Ford, bajo la presidencia de Jimmy Carter el pensamiento neoconservador se organizó en torno a los fundamentos de la relación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Con Ronald Reagan los neoconservadores conocieron su primer momento de gloria con Kirkpatrick y Perle (entre otros), en el centro de la administración. En los años de George H. Bush y Bill Clinton los neoconservadores perdieron impulso por el fin de la Guerra Fría que era su razón de ser.

Sin embargo, bajo la administración de Clinton los neoconservadores se reinventan, bajo la influencia de Wolfowitz y Perle. Esta ideología critica la política norteamericana juzgada como ineficaz y complaciente sobre todo en lo respectivo a Irak. En 1998, los neoconservadores harán de Irak su principal caballo de batalla proclamando publicamente el objetivo de “cambio de régimen”. Fue así como “con el 11 de septiembre vuelven a tener una influencia considerable. Los neoconservadores tuvieron poca dificultad para convencer a sus decisores de la pertinencia de sus lecturas de los eventos internacionales y sobretodo, de la pertinencia de sus recomendaciones” (David, 2015).

Los neoconservadores se caracterizan por querer exportar la democracia al mundo y estar atados al excepcionalismo norteamericano.

### 3.2.2. El excepcionalismo norteamericano: segunda motivación ética de los medios masivos de los Estados Unidos

El excepcionalismo norteamericano implica considerarse superior en lo político, en lo económico, en lo cultural y creer que los Estados Unidos tienen una predominancia moral y política.

Para Deudney, desde la fundación de los Estados Unidos, este país se ha considerado así mismo como diferente, porque en los tiempos modernos es la potencia más exitosa en términos de ser la economía más grande del mundo y en lo político por extender al planeta su modelo de democracia liberal capitalista. Lo anterior le da la facultad de moldear al mundo en diferentes maneras. El otro elemento que hace excepcional a los Estados Unidos es su carácter liberal.

Una de las características de este país que lo hace excepcional es su éxito extraordinario en términos económicos y militares, este éxito es indispensable para el sostenimiento de la hegemonía de los Estados Unidos en el mundo. Lo anterior puede ser probado por la manera como los Estados Unidos ha salido victoriosa de la Primera Guerra Mundial, la Segunda Guerra Mundial, así como de la Guerra Fría. Debido a lo anterior se puede explicar la predominancia militar de los Estados Unidos. En cuanto al éxito económico, este país ha sido una de las más bastas economías durante por más de un siglo (Deudney, s.f.).

El significado del excepcionalismo tiene que ver también con considerar a los Estados Unidos de América como diferente porque es exitosa pero como excepcional por su liberalismo (Deudney, s.f.).

Lo que ilustra la CNN son esas posiciones ideológicas neoconservadoras arraigadas en el excepcionalismo de los Estados Unidos y la parcialidad de esta corporación, cuyos valores son contrarios al deber ser de los medios de comunicación masiva. Sin embargo, ¿en el caso de la CNN qué intereses y motivaciones éticas priman? En el caso de la cadena CNN los intereses están comprometidos con las luchas para controlar a las sociedades, desde una posición ideológica muy precisa cuyo como fin es la maximización del poder político de los Estados Unidos en términos de masificación de la influencia en las audiencias. Y en el caso del efecto CNN los medios tienen como interés ser útil a la política exterior y de defensa de los Estados Unidos de Norteamérica. Adicionalmente la CNN como un tipo de periodismo de enlace

y de presencia en los terrenos de conflicto muestra la falta de libertad de este medio por los controles que tiene del poder político de los Estados Unidos. ¿Por qué prima el control y la ausencia de libertad en la información transmitida por la CNN? La respuesta a esta pregunta la encontramos en el tipo de corporación a la que pertenece la CNN, una multinacional ligada a los intereses empresariales y políticos neo-conservadores de la clase dirigente de los Estados Unidos.

## Conclusión

El presente capítulo hizo una exploración teórica y se ahondó en el caso del llamado efecto CNN. Las preguntas de investigación eran: ¿Cómo los medios de comunicación de masas forman la opinión pública y qué intereses y motivaciones éticas hay de por medio?

En la primera sección se enunció la estrecha relación teórica y fáctica entre el poder por las definiciones de la cultura y la identidad por parte los medios de comunicación que están definidos a partir de unas luchas sociales de control.

En la segunda sección se intentó desenredar la relación compleja que existe entre los medios de comunicación de masas y la formación de la opinión pública, para lo cual nos valimos de la historia de la teoría de la comunicación de masas. Frente a estas teorías encontramos dos ideas contrapuestas en la manera cómo se conceptúa la formación de la opinión pública. Un primer grupo de teorías considera que los medios de comunicación de masas tienen una influencia directa o indirecta al servicio del poder y de la política, estas teorías consideran a las audiencias como un grupo más o menos pasivo e influenciable.

Un segundo conjunto de teorías considera que la influencia de los medios masivos en la opinión pública está mediada por diferentes elementos y no es tan automática, estas teorías conciben a las audiencias como activas. Esta segunda sección demostró desde lo teórico cómo un grupo de teorías coinciden con la idea según la cual los medios masivos de comunicación están al servicio de las lógicas del poder, de la política y de lo que en la sección pasada llamamos la matriz dominante. Desde la perspectiva de este escrito se considera que de manera directa o indirecta todo medio de comunicación masivo genera espec-

tadores pasivos y su normatividad implícita o explícita está alineada con intereses políticos particulares.

En la sección final, se describió el llamado efecto CNN y se constató como este fenómeno es en sí mismo una respuesta a las dudas planteadas a lo largo de este capítulo. Es decir que este caso de estudio es una prueba de la relación estrecha entre medios de comunicación y poder político, por la utilización de esta cadena por parte de la cúpula del poder político de los Estados Unidos. El caso CNN nos muestra con claridad la manera pasiva como se forman las audiencias desde la espectacularidad de la manera como se transmite la información así como la complejidad de la normatividad de esta cadena televisiva que está al servicio de los valores de la cúpula empresarial y política de los Estados Unidos cuyos valores son la democracia liberal, el neoconservadurismo y el excepcionalismo de este país para impulsar desde su poder blando la hegemonía de los Estados Unidos en el mundo.

Es claro que no todos los medios de comunicación tienen ese compromiso ideológico con el poder, pero será cuestión de otras investigaciones mirar desde lo empírico y desde los casos concretos esas interacciones entre los medios, el poder y sus audiencias. Para poder hacerlo de manera eficaz este capítulo propone partir del análisis de la pertenencia empresarial y política de cada medio masivo de comunicación, pues es allí donde se clarifican los intereses, las motivaciones éticas y la manera cómo se desea formar y/o impactar en las audiencias.

## Bibliografía

### Monografías

- Castells, M. (1991). Introducción. En M. Castells, *La era de la información*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cuesta, J. M. (s.f.). Más allá de la información: Otras funciones de los medios de comunicación en los conflictos internacionales. Una visión desde la historia del periodismo.
- David, C. P. (2015). *Au sein de la Maison- Blanche: De Truman á Obama: la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*. Presses de Science Po.
- Deudney, D. (s.f.). American excepcionalismo. *US Foreign Policy*, 25-41.

Fernández, J. M. (s.f.). Más allá de la información: Otras funciones de los medios de comunicación en los conflictos internacionales. Una visión desde la historia del periodismo.

Hitler, A. (1925). *Mi Lucha*.

López, G. (s.f.). Capítulo 2.4 Estudio de los efectos de los medios de comunicación de masas en la opinión pública. En G. López, *Tesis doctoral: Comunicación electoral y formación de la opinión pública: Las elecciones generales de 2000 en la prensa española*. (págs. 146- 219). Valencia: Universidad de Valencia.

### Documentos legales

UNESCO. (2005). La convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Paris: UNESCO.

### Páginas web

Meiser, D. D. (s.f.). American excepcionalismo. *US Foreign Policy*, 25-41.

Meyssan, T. (s.f.). Red Voltaire. Recuperado el 10 de Julio de 2018, de [www.voltairenet.org/article125917.html](http://www.voltairenet.org/article125917.html)

Terrero, J. M. (6 de Mayo de 2006). Recuperado el 4 de Junio de 2018, de [file:///C:/Users/Miriam/Documents/Capitulo%20red%20ibero/Teoriacom\\_docbase.pdf](file:///C:/Users/Miriam/Documents/Capitulo%20red%20ibero/Teoriacom_docbase.pdf)

Torres, M. (2011). Los medios de comunicación globales y la acción exterior del Estado. En J. Pozo, *La seguridad más allá del Estado* (págs. 93-111). Madrid: Plazay Valdés.

Tortosa, J. M. (2003). Los medios y la guerra. *Revista de Estudios Sociales*, 57-69.





# Las empresas transnacionales en el sistema internacional post colonial

Charlotth Back

## Introducción

No hay definición precisa o universalmente aceptada de lo que podemos llamar de empresas transnacionales. De acuerdo con la definición de la OCDE (2011), esta categoría, en general, contempla a compañías que tienen negocios en más de un país, pero que pueden coordinar sus operaciones de variadas formas: pueden ser firmas verticalmente integradas, *joint ventures*, grupos corporativos, redes de producción transfronterizas, alianzas empresariales, compañías de comercio o simplemente aquellas empresas que tienen relaciones contractuales con proveedores *offshore* de bienes y servicios. Lo que debe existir es un cierto grado de influencia de una o más entidades “madre” sobre otras —sabiendo que el grado de autonomía de estas últimas puede variar dependiendo de la estructura interna de cada corporación.

En el análisis de sus estatutos constitutivos o su “ecosistema contractual” (Ruggie, 2017), es perceptible una miríada de nomenclaturas que pueden surgir para denominarlas, pero en el fondo todas se refieren a la “transformación fundamental” (*idem*) ocurrida en los más diversos sectores de producción mundial: la creciente capacidad de desagregar las actividades y las operaciones de las cadenas productivas y asignarlas en locales que minimicen al máximo los costos de producción, sin importar dónde se encuentren físicamente estos lugares (UNCTAD, 2013). Para Ruggie (2017), el conjunto formado por ese grupo de empresas, más o menos autónomas unas de otras, constituye un mini —o no tan mini— sistema económico transnacional.

La importancia de las corporaciones multinacionales viene creciendo en las últimas décadas y se consolida cada vez más en todos los sectores de la vida contemporánea. Según una encuesta de la UNCTAD (2013), alrededor de 4/5 del comercio mundial están relacionados con

actividades de corporaciones transnacionales. En estas estadísticas se incluyen no sólo el comercio de bienes y servicios para los consumidores, sino también los intercambios de los llamados bienes intermedios, aquellos hechos dentro de las propias cadenas productivas, a fin de montar los bienes finales para ser comercializados.

Además, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2015), uno de cada siete empleos formales en el mundo está relacionado con las cadenas productivas de las empresas transnacionales. Esta estimación oficial, sin embargo, no tiene en cuenta trabajos informales, no registrados o temporales, pero que también están vinculados a esas actividades. Para Ruggie (2017), al incluir estos, la cantidad de trabajadores vinculados a este sector, en términos numéricos, totalizaría casi medio mil millones en todo el mundo. Si este número es contabilizado no más con respecto a los trabajadores, pero con respecto a las personas directamente afectadas por las actividades de estas compañías —específicamente familiares económicamente dependientes de los trabajadores—, fácilmente tendríamos una cantidad que excedería mil millones de individuos (*idem*).

Al encontrarse con estas estadísticas, es evidente el impacto que la existencia y la actuación de los conglomerados transnacionales tienen en el cotidiano de la casi totalidad de la población mundial. Este aspecto, por sí solo, justificaría una investigación sobre sus acciones a nivel internacional. Sin embargo, además de afectar a un sin número de personas, la diversificación de estos conglomerados interfiere fuertemente en las elecciones políticas de los Estados, pudiendo llegar incluso a superponerse a la voluntad de las mayorías electorales.

En este sentido, el presente artículo pretende analizar la lógica que guía a las empresas transnacionales para alcanzar sus objetivos económicos, políticos y sociales en las últimas décadas, destacando sus mecanismos de actuación. Para concretar tal propósito, será necesario, en un primer momento, un análisis del enfoque utilizado en el presente artículo —el post colonialismo. En segundo lugar, se hará una contextualización de la coyuntura sociopolítica en la que se insertan las empresas transnacionales. A continuación, se desvelarán los mecanismos y las estrategias de actuación de estos conglomerados —entendidos como agentes dentro del sistema económico capitalista neoliberal, con capacidad de poder e influencia (RUGGIE, 2017). Fi-

nalmente, se expondrá la lógica dialéctica que orienta a las empresas, tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

## 1. Enfoque post-colonial al sistema internacional

En general, el post-colonialismo es un conjunto transdisciplinario de teorías de las Ciencias Humanas y Sociales que analiza las relaciones de poder entre el colonizador y el colonizado (Sabbaratnam, 2011). Las desigualdades entre ellos tienen sus orígenes en el colonialismo y el imperialismo europeo, en la dominación de las metrópolis, en la violencia y en la explotación de la mano de obra colonizada y esclava, así como la posterior concepción de Occidente, como sujeto único de la historia y de la invención de Oriente (los “otros”) por el Occidente (Saïd, 2007). Otro aspecto central para discutir por el post-colonialismo es la construcción de la idea de raza como estrategia de subordinación y jerarquización entre los pueblos, donde el hombre blanco se sitúa como una representación ideal que, incluso, el hombre negro buscaría alcanzar, colocando sobre sí mismo una “máscara blanca” (Fanon, 1961).

La disciplina de relaciones internacionales ha sido tradicionalmente construida como un campo de estudio distante del colonialismo (Pahuja, 2011), y se entiende como un sistema oriundo de las relaciones entre actores soberanos e iguales —por excelencia, los Estados, y más recientemente, entidades no estatales como las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales. Esta sistematización estaría inserta en un ambiente de “anarquía” política internacional, en el cual los Estados modernos, por no contar con un poder coercitivo jerárquicamente superior, rivalizarían entre sí de acuerdo con sus intereses por supervivencia y maximización de poder.

Esta “modernidad” del orden internacional, sin embargo, enmascara un lado invisible —la colonialidad. Es innegable que el “encuentro colonial” está íntimamente ligado a las teorías ya las prácticas internacionales (Mutua, 2000), pues aquellas “nacieron” marcadas por el establecimiento de la diferencia entre lo europeo y lo no europeo —entre el soberano y el no soberano, el cual necesitaría ser tutelado. La doctrina de la soberanía se habría formado en base a su oposición al “otro”, el no soberano, que, después de algunos siglos de asimilación

/ europeización, tal vez pudiera convertirse en soberano. Este discurso político jurídico dividió el mundo en civilizado y no civilizado mucho antes del imperialismo del siglo XIX, y continúa dividiéndolo en la actualidad (Gandhi, 1988).

Los “padres fundadores” del derecho internacional ya confirmaron esa diferencia entre los individuos y profesaban la sumisión de los pueblos considerados “bárbaros” a una serie de principios y normas desarrolladas, no de mutuo acuerdo entre las diversas naciones de mundo, pero de manera unilateral por los llamados “soberanos” (Galindo, 2013). El colonialismo, por lo tanto, no constituye solamente un producto del siglo XIX: él ya existía, aunque con otro nombre, antes de eso, y aún existe en los días de hoy —siendo parte integrante de la propia estructura retórica, teórica y práctica de las relaciones internacionales.

El binomio modernidad / colonialidad, que permea la construcción de esas relaciones, es parte de un proceso mayor de co-constitución no sólo de las estructuras jurídicas, sino también de las estructuras de gestión que operan en otras dimensiones de la realidad: en la política y en la economía; en los conocimientos y en las subjetividades; en el género y en la sexualidad, y, principalmente, en la idea de clasificación social de la población por la raza. Para Mignolo (2011), el binomio modernidad / colonialidad debe ser entendido no sólo como aspecto co-constitutivo de la realidad, sino también como dos formas diferentes de locus de enunciación y de relación con la propia realidad.

La modernidad, en ese sentido, se relaciona con la hegemonía, con los privilegios y con la concepción de “mayoría”, en la calidad de espacio de construcción del “real”, mientras que la colonialidad es entendida como la negación de realidades y mundos que exceden esta “geo-genealogía moderna dominante” (Castro-Gómez; Grosfoguel, 2007), como ocurre, por ejemplo, cuando los sistemas normativos fuera de los márgenes del Estado-nación tienen su validez negada. A partir de esa perspectiva, la modernidad es “el nombre y la narrativa que el proyecto de la civilización occidental con pretensiones totalizantes se da a sí misma” (Santos, 2007) y a sus representaciones del mundo, al tiempo que la colonialidad no es una mera abstracción; es, en realidad, el grupo de prácticas históricamente concretas y formas

de exclusión ejercidas por el proyecto moderno / colonial (Santos, 2007), invisibilizadas e invalidadas por el *locus* hegemónico.

El pensamiento moderno occidental es claramente creado con base en un “pensamiento abisal” (Santos, 2007), pues produce y reproduce un sistema de diferenciaciones —visibles e invisibles— asentadas en “líneas radicales que dividen la realidad social en dos universos distintos: el universo tiene un lado de la línea y el universo del otro lado de la línea” (Santos, 2007).

El “lado de acá”, moderno, civilizado e inteligible, es la única realidad existente, o sea, la existencia de este lado está legitimada por la inexistencia del “otro lado”. Esta inexistencia simboliza la total exclusión de lo que se produce, incluso de la concepción aceptada de inclusión, es decir, todo lo que se produce ya se produce como inexistente, irrelevante e incomprensible. De acuerdo con Santos (2007), la característica fundamental del pensamiento abisal es la imposibilidad de la copresencia y coexistencia de los dos lados de la línea. El lado moderno de la línea sólo prevalece en la medida en que agota el campo de la realidad relevante y existente.

Las formas de negación abisal son producidas por la apropiación y la violencia, las cuales por la incorporación —forzada o no— y por la destrucción material, física, simbólica y cultural, establecen “una ausencia radical, la ausencia de humanidad, la subhumana moderna” (Santos, 2007). De esta forma, “la exclusión se vuelve a la vez radical e inexistente, ya que seres subhumanos no se consideran ni siquiera candidatos a la inclusión social” (Santos, 2007).

En ese sentido, todo el conjunto de procesos económicos, políticos y sociales de la actualidad está marcado por la línea abisal que aparta y clasifica las realidades. La colonialidad generada a partir de esta visión del mundo se muestra bastante clara en la organización del “sistema-mundo” capitalista (Wallerstein, 1974), en el cual la división del trabajo se basa en la desigualdad estructural entre países centrales, semiperiféricos y periféricos. Los primeros poseen una producción altamente especializada e intensiva en capital y mano de obra extremadamente cualificada, mientras que los países de la periferia comportan formas de producción con uso de mano de obra intensiva y no especializada, recursos naturales abundantes y bajas inversiones de capital.

Esta división refuerza la dominación de los países centrales sobre los periféricos en la medida en que contempla una jerarquía en la distribución de poder económico, político, tecnológico, militar, etc., basada en la concentración de ciertos tipos de producción en zonas específicas. Este sistema se ve reforzado por la existencia de monopolios, de reglas financieras y comerciales, de regímenes jurídicos y de instituciones internacionales. En este sentido, no sólo los individuos son jerarquizados ante el derecho internacional, sino también los Estados y sus funciones dentro de este sistema-mundo (Wallerstein, 1974).

Todo este proceso, sin embargo, está encubierto por una retórica incuestionada de globalización o mundialización, que nos hace creer que la realidad del mundo es dada, o sea, que no puede ser modificada, así como la expansión de las democracias neoliberales, de la economía capitalista, de los mercados financieros y de la concentración de poder. Tal retórica tendría como objetivo la “naturalización” de estructuras políticas, económicas, sociales y jurídicas, que en realidad fueron socialmente construidas y vienen siendo reproducidas por los motores de la racionalidad moderna (Anghie, 2007). Todo este proceso globalizante no es neutro, y tiene consecuencias extremadamente negativas sobre los niveles de protección de los denominados derechos sociales en general, y perjudica, en definitiva, los caminos sociales más desprotegidos económica, social y culturalmente.

Todas las partes, que componen la estructura internacional, se derivan de un esfuerzo sistemático e histórico de mantenimiento del orden colonial, para el post-colonialismo de manera general. Con su poder, el Occidente estructura y rige el “resto” (Said, 2007), y, con su conocimiento, él la legitima. Así, se puede afirmar que la “estructura” para el post-colonialismo es construida y no inherente, teniendo como base el poder colonial e imperialista.

## **2. Contexto sociopolítico de actuación de las empresas**

La liberación del comercio, la desregulación doméstica y las privatizaciones por todo el mundo extendieron el área de actuación de los mercados y profundizaron su impacto en el cotidiano de miles de personas. Los servicios que antes estaban dentro del ámbito de acción directa y de regulación de los Estados, como los servicios de suminis-

tro de agua, telecomunicaciones, explotación de recursos del subsuelo entre otros, pasan a manos de la iniciativa privada transnacional. De acuerdo con el World Investment Report 2017 de la UNCTAD, la mayor parte de las medidas políticas relacionadas con inversiones derechos tomadas en el año 2016 tenían el objetivo de liberalización y privatización de servicios antes públicos, lo que, según Ruggie (2017), es tendencia ha crecido desde la década de 1990.

Las políticas de austeridad que, después de la crisis de 2008, pasaron a constituir el recetario a ser seguido por los gobiernos no hegemónicos, han sido usadas como justificación para el alejamiento de los actores estatales de la administración de servicios públicos cuyo control, bajo la alegación de contención de gastos y de logro de la máxima eficiencia, se transfiere a actores privados. Esto significa que la privatización de servicios públicos extrae gran parte de la capacidad de los Estados para regular el suministro de estos servicios y los sitúa en una posición de mediación entre las empresas y los individuos, o peor, los excluye completamente de esta relación en la práctica cotidiana (Laval; Dardot, 2013). En este sentido, los servicios que componen derechos sociales de los ciudadanos, como la previsión, la salud y la educación, al salir de la esfera estatal, pasan a ser sometidos a las reglas del mercado, de la competencia; es decir, los derechos a la previsión, a la salud, a la educación, entre otros, pasan a ser bienes mercantilizados, accesibles sólo a aquellos que pueden comprarlos.

Dentro de esta misma lógica de vaciamiento del “público”, hay la exacerbación de lo individual sobre el colectivo —los individuos, cada vez más apartados unos de otros debido a la tecnología y del aislamiento en nombre de la “seguridad”, no tienen conciencia de la colectividad (Johnston, 2006). El papel del Estado, en este modelo, es sólo regular las relaciones entre individuos y entre el ente estatal y los particulares, o sea, bajo esta concepción, los Estados deberían gradualmente abstenerse de interferir en los derechos y libertades individuales.

De acuerdo con Laval y Dardot (2013), el neoliberalismo, a diferencia de lo que se defiende en muchos momentos, no tiene interés en la desaparición del Estado, sino en la reformulación de éste, más exactamente en la relativización de su papel de entidad que integra todas las dimensiones de la dimensión la existencia colectiva: la or-

ganización del poder político, el desarrollo de la cultura nacional, las relaciones entre clases sociales, la organización de la vida económica, el nivel de empleo y así sucesivamente. En este sentido, los Estados tienden a delegar muchas de sus funciones a empresas particulares.

### 3. Los mecanismos y las estrategias de actuación de las empresas transnacionales

Dentro de la mercantilización de la vida humana, encontramos el sector de la seguridad como el espacio de análisis en que día a día el ciudadano común puede experimentar el debilitamiento de los controles estatales bajo la actuación y la responsabilización de las empresas privadas, ya que, en los espacios urbanos, el “combate a la violencia” ha legitimado ejecuciones extrajudiciales, utilización desmedida de la fuerza y la aplicación de tecnología militar de monitoreo de poblaciones. En esta lógica, quisiéramos destacar la tercerización de la colecta, la selección, la catalogación y el almacenamiento de datos, la cual, según datos de Burnand (2013) está presente de forma marcada en todo el mundo, incluso en la mayor potencia militar —80 % del presupuesto de inteligencia de EE. UU. se gastan en contratos privados y el 60% de los agentes de la CIA son subcontratados.

Además, el poder de actuación de las empresas multinacionales se expandió más allá del suministro de servicios “públicos”, y estas corporaciones pasaron a tener capacidades de decisión que salen de la esfera de control de los Estados. La variedad de formas de operación de las multinacionales, por sí sola, impone una gran dificultad en la regulación de sus acciones. En la práctica, las corporaciones operan globalmente como entidades integradas o como “grupos” empresariales; sin embargo, legalmente, cada segmento del grupo, o cada parte subsidiaria, posee una personalidad jurídica individual distinta del grupo como un todo. En ese sentido, cada fragmento de las corporaciones está sujeto a una jurisdicción diferente, dependiendo de sus reglas de constitución; por lo tanto, las llamadas “empresas matrices”, aquellas que constituyen el núcleo duro de decisión y administración del grupo empresarial, difícilmente pueden ser responsabilizadas por conductas cometidas por subsidiarias o por otros componentes de dicho grupo. Esto hace que sea casi imposible que alguna jurisdicción



pueda regular las actividades de las multinacionales como un todo, además de impedir que las víctimas de abusos cometidos por esos grupos corporativos tengan acceso a reparaciones adecuadas. De esta forma, las empresas transnacionales, que se consolidan como actores internacionales de peso económico y político, se tornan también agentes privilegiados en lo que concierne a la aplicación de las normas de derecho interno como de las de derecho internacional.

Al mismo tiempo, las empresas vienen creando, en paralelo al sistema jurídico estatal, sus propias normas jurídicas privadas de regulación, mecanismos informales de decisión, tribunales arbitrales y órganos jurisdiccionales privados de resolución de conflictos —todo un aparato jurídico para garantizar la eficiencia del sistema económico financiero global. Este fenómeno, que viene siendo llamado “nuevo pluralismo jurídico” (Fariñas Dulce, 2004), propio de las sociedades postindustriales, como es el caso del Tratado Transatlántico, blindo a esos actores políticos internacionales de la posibilidad de responsabilidad internacional por cualquier acto considerado ilegal ante las codificaciones en boga. Así, además de estar actuando en áreas antes reservadas a los Estados, lo hacen en ambientes permisivos y desregulados, sin que sea posible ningún tipo de sanción o incluso de responsabilización en casos de ilegalidades o acciones condenables por parte de las empresas y de sus prepuestos.

En estos dos ámbitos, vemos que decisiones que impactan directamente en la vida de las personas son tomadas por entidades que no pasan por un escrutinio público, no tienen legitimidad para decidir en nombre de los ciudadanos y no están sujetas a los controles democráticos de la política. De acuerdo con Singer (2001/02), el debate gira en torno al hecho de que los servicios públicos privatizados, en general, y los servicios militares privatizados, en específico, son suministrados por el mercado privado, y no por instituciones públicas, por eso las decisiones no pasan por un debate con los electores, ni con las instituciones democráticas, sino con los accionistas de las empresas y con sus contratistas” (p. 66). En ese sentido, se queda muy claro que las decisiones son tomadas con objetivo la maximización de los beneficios y de los retornos financieros, y no con el propósito de alcanzar el bien común de la sociedad.

Tanto la estructura de estas empresas como la creación de sistemas jurídicos paralelos a nivel internacional, como se ha visto anteriormente, dificultan una posible reparación de los daños causados a individuos y grupos de individuos. Además, quisiéramos enfatizar que cuando hablamos de la seguridad, tema que nos parece muy actual principalmente en las sociedades latinoamericanas, la actuación de las empresas en la recolección y el almacenamiento de datos ocurre en un limbo jurídico. En primer lugar, no existe regulación sobre la fabricación y la utilización de equipos fundamentados en sistemas de datos. Aunque se están realizando negociaciones internacionales para la elaboración de un tratado regulando el tema, en la actualidad, no hay límites jurídicos para el desarrollo de capacidades de monitoreo y de recolección de datos por parte de las empresas.

En segundo lugar, si algún daño se deriva del uso indebido o abusivo de estos equipos o de las informaciones recogidas por ellos, hay poca o ninguna materialidad para constituir pruebas sobre la actuación de los aparatos. Estos y sus sistemas de datos, por ser controlados en su totalidad por las empresas que, en estos casos estarían siendo acusadas de daños, no son accesibles a individuos particulares y pueden, incluso, ser destruidos o “autodestruidos” en el momento en que se constata algún daño o ilegalidad. De esta forma, las empresas tienen el control de todo el material que podría ser utilizado contra sus intereses. En tercer lugar, cuando tratamos de seguridad, hay que observar el lugar de actuación de estas empresas y los sujetos afectados por sus acciones. Crecientemente, vemos el refuerzo de la privatización de la seguridad en países del Sur Global, en los que las vidas se consideran “desechables” en la práctica de las instituciones internacionales de defensa de los derechos humanos. En estos territorios se producen también las llamadas intervenciones humanitarias o “tácticas de choque” (Klein, 2007), vendidas a la sociedad internacional como necesarias e inevitables, discurso que justificaría los “daños colaterales” ocurridos en nombre de la “seguridad”.

Ante lo expuesto, concluimos que el poder de las grandes corporaciones financieras aumenta de forma exponencial, y basa su actuación en la desregulación financiera y en la desregulación de reglas del derecho internacional. En este mismo proyecto, hay que mantener la población bajo control, o sea, atacar la solidaridad, estimular el individualismo y la competencia y minar los movimientos sociales y

sindicales. La idea es que los individuos se alejen unos de otros, vean más sus desigualdades que sus semejanzas y estén en permanente disputa, sea en el consumo de bienes (cada vez más inalcanzables) o sea en el mercado de trabajo.

#### 4. Lógica dialéctica que orienta a las empresas transnacionales

La desregulación es técnica jurídica del neoliberalismo, que saca de las normas constitucionales su contenido limitativo que regula derechos sociales. Estos se pierden por falta de desarrollo, disminución de su eficacia o mismo cuestionamiento legal ante los tribunales constitucionales nacionales. La crisis económica global y el decrecimiento pasan a ser pretextos jurídico-políticos para la desregulación y para la adopción de políticas de austeridad.

En este contexto de supervaloración de una crisis, hay la criminalización de la discrepancia, o sea, los que no están de acuerdo con las medidas adoptadas deben ser combatidos. Para Fariñas Dulce (2004), el siglo XXI vive el dilema hobbesiano, que contrapone la libertad a la seguridad, o sea, en nombre del orden público, las medidas de seguridad son reforzadas y las libertades individuales y colectivas se quedan cada vez más restringidas.

En contextos de violencia y de recursos escasos, los oprimidos pasan a disputar entre ellos, creyendo que su par es la amenaza real. Pero, en verdad, hay una falsa consciencia de adonde está el oponente, el opresor. Esta división interna de la clase trabajadora, que se enfrenta entre sí por la competencia y por los recursos, se identifica con discursos radicales que se presuponen puristas y que pone la discusión en términos étnicos, religiosos y culturales. Los problemas de la sociedad pasan a ser considerados como problemas culturales, resultantes de la migración, del terrorismo, de los extranjeros, de los diferentes, de los “otros”.

Son eliminados de la discusión los aspectos socioeconómicos y políticos; las cuestiones culturalistas e identitarias, que, en verdad, no son las causas eficientes de los conflictos, toman el centro del debate. Se olvidan de los conflictos sociales y se culturalizan los conflictos socioeconómicos, un fenómeno llamado de “conflicto plurización” (Fariñas Dulce, 2004).

Todo eso está totalmente involucrado con la lógica de la necropolítica de Mbembe (2012), que es una política centrada en la producción de la muerte a gran escala, característica de un mundo en crisis sistémica. Esa racionalidad está basada en discursos de incitación al odio contra los indeseables, los cuales son criminalizados por su propia pobreza. La disputa entre las personas por empleos y recursos escasos genera al medio plazo la destrucción de la solidaridad que basaría una resistencia organizada, sea por medio de los sindicatos sea por medio de los partidos políticos.

No es exagerado afirmar que el análisis de Mbembe (2012) puede aplicarse al conjunto de la periferia del capitalismo, sobre todo cuando percibimos el fenómeno de las “masas superfluas” que viven en un estado de absoluta precariedad, expulsados del arreglo socioeconómico actual y que ocupan los márgenes de las grandes ciudades.

En este contexto, hay una lógica dialéctica de actuación de las empresas transnacionales, la cual camina entre la coerción, el consenso o la combinación entre ellos. Eso ocurre porque de un lado las corporaciones son los únicos actores que generan “beneficios” para las poblaciones —generan empleos, disminuyen los precios, aumentan la variedad de bienes disponibles; son proveedores de servicios—, ya que el papel central y decisivo del Estado deja de ser directo con la población y pasa a ser con las corporaciones, como poderoso agente económico y político, en el ámbito de las acciones imperialistas, suprimiendo barreras espaciales y acelerando las tasas de giro del capital. El Estado es “la entidad política, el cuerpo político más capacitado para orquestar estos procesos”. De otro lado, estos “beneficios” son precarios y dudosos pues se traducen en empleos temporarios, destrucción de negocios locales y de cultivos nativos, desaparición de culturas nacionales; en suma, la sumisión de grandes parcelas de los pueblos.

En la crítica social foucaultiana (2009), la actividad política se asemeja a un “trabajo de vida”, porque lo que está en juego es constantemente producir la vida, sean individuos dóciles políticamente y útiles productivamente, sean poblaciones sanas que garanticen las riquezas a las naciones. En el contexto del sistema-mundo actual, la actividad política se convierte en “trabajo de muerte” (Mbembe, 2012). Este “trabajo de muerte” se lleva a cabo a través de las máquinas de guerra privadas (como milicias, mercenarios y compañías de seguridad

privada), pero también por medio de la explotación sin límites de los trabajadores, la precarización de sus condiciones de vida y la creación de un ambiente de miedo y desconfianza.

Entonces, las actividades públicas, ahora en las manos de las empresas privadas, no son orientadas hacia la producción de la vida, y sí a un objetivo muy claro de aniquilación a gran escala. Aquí la tendencia hacia el “trabajo muerto” en la producción de valor encuentra el “trabajo de muerte” de la actividad política. Los individuos comienzan a sobra ante la forma social actual, pues ya no son más rentables, ya no se les exige que gasten su fuerza de trabajo dentro de un proceso productivo amplio. Por el contrario, son expulsados y jugados en el mercado informal y precario, en los márgenes de las ciudades, en los márgenes de los servicios sociales, o sea, para fuera de cualquier sistema de dignidad humana mínima (Hilário, 2016).

Literalmente, estas personas poseen “vidas sin valor” (Agamben, 2010), vidas indignas de ser vividas. Si la socialización en el cuadro capitalista se da por el intercambio de mercancías, compra y venta de fuerza de trabajo en su nivel más fundamental, significa que este sujeto superfluo está fuera, expulsado de ese circuito. En la medida en que la “cuestión social” ya no es más soluble dentro de las instituciones sociales capitalistas, su consiguiente militarización y barbarización aparece como modelo de gestión posible (Castelo, 2014).

Al final, en lo que concierne a estos individuos y grupos de individuos superfluos, localizados principalmente en las periferias del capitalismo —no sólo aquellas localizadas territorialmente en el Sur, sino también aquellas ubicadas en los diversos “Sures” dentro del Norte, que son los impactados cotidianamente por esta lógica del imperialismo, surge la lógica de sustentación de todo un sistema de actuación de las empresas transnacionales que se benefician de un escenario de crisis, de disputa y de odio (Fraser, 2007).

## Conclusión

El sistema internacional post colonial, consolidado por este capitalismo neoliberal, cada vez se desprende de los instrumentos democráticos, y pretende hegemonizar la ideología neoliberal a cualquier costo, aunque tenga que acercarse al autoritarismo. El poder de las

grandes corporaciones financieras aumenta de forma exponencial y basa su actuación en la desregulación financiera, en el desplazamiento de la producción y de los recursos a lugares sin grandes controles sobre derechos humanos y democracia, y en el control de la política, a través de la financiación privada de campañas políticas. El capitalismo neoliberal transfiere gran parte del poder económico, que antes era del Estado, para las instituciones financieras y para las grandes corporaciones. El poder está más concentrado, así como los recursos financieros. El sistema internacional se vuelve cada vez más concentrado y permeado por intereses del gran capital; lo que incluye a los intereses de las Naciones Unidas, cuando hablamos de intervenciones humanitarias, de cooperación al desarrollo y las políticas ambientales que están siendo privatizadas. El sistema de gobernanza global, en todas sus áreas, es cada vez más adecuado a las necesidades del capital financiero y transnacional global, así como a la lógica del mantenimiento de la colonialidad entre Norte y Sur y la subalternización de las poblaciones no deseadas (Casara, 2017).

En este mismo proyecto, hay que mantener a la población bajo control, o sea, atacar la solidaridad, estimular el individualismo y la competencia y minar los movimientos sociales y sindicales. La idea es que los individuos se alejen unos de otros, vean más sus desigualdades que sus semejanzas y estén en permanente disputa, sea en el consumo de bienes, o sea, en el mercado de trabajo.

Este capitalismo neoliberal feroz transfiere gran parte del poder económico, que antes era del Estado, para las instituciones financieras y para las grandes corporaciones. El poder está más concentrado, así como los recursos financieros. El sistema internacional se vuelve cada vez más concentrado y permeado por intereses del gran capital (Seth, 2013). En resumen, la independencia política y económica está siendo amenazada por políticas y leyes dictadas por el Primer Mundo y por las instituciones que controla (Chimni, 2006). Nuevas formas de colonialismo, por lo tanto, se encuentran vigentes en el escenario internacional, avanzadas por medio de políticas e instrumentos económicos y políticos desarrollados por antiguas potencias coloniales y por medio de sus empresas transnacionales.

## Bibliografía

- Agamben, G. (2010). *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Anghie, A. (2007). *Imperialism, sovereignty and the making of international law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burnand, F. (2013). *Mercenários: um mercado de nicho bastante lucrativo*. swissinfo.ch. Disponible en [https://www.swissinfo.ch/por/100-bilh%C3%B5es\\_mercen%C3%A1rios--um-mercado-de-nicho-bastante-lucrativo/35026812](https://www.swissinfo.ch/por/100-bilh%C3%B5es_mercen%C3%A1rios--um-mercado-de-nicho-bastante-lucrativo/35026812)
- Casara, R. (2017). *Estado Pós-Democrático. Neo-Obscurantismo e Gestão dos Indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Castelo, R. (2014). Crise conjuntural e (re)militarização da “questão social” brasileira. *Revista Margem à Esquerda*, n. 23, pp. 46-51.
- Castro-Gómez, S.; Grosfoguel, R. (Eds.) (2007). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Chimni, B. S (2006). Third world approaches to international law: a manifesto. *International Community Law Review*, Leiden, v. 8, p. 3-27.
- Fanon, F. (1961). *Os condenados da terra*. Lisboa: Ulisseia.
- Fariñas Dulce, M.J. (2004). *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*. Cuadernos “Bartolome de las Casas” n. 16. Madrid: Dykinson.
- Foucault, M. (2009). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Fraser, Nancy. El final del neoliberalismo progresista. *Revista Sin Permiso*, 12/01/2017. Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista>
- Galindo, G. (2013) A volta do terceiro mundo ao direito internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Belo Horizonte, v. 1, n. 119-124, p. 46-68.
- Gandhi, L. (1988). *Postcolonial theory: a critical introduction*. Nova York: Columbia University Press.
- Hilário, L. C. (2016) Da biopolítica à necropolítica: variações foucaultianas na periferia do capitalismo. *Sapere aude*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 194-210, Jan./Jun.
- Johnston, L. (2006). Transnational security governance. In: Wood, J.; Dupont, B. *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge University Press, pp. 33-51.
- Klein, N. (2007). *The shock doctrine: the rise of disaster capitalism*. New York: Metropolitan Books.
- Koskenniemi, M. (2001). *The gentle civilizer of nations: the rise and fall of international law 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Laval, C.; Dardot, P. (2013). *The new way of the world: on neoliberal society*. London: Verso.
- Mbembe, A. (2012). Necropolítica, una revisión crítica. In: Gregor, H.C. (Org.). *Estética y violencia: Necropolítica, militarización y vidas lloradas*. México: UNAM-MUAC, 2012, p. 130-139.
- Mignolo, W. (2011). *The darker side of western modernity: global futures, decolonial options*. Durham: Duke University Press.
- Pahuja, S. (2011). *Decolonising international law: development, economic growth and the politics of universality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, J. G. (2017). Multinationals as global institution: Power, authority and relative autonomy. *Regulation & Governance*.
- Sabbaratnam, M. (2011). IR in dialogue... but can we change the subjects?: a typology of decolonising strategies for the study of world politics. *MILLENNIUM - Journal of International Studies*, v. 39, n. 2, p. 781-803.
- Said, E. (2007). *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- Santos, B. S. (2007). Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 78, Outubro.
- Seth, S. (2013) *Post-colonial theory and international relations: a critical introduction*. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Singer, P.W. (2001/02). Corporate Warriors Corporate Warriors: the Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security. *International Security*, Volume 26, Number 3, Winter, pp. 186-220.
- UNCTAD (2017). *Handbook of Statistics. Genebra, Suíça, (06 de dezembro de 2017)*. Disponible en [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat42\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat42_en.pdf)
- UNCTAD (2017). *World Investment Report 2017*. Genebra: United Nations. Disponible en [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf)
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System*, v. 1. New York: Academic Press.



# Usurpadores del Estado de la Posguerra Fría: Actores No Estatales y Violencia Organizada en la Era de la Globalización o Desorden Global

Mónica Rocha-Herrera

## Introducción

El presente ensayo abordará las tendencias regionales y globales de la violencia organizada y sus Actores donde trataremos de determinar sus causas y consecuencias. Se trata de una tarea de reconocimiento del perfil y fisonomía de la violencia organizada contemporánea, que en el óptimo de los casos ofrezca herramientas para su comprensión y mejor entendimiento del fenómeno que es altamente complejo. En este trabajo no se ofrecen soluciones al problema. Es en realidad un intento de determinar su anatomía y las razones subyacentes. Se sostiene que la violencia organizada como fenómeno global del siglo XXI debe ser abordada de manera multidisciplinar.

Por ello utilizaremos, por un lado, marcos referenciales y conceptuales novedosos en los estudios de las teorías de las Relaciones Internacionales y de la seguridad internacional que han surgido en los últimos años a fin de explicar, interpretar y entender el carácter cambiante de la violencia organizada, así como los propósitos y conductas de sus Actores. Dichos marcos referenciales y conceptuales utilizados son el de la lógica de las *Nuevas Guerras vs. las Viejas Guerras* propuesto por Mary Kaldor (2012) así como de las “unidades de referencia” (Rexton Kan, 2016) que describen y dan importancia preponderante a los criterios de actuación de Actores No Estatales contemporáneos cuyas conductas del todo inquietantes se sostiene son responsables en mayor medida de la violencia organizada y amenazas a la seguridad no sólo nacionales sino internacionales de la posguerra fría.

El marco referencial de las *Nuevas Guerras* como en adelante nos referiremos a ellas, debe ser entendido no como una categoría empíri-

ca de la guerra sino más bien como una metodología para elucidar la lógica de la violencia contemporánea local, regional y global a fin de ofrecer una estrategia de investigación y una ruta que en el mejor de los casos pueda servir de guía para la formulación de políticas nacionales (Kaldor, 2013). Se abordan estudios sociológicos en materia de la identificación de los “lados oscuros de la globalización” y modernidad con sus vertiginosos movimientos en la tecnología, comunicaciones, actitudes y organización que tienen un impacto en la estabilidad no sólo de los Estados, pero también en la seguridad internacional.

Por otro lado, haremos uso de la hermenéutica como estrategia metodológica en las ciencias sociales que nos permita arribar a una interpretación de nuestro contexto global actual de forma más confiable a partir de la identificación de nuestra propia historicidad y facticidad. El enfoque metodológico de Kaldor es adecuado y sensible a las circunstancias propias de nuestra historicidad. Sin embargo, este enfoque novedoso en la teoría de las Relaciones Internacionales necesita certeza en la tarea interpretativa sobre todo cuando el debate sobre su validez entre los teóricos políticos se diluye confundiendo el nuevo entorno de violencia internacional y sus Actores con una renuncia de lo que Kaldor denomina *Viejas Guerras* o guerras del tipo clásico cuyo mayor exponente es Carl Von Clausewitz. Nada más erróneo. Kaldor no pronostica el fin de las *Viejas Guerras*, ella lo que propone en cambio es una interpretación innovadora y más ajustada a los tiempos que vivimos que en mi opinión necesita ser robustecido de manera comprensiva y eso lo va a lograr con una orientación multidisciplinar. El método de Kaldor al ponerlo bajo la lupa de los criterios y principios que gobiernan la hermenéutica —rama de las ciencias humanas por siglos utilizada para una adecuada comprensión de nuestro entorno— adquiere solidez y confiabilidad. El razonamiento sobre las razones de la violencia internacional que Kaldor interpreta como *Nuevas Guerras* y donde da un lugar crítico a Actores No Estatales es correcto. El test hermenéutico nos permitirá ver que Kaldor no desecha lo *Viejo* sino que es capaz de mirar más allá en el horizonte para ver lo que hay *Nuevo* o renovado en las Relaciones Internacionales de la posguerra fría.

Para arribar a estos resultados se abordan en este ensayo la hermenéutica de Hans Georg Gadamer en *Truth and Method* (1997) (*Verdad y Método*) y la de Emilio Betti en *Teoria Generale della in-*

*terpretazione* (1955) (*Teoría General de la Interpretación*), de manera combinada como una estrategia veraz para la comprensión del período histórico en el que vivimos condicionado por su contexto espacial, cultural, económico y político. Tanto el exponente de la escuela alemana como el pensador italiano Betti aconsejan en el quehacer de la interpretación hermenéutica la utilización de principios (Gadamer, 1997) o cánones (Betti, 1955) para entender e interpretar de manera confiable la “autonomía” y “actualidad” de los contextos históricos de cada época. La hermenéutica cuyos orígenes se ubican en el sistema educacional de la Grecia clásica donde Hermes transmitía los mensajes de los Dioses a los mortales actuando como interprete de aquellos puntos que necesitaban ser clarificados cuestiones de teología, filología y derecho, estados de arte considerados como ciencias del espíritu, incorporaban tradiciones y conductas culturales que proveían de un marco temático para responder a preguntas e intereses específicos (Bleicher, 1981).

Para los teólogos, la doctrina hermenéutica ofrecía métodos para comprender el significado de textos religiosos y de las escrituras. Para el derecho, la hermenéutica era utilizada para clarificar el sentido de las normas en cada contexto histórico, abordando preguntas difíciles sobre lagunas en textos y aplicación de normas en diferentes épocas. En otras palabras, la hermenéutica es una herramienta metodológica útil en las ciencias sociales y las Relaciones Internacionales, a fin de arribar a una comprensión lógica y coherente del momento histórico y sus Actores conforme a los principios y cánones de interpretación, la *autonomía* y la *actualidad* del momento. Si en este trabajo estamos interesados en entender qué fisonomía tiene nuestro contexto actual para entender el flagelo de la violencia organizada y sus Actores que se reproduce globalmente, debemos interpretar correctamente nuestra historicidad y por ello la hermenéutica nos da un punto de partida firme.

Utilizaremos una metodología multidisciplinar para comprender la violencia organizada contemporánea y sus Actores como objeto de estudio y para ello utilizamos la herramienta de interpretación hermenéutica para ubicarnos en la *actualidad* y *autonomía* de nuestra época al mismo tiempo que hacemos uso de los novedosos marcos referenciales y conceptuales de la lógica de las *Nuevas Guerras vs. las Viejas Guerras* propuesto por Mary Kaldor (2012) así como de las

“unidades de referencia” de Rexton Kan (2016). Como “unidades de referencia” aludimos a la descripción y explicación de la actuación de los Actores No Estatales contemporáneos tan diversos como complejos en intereses e identidades, que aunque similares en estrategias de empoderamiento y afianzamiento político y económico en el entretejido de las sociedades donde operan son generadores primarios de la violencia organizada en lo que podemos llamar la posguerra fría que cubre desde la última década del siglo XX hasta nuestros días.

El presente ensayo está dividido en cuatro capítulos. El primero está dedicado al valor de la hermenéutica en las ciencias sociales como herramienta metodológica de interpretación. Para ellos abordamos los principios y cánones de interpretación relevantes en el esfuerzo hermenéutico tanto en Gadamer como en Betti. Los principios de la autonomía o immanencia del momento histórico, de la totalidad que va de la mano con el círculo de entendimiento y coherencia del significado en Gadamer, así como el proceso de mediación que irremediablemente se da cuando tiene lugar el proceso de interpretación de la actualidad del interprete con su *subjetividad y prejuicios*.

El segundo capítulo explica porqué las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales, el Realismo, Liberalismo y Constructivismo no ofrecen una descripción del todo satisfactoria del nuevo escenario internacional de violencia organizada llevada a cabo por los Actores No Estatales a los cuales no se les da un papel fundamental en las Relaciones Internacionales.

El tercer capítulo aborda el enfoque metodológico de Kaldor como una herramienta o marco referencial fiable de interpretación del actual contexto de violencia organizada de la posguerra fría que ella denomina *Nuevas Guerras*. En ese capítulo se explican los criterios de actuación de los Actores No Estatales de nuestro tiempo, sus objetivos que ella denomina *identidades políticas* siendo éstas tan variadas como ellos en número. Asimismo, entres sus objetivos y estrategias de acción se explica la utilización del terror, intimidación e infusión del miedo en la población civil donde operan los Actores No Estatales no sólo como vehículo de movilización sino como objetivo mismo de dominación de las estructuras del Estado y/o recreación del mismo.

El capítulo cuarto está dedicado al fin último de acción de los Actores No Estatales de la posguerra fría donde se alude que para

obtener sus *identidades políticas* ya sean de tipo económico, social, étnicas, raciales, religiosas, tribales o de cualquier otro tipo, el común denominador en estos grupos delincuenciales, además de la violencia en contra de la población civil es desestabilizar las estructuras del Estado donde operan llevando a muchos de éstos a situaciones de fragilidad de las instituciones, sino a Estados fallidos o frágiles. La corrupción, la impunidad, el comercio ilícito de drogas, armas y otras mercancías ilegales facilitado por lo que Rexton Kan (2016) llama “los lados oscuros de la globalización” retratan el escenario descrito por Kaldor (2012) como las *Nuevas Guerras* en un auténtico “Disable Order”.

## 1. La Hermenéutica como herramienta metodológica de interpretación

La validez de la hermenéutica como método reflexivo de interpretación tiene un extraordinario valor para interpretar y entender la *autonomía* y la *actualidad* de los eventos en sociedad de cada época. La hermenéutica tanto en la filosofía, filología, teología, derecho y ciencia política como en las Relaciones Internacionales nos ayuda a entender los significados de los hechos que tienen lugar en sociedad. Si entendemos el paradigma de la conducta humana que está condicionado por el entorno cultural e histórico que le toca vivir a partir del canon de su *actualidad* y *autonomía* de su momento histórico, el cual no surge de una generación espontánea sino de una cadena de acontecimientos que lo condicionan, entonces en este proceso acumulativo (Linge, 1997) podemos comprender porqué los Actores No Estatales contemporáneos objeto de estudio en este trabajo actúan de la forma en que lo hacen y hacen lo que hacen (p. 19). Gadamer (1997) nos dice que el horizonte del presente no se configura sin el pasado y tiene razón porque la actuación de los Actores No Estatales que generan hoy violencia organizada con efectos regionales y globales no están desconectados de su pasado ni de su entorno. Los adeptos del padre de la guerra clásica, Carl Von Clausewitz en su magna obra *Sobre la Guerra (On War)*, por supuesto que tienen razón cuando argumentan que el plenipotenciario prusiano ya reconocía la existencia de Actores No Estatales en la guerra utilizados por los ejércitos regulares en la

forma de mercenarios, milicianos y paramilitares<sup>1</sup>. Sin embargo, el enfoque hermenéutico nos alerta que, para una adecuada interpretación, la actuación de los Actores No Estatales de hoy con capacidad de influencia e intereses diversos son distintos a los de sus precursores de la época napoleónica, o por lo menos lo que hacen y cómo lo hacen no se puede interpretar igual. Esto queda aún más claro cuando el mismo Clausewitz que formó parte del ejército prusiano en la campaña de 1812 a Moscú, menciona que la guerra se hacía en contra de otros Estados, en batallas y combates, con formaciones regulares de los ejércitos y códigos de honor. En ese mismo tenor, nadie niega que a lo largo de la historia de la humanidad las poblaciones civiles no

---

<sup>1</sup> Hay un debate intenso entre los internacionalistas sobre la validez del argumento de Kaldor de que el tipo de guerra que Clausewitz definió en su forma clásica en *On War* esté extinto. Schuurman (2010), Fleming (2009), Pibernat (2015) sostienen fervientemente que Clausewitz es vigente y que si han disminuido las guerras es decir enfrentamientos bélicos entre Estados esto no significa que no se den más lo cual por supuesto que tienen razón, aunque no creo que Kaldor haya sugerido eso. Asimismo, estos pensadores argumentan que la obra del pensador prusiano que vivió las guerras napoleónicas, la concepción tripartita de la guerra: gente, ejército y Estado, conjuntamente con la emoción, oportunidad y razón han sido mal interpretadas por Kaldor, pues Clausewitz por supuesto que reconocía la existencia de las actuaciones de Actores No Estatales en su concepción. Por lo que estos factores en las *Viejas Guerras* ya existían. Schuurman (2010) argumenta: Una inmediata debilidad es proclamada por Colin Gray, quién nota que “siempre ha habido conflicto intercomunal”. Es un fenómeno global hoy, pero siempre lo ha sido. No deberíamos exagerar en esta incidencia. Edward Newman subraya este punto mostrando que muchos factores vistos como características de las nuevas guerras como la criminalidad por motivos económicos, el ataque deliberado a los civiles, la limpieza étnica e incluso el genocidio, estaban ya prevalentes en muchos de los conflictos de principios del siglo XX y antes (p. 3). Nadie duda que haya existido todo esto en esa época, pero el enfoque hermenéutico utilizado conjuntamente con la herramienta que propone Kaldor lo que revela es que la identidad, prácticas, objetivos, comportamientos, actitudes, la forma en que se genera la violencia y la forma en que se lleva a cabo en contra de los civiles en una época donde la globalización con el perfeccionamiento de las comunicaciones y tecnología han hecho al mundo diferente y por mucho más interrelacionado. Por supuesto que la globalización no empezó en el siglo XX, incluso se puede argumentar que se inició cuando Colón descubrió América (Rocha, 2000), pero eso no significa que su impacto sea igual al siglo XXI y eso lo hace ya diferente respecto del argumento de los adeptos de Clausewitz y la naturaleza de su “guerra absoluta” y eterna como inamovible al paso del tiempo en sus perfiles.

hubieran sufrido lo indecible y que grupos irregulares incorporados en gran medida en las formaciones de los ejércitos no ejercieran violencia sobre la población civil<sup>2</sup>. Los civiles siempre han sufrido, nadie discute eso, pero la violencia organizada que hace de ellos sus rehenes como instrumentos de dominación y ejercicio del poder de grupos irregulares y Actores No Estatales en el contexto de la posguerra fría es diferente en objetivos y estrategias porque su *autonomía* histórica no es la misma que en el pasado. De hecho, en Kaldor el control de la población civil a través del miedo y el crimen no es necesariamente una consecuencia sino parte del objetivo. Sahin (s.f) quien se refiere a la guerra de los Balcanes de los años noventas del siglo XX está de acuerdo:

[...] las políticas de identidad han sido alimentadas de odios históricos cuando ha sido necesario. Por ejemplo, los nacionalistas croatas se erigían como enemigos de los otomanos en contra de sus vecinos bosniacos. En Kaldor, un testigo dijo que ellos no asesinaban a sus amigos de la infancia en el vecindario, sino a los turcos que invadieron Kosovo en 1389. Por lo que la violencia en las nuevas guerras es mayormente dirigida en contra de los civiles como método de controlar el territorio más que en contra de las fuerzas enemigas [...] El desplazamiento de la población no es un daño colateral sino es un objetivo de la limpieza étnica legitimada por consideraciones ideológicas (étnicas o racistas) o simplemente por la necesidad de los señores de la guerra de controlar el territorio. (s.p).

---

<sup>2</sup> El hacer objeto a los civiles de los ataques en las guerras llevó a la sistematización de las Reglas y Costumbres de la Guerra codificadas en los instrumentos de La Haya en el siglo XIX y la primera Convención de Ginebra se adoptó en 1864 bajo los amparos del naciente Comité Internacional de la Cruz Roja. Hoy el sistema del derecho internacional humanitario surgió precisamente de la humanización de la conducta barbárica en la guerra a fin de proteger a los no combatientes, *hors de combat*, civiles así como de monumentos protegidos. El derecho internacional humanitario suele llamarse también derecho de la guerra y/o derecho internacional de los conflictos armados. Podemos añadir también que el derecho internacional humanitario es técnicamente conocido como *Jus in Bello* y al incorporar el derecho de Ginebra y el derecho de La Haya recibe el nombre de DIH (Dinstein, 2010). El derecho internacional humanitario no trata de las causas de los conflictos armados, sino que toma cuenta de su existencia desde el momento en que inicia un conflicto bélico entrando en juego las reglas existentes en derecho positivo y consuetudinario (Rocha, 2018).

El ataque y la infusión de temor en la población civil en la forma en que se despliega hoy con cientos de miles de refugiados y desplazados, desaparecidos y asesinados es parte de la *autonomía* específica propia de la época en la que vivimos<sup>3</sup> y que Kaldor explica elocuentemente. Por el momento entendamos de manera veraz que el análisis hermenéutico de la violencia organizada actual tiene un momento autónomo único y diferente, aunque no desligado de su pasado. En el ejercicio hermenéutico el canon de la *autonomía* de cada época sugiere identidades, comportamientos, formas de vida, mentalidad, etc., específicas de cada época. En otras palabras, una *tradicción* (Betti, 1955), lo que Kaldor (2012) define como *identidad política* que está conectada con el período de vida particular de la sociedad bajo análisis. Por eso la hermenéutica nos exhorta a que no es aconsejable asumir definiciones y significados perpetuos en la actividad y comportamientos humanos sin tomar en cuenta la evolución de las *tradiciones* (Betti, 1955), *prejuicios* (Gadamer, 1997) o *identidades políticas* (Kaldor, 2012) que determinan la *actualidad* del momento y contexto histórico específico incluyendo la especificidad de nuestros Actores No Estatales contemporáneos bajo escrutinio. El razonamiento de Betti (1955) viene en nuestro auxilio para explicar este principio:

[S]i considerano alla rigorosa stregua di un'interpretazione meramente ricognitiva si comprende, dall'un lato, come alla medesima forma rappresentativa non si possa attribuire il medesimo senso in epoche diverse o in diversi climi culturali [Se entiende por un lado que la misma forma representativa no puede tener el mismo significado en períodos históricos diferentes o en contextos culturales distintos]. (p. 342).

---

<sup>3</sup> El Alto Comisionado de las ONU para los Refugiados por sus siglas en inglés (UNHCR) emitió el 19 de junio del 2017 las cifras de refugiados y desplazados en el mundo en el informe "*The World at Glance*": Estamos presenciando los mayores niveles de desplazamiento de los que se tenga registro. Datos sin precedentes se registran tales como 65.6 millones de personas en todo el mundo han sido forzadas a dejar sus hogares. De ellos cerca de 22.5 millones son refugiados más de la mitad de ellos debajo de los 18 años de edad. Hay 10 millones de personas apátridas a quienes se les ha negado una nacionalidad y el acceso a los derechos básicos como la educación, servicios médicos, empleo y libertad de movimiento. En el mundo cerca de 20 personas son desplazadas forzosamente cada minuto debido a los conflictos armados o la persecución.



Por eso Schuurman (2010)<sup>4</sup>, Fleming (2009) y Pibernat (2015) se equivocan al tratar de perpetuar la aplicación exacta de las *Guerras Viejas* de Clausewitz como si nada hubiera cambiado y la violencia organizada y sus Actores se comportarán de la misma forma.

### ***1.1. Los cánones de interpretación y el círculo de interpretación hermenéutica en Gadamer y Betti***

Los cánones de interpretación que veremos a continuación producen resultados confiables (Betti, 1955): “Canoni, lacui osservanza garantisce l’esito epistemologico dell’interpretazione [El éxito epistemológico es garantizado por la observancia de los cánones]”. (p. 304).

Es necesario abordar en esta sección las herramientas hermenéuticas de interpretación tanto en Gadamer como en Betti para advertir que los eventos fácticos y sus Actores son autónomos en su historicidad, pero al mismo tiempo son parte de un todo evolutivo que se regenera ofreciendo identidades actuales propias ricas en comportamientos, anhelos e *identidades políticas* que aunque enlazados son distintos en cada período histórico (Kaldor, 2012). La hermenéutica de Betti (1955) se basa en tres cánones básicos como él los llama. El canon de la *autonomía*, el canon de la *actualidad* y el canon de la *totalidad*. Tanto para Betti como para Gadamer (1997) no existen eventos en la sociedad que estén aislados porque históricamente esta cadena de acontecimientos forma parte del todo. El canon de la *totalidad* (Betti, 1955) corresponde a lo que Gadamer (1997) identifica como el círculo del entendimiento hermenéutico (*hermeneutics circle of understanding*) donde cada cosa está relacionada con el resto y lo posterior con lo anterior. Entonces patrones de comportamiento son obedientes en la lógica hermenéutica del acontecer social donde los

---

<sup>4</sup> Schuurman (2010) escribe: Aunque la obra de Clausewitz *On War* se haya publicado hace más de 150 años, el concepto tripartito de la guerra ha resistido el tiempo, siendo tan aplicable ahora como en la época napoleónica. Esta característica la hace teóricamente robusta lo que las Nuevas Guerras carecen al tratar de dividir la historia de la guerra en distintas categorías (p. 9). Schuurman pierde la perspectiva a mi parecer. Este párrafo es un ejemplo de aplicación mecánica de patrones históricos sin tomar en cuenta los *horizontes* de *actualidad* que los principios de la hermenéutica aconsejan en el proceso de una interpretación que arroje resultados más confiables.

eventos se relacionan entre unos y otros de una forma coherente y cada parte del pasado y el presente interactúan de forma perfecta. Esta forma de integralidad (*conception of completeness*) para Gadamer (1997) significa que “sólo lo que constituye una unidad de significado es lo inteligible” (p. 176).

Sin embargo, debemos tener cuidado como Betti (1955) nos previene, pues en esta integralidad de la evolución histórica debemos ser conscientes de las particularidades de los eventos históricos y para ello no olvidar de observar el canon de la *autonomía* del momento o inmanencia. Volviendo a nuestro objeto de estudio de los Actores No Estatales considerar que sólo porque Clausewitz ya identificaba la existencia de los mismos en las filas de los ejércitos de las guerras clásicas o entre Estados, ello no significa que los precursores de los actuales Actores No Estatales deban ser considerados bajo la misma luz, sin tener en cuenta que la *autonomía* del momento de aquellos es diferente a la *autonomía* de los actuales o que los horizontes de ambiciones, identidades, anhelos y criterios de actuación así como contexto histórico de los generadores de violencia organizada no estatal de hoy en día puedan ser los mismos que los de sus precursores. Nada más engañoso y lo que nos llevaría a resultados inexactos en la interpretación y ello porque la *autonomía* (*autonomía e immanenza del criterio ermeneutico*), el objeto de interpretación (Actores No Estatales de hoy) debe ser referido autónomamente e interpretado de conformidad con la lógica de su propio desarrollo histórico específico. Conforme a esta lógica hermenéutica es claro que no entendemos de la misma forma hoy con nuestros *horizontes* de conocimiento, *identidades*, *prejuicios* o *subjetividad* el mismo objeto de estudio.

Entendemos conforme a los *prejuicios* (Gadamer) y *subjetividad* (Betti) de nuestra *autonomía* histórica. No interpretamos como lo hicieron otros en el pasado porque nuestros horizontes culturales y de conocimiento están *mediados* por nuestra *autonomía* histórica. Clausewitz que reconocía que el carácter general de cada época podía llegar a tener una influencia en los objetivos y métodos para hacer la guerra, en la *autonomía* de su momento histórico el pensador prusiano también argumentó que ello tampoco significaba un cambio fundamental en la naturaleza de hacer la guerra.

Clausewitz con sus talentos finalmente era un hombre de su tiempo e interpretaba lo que veía; la guerra como le tocó verla y de ahí formuló el tratado que conocemos sobre la guerra clásica que escribió y legó a la humanidad. Lo mismo hizo Waltz (2001) en su obra *Man, the State and War*. Éste exponente de la teoría política le tocó ver una mayor actuación política del hombre en su *autonomía* histórica por lo que en la definición de la naturaleza de la guerra y sus causas lo relacionó con la naturaleza y comportamiento del hombre en el rejuego de la organización interna de los Estados y anarquía de éstos en las Relaciones Internacionales.

No es que se pueda decir que Clausewitz (1982) no identificara al hombre en lo individual con sus talentos, pasiones y oportunidad en su definición clásica de la guerra si retomamos la concepción tripartita de la misma que propiamente reconoció<sup>5</sup>, sino que Waltz en su *autonomía* y esfuerzo de interpretación tuvo otros *horizontes e identidades políticas* (Kaldor) que lo hicieron ver conforme a su época interpretando distinto y escribiendo distinto también. Lo mismo hacemos hoy al tratar de interpretar la violencia organizada que en algunos Estados ha llevado a conflictos armados internos, verdaderas guerras civiles donde no vemos formaciones militares, ni batallas ni ejércitos combatiendo de la forma clásica, sino grupos armados de la criminalidad organizada, grupos terroristas o de otro tipo cuya actividad es constante y clandestina. Actores No estatales que en el camino para obtener sus objetivos políticos, económicos, comerciales, ideológicos, étnicos, teológicos y de otros tipos tan diversos como la naturaleza misma y variada de ellos mismos lleva a algunos a cuestio-

---

<sup>5</sup> (Clausewitz, 1982) Una maravillosa tendencia tripartita compuesta por la violencia original y sus elementos, el odio y la animosidad, los cuales pueden ser percibidos como un instinto ciego; del rejuego de probabilidades y la oportunidad que lo convierte en una actividad libre del alma; así como de la naturaleza subordinada del instrumento político donde pertenece la razón. Estas tres fases tienen que ver más con la gente; la segunda con el General y su ejército; la tercera más con su gobierno. Las pasiones que se liberan en la guerra están latentes en la existencia de las personas. El rango de exposición del coraje y los talentos forman parte del ámbito de las probabilidades y la oportunidad depende de las características del General y su ejército, pero los objetivos políticos pertenecen a los gobiernos solamente. Estas tres tendencias que aparecen tan diferentes a los legisladores están profundamente enraizadas en la naturaleza del sujeto al mismo tiempo en grado variables (pp. 121-122).

narse incluso si el Estado enfrenta una forma de involución. Mueller citando a Keegan (2003) identifica este perfil y lo describe elocuentemente como un rasgo de la *autonomía* histórica actual:

El análisis clausewitziano se está desmoronando escribe Keegan (2001, p. 39). La guerra se escapa del control del Estado en manos de los bandidos y los anarquistas. Por lo que el gran trabajo de desarmar a las tribus, sectas, señores de la guerra como principal logro de los monarcas del siglo XVIII e imperios del siglo XIX amenaza con la necesidad de empezar todo de nuevo otra vez. (p. 4).

Desmoronándose la sociedad de Estados claramente no, pero estos síntomas son descritos por Francis Fukuyama (2005) como una erosión de la soberanía en algunos Estados de cuya debilidad han emergido facciones y grupos oportunistas no estatales que han tomado el control:

Desde el fin de la Guerra Fría, los Estados débiles o fallidos se han convertido en el problema más importante del orden internacional (Crocker 2003). Los Estados débiles o fallidos cometen abusos en derechos humanos, provocan desastres humanitarios, generan olas masivas de refugiados y atacan a sus vecinos [...] Desde la caída del Muro de Berlín al 11 de septiembre del 2001, en este período, la mayor parte de las crisis internacionales se centraron en Estados débiles o fallidos. Éstos incluían Somalia, Haití, Camboya, Bosnia, Kosovo, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, Congo y Timor [...] Los ataques del 11 de septiembre dejaron ver un tipo diferente de problema. El Estado fallido de Afganistán era tan débil que no pudo si no ser secuestrado por un Actor No Estatal, la organización terrorista de al-Qaeda y servir como base de las operaciones globales de terror [...] Formas tradicionales de disuasión y contención no funcionaban con este tipo de Actor No Estatal [...] El problema del Estado fallido visto previamente como un asunto mayormente humanitario sorpresivamente se convirtió en un problema de seguridad internacional mayor. (pp. 125-126).

El diagnóstico de Fukuyama es correcto. En él hace alusión al nuevo desafío en temas de la agenda de seguridad internacional donde el combate a estos Actores No Estatales como *al-Qaeda* con el poderoso ejército norteamericano ha probado ser poco efectivo. Desarticular a estos Actores no se hace como en las guerras clásicas de Clausewitz Pero ¿Qué hay de otras regiones del mundo? En las *Nuevas Guerras* las organizaciones criminales del otro lado del mundo infiltran gobiernos y crean zonas de impunidad (México y Centro América); o bien milicias que resisten gobiernos y ejércitos mientras controlan

territorios y desestabilizan regiones enteras (República Democrática del Congo ó Mali). Las *Nuevas Guerras* son de violencia organizada donde estos grupos no respetan reglas ni protocolos pues son desestabilizadoras del Estado desde abajo. Sin embargo, que las *Nuevas Guerras* predominen hoy y las guerras clásicas de Clausewitz hayan disminuido en la posguerra fría, no significa que las *Viejas Guerras* estén superadas y que su análisis esté desmoronado. Descartarlas no sería aconsejable si nos atenemos al canon de la *totalidad* e integridad histórica aludida. *Las Viejas Guerras* con soldados y todo el aparato de violencia de los Estados siempre pueden volver.

Con relación a la involución del Estado referida por Mueller (2003) y que Rexton Kan (2016) comparte pudiera interpretarse en las *Nuevas Guerras* como una erosión del monopolio de la violencia organizada por parte del Estado (Giddens, 1996b)<sup>6</sup> que Fukuyama (2005) interpreta como erosión de la soberanía estatal. Dicha erosión desde abajo es acompañada de lo que Kaldor (2012) describe como una “privatización de las *Nuevas Guerras*” (p. 6). Dicha “privatización” la llevan a cabo estos Actores No Estatales o “unidades de referencia” de análisis que utilizan el “lado oscuro de la globalización” y la corrupción, así como el tráfico de drogas; este último frecuentemente común denominador para financiarse y acceder al poder político (Rexton Kan, 2016). Las *Nuevas Guerras* de Kaldor (2012) no sugieren el fin del Estado, sólo un enfoque distinto de las amenazas contemporáneas de Actores No Estatales que se han salido en muchos casos del control del Estado y/o a causa en gran parte de la acción de otros Estados como es el caso de Afganistán y su historia de invasiones desde finales del siglo XX. Siendo consistentes con el canon de la *totalidad* (Betti, 1955) se entiende claramente que la ingobernabilidad de ese Estado no puede entenderse sin los efectos de las tensiones bi-

---

<sup>6</sup> Giddens (1996b) explica que la pérdida del control de los medios de violencia por parte del Estado lo desestabiliza y en el caso de los gobiernos los hace perder el poder. Sin ellos el Estado y las estructuras políticas no tienen nada: El Estado Nación que existe en el complejo de otros Estados Nación consiste en una estructura de instituciones gubernamentales que administran el monopolio sobre el territorio donde están demarcadas las fronteras siendo su control sancionado por derecho y control directo de los medios internos y externos de violencia. (p, 121).

polares de la Guerra Fría que lo llevaron a la violencia organizada de las *Nuevas Guerras* (Kaldor, 2012):

Afganistán e Irak lo que tienen en común al tiempo de la invasión es que ambos estaban al borde del colapso. Afganistán siempre ha sido un Estado débil dependiente de los ingresos de las potencias extranjeras y el gobierno nacional nunca ha ejercido mucho control más allá de Kabul. Décadas de guerra que han significado la destrucción física y el desplazamiento de la población a gran escala, han debilitado las estructuras de la gobernabilidad tradicional y la capacidad del Estado. De hecho, la invasión de la URSS de 1979 a 1989 podrían ser vistas como parte de su evolución a las Nuevas Guerras. La Unión Soviética condujo una clásica estrategia de contra insurgencia [que llevó a los Muyahidín y después a un brazo de ellos] los Talibanes al poder [los cuales] eran financiados por Arabia Saudita y los Estados Unidos a través de la agencia de inteligencia de Pakistán (ISI), constituyéndose en los precursores de las facciones guerreras de hoy. De hecho, muchos de ellos son los mismos que han desarrollado una resistencia que ha replicado los peores aspectos de la contra insurgencia convirtiéndola en una forma de vida y de generación de ingresos. (pp. 157-158).

De lo anterior se desprende que en las *Nuevas Guerras* puede observarse que las mismas en muchos casos se libran no solamente por Actores No Estatales sino por redes y grupúsculos conectados con el Estado. Tanto en Afganistán como en Irak así como en Siria se observan por un lado insurgencias, guerrillas, terroristas, *jihadistas*, grupos armados diversos; y por el otro, milicias, contratistas de seguridad privados, mercenarios, paramilitares, por mencionar algunos. En estos escenarios es difícil a veces entender si actúan por su cuenta y/o son financiados y/o armados o entrenados por Estados como es el caso de Arabia Saudita con *al-Qaeda* y de la Hermandad Musulmana que opera en el norte de África haciendo sentir sus tentáculos en África Meridional.

Resulta claro entonces que Las *Nuevas Guerras* no se pueden luchar de la forma clásica y esa es una de las diferencias con las *Guerras Viejas*. Para Kaldor (2012) el gran error de Occidente en sus intereses monopólicos de las *Guerras Viejas* y del Realismo político en la teoría de las Relaciones Internacionales es asumir que todo lo que se necesita en estos países desestabilizados por Actores No Estatales es vencer y destruir a los enemigos sin entender las causas y naturaleza de las *Nuevas Guerras* que son de desgaste y no necesariamente de

la “victoria absoluta de Clausewitz” (1982). Se necesita entender que un fenómeno tan desafiante como las *Nuevas Guerras* con efectos globalizantes y contornos tan complejos que nos revelan que la violencia organizada se impone y se resiste de forma distinta requiere de un enfoque autónomo *in concreto* que significa que debe ser contemporáneo.

Aquí es muy útil el pensamiento de Amerasinge (1994) que nos presenta que el “significado original” de una *autonomía* histórica puede ser desplazado por lo que él llama “principio de contemporaneidad” si en el ejercicio de interpretación se arrojan resultados oscuros, irrazonables o incluso absurdos. En otras palabras cuando interpretamos “debemos tener presente las exigencias de la vida contemporánea más que las intenciones y condiciones originales” (p. 192). Los Estados Unidos cometieron muchos errores en Irak (2003) y Afganistán (2001) al imponer su visión de lo que la guerra en contra del terror debía ser con el resultado de haber fomentado la emergencia de las *Nuevas Guerras* y que éstas se continuaran perpetuando en toda la región (Kaldor, 2012). El ascenso del Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS)<sup>7</sup> ó del Levante (ISIL) ó *Dáesh (al-Dawla al-Islamiya al-Iraq al-Sham)* (Estado Islámico de Irak y Levante) ó Califato Islámico y su avance a Siria con resultados dramáticos sólo pudo surgir ante el vacío de poder político y control de territorio ejercido por las instituciones de gobierno de Irak, que fueron desmanteladas durante la ocupación de los Estados Unidos en ese país después de la guerra del 2003.

## 1.2. ¿Cómo se da el proceso de interpretación? Factores de mediación hermenéutica en la percepción de la realidad: *subjetividad* y *prejuicios*

La *subjetividad* (Betti, 1955) y los *prejuicios* del interprete (Gadamer, 1997) nos hacen ver e interpretar de forma diferente como entes autónomos históricos. Los *cánones* (Betti, 1955) y *principios* (Gadamer, 1997) entran entonces en un proceso constante de *mediación*

---

<sup>7</sup> Sin querer entrar en polémicas terminológicas y mucho menos de debate sobre reconocimiento político, nos referiremos a este grupo terrorista responsable de la muerte y ejecución de miles de personas con la mayor crueldad simplemente como ISIS, forma común de referirse a este grupo *yihadista*.

cuyo resultado adelantamos antes es la percepción de la realidad de manera específica, en una experiencia individual “condicionada por el *horizonte* actual” (Betti, 1955, p. 314). Por *horizontes* entendidos como “un proceso de fusión continuo de lo viejo y lo nuevo dando como resultado la creación de algo vivo” [nuevo] (Gadamer, 1997, p. 306). Esta ampliación de los *horizontes* nos lleva a lo que Betti (1955) llama canon de la *actualidad* y que define como un proceso inequívoco de iluminación entre las partes y el todo.

El canon de la *actualidad* (*attualità dell'intendere*) implica una tarea creativa (de iluminación) que resulta de una constante e irremediable fusión de nuestra *subjetividad* en este proceso de comprensión con la *autonomía* histórica del objeto de estudio. Es decir, una reunión inevitable de la alteridad (*otherness*) del objeto de estudio (*autonomía*) con la propia y presente *subjetividad* del que interpreta. Nuestra *subjetividad* Gadamer (1997) la identifica como los *prejuicios* del interprete que están en constante *mediación* (fusión) con esa otra alteridad o *autonomía* (*otherness*) dando lugar a la percepción renovada de una realidad o dicho en otras palabras en la interpretación de una nueva *autonomía* histórica y específica. Gadamer (1997) define el proceso de *mediación* “en un comprender diferente de conformidad a cada momento histórico” (*process mediation which results in understanding differently according to each historical moment*) (p. 296).

No entendemos ni vemos igual que lo hizo Clausewitz, nuestra *subjetividad* o *prejuicios* nos lo impiden porque somos de otra época y nuestros *horizontes* de comprensión son diferentes. Las instituciones evolucionan como las percepciones de las personas conforme a los múltiples *horizontes* producto de la *mediación* de *tradiciones* a lo largo del tiempo que condicionan la *autonomía* histórica de cada época. Por eso la hermenéutica es tan útil como método de interpretación en las ciencias sociales porque nos señala que aunque quisiéramos asumir un proceso reproductivo de interpretación de manera mecánica tratando de interpretar un texto teológico en las Escrituras, por ejemplo como se hizo hace dos mil años o incluso hace cien años no es posible. Lo anterior porque “el interprete carga consigo en su proceso de comprensión su propia *autonomía*, espíritu y *horizontes* de comprensión” (Betti, 1955, p. 314). Los *prejuicios* influyen la forma en que las cosas se perciben y por eso Gadamer (1997) rechaza la objetividad en la comprensión de los procesos sociales porque



los “*prejuicios* no nos permiten separarnos de nuestras *tradiciones* privadas determinadas por el momento histórico, familia, sociedad y estado de cosas en el que vivimos” (p. 276).

Por esta razón, los detractores de la metodología de las *Nuevas Guerras* de Kaldor (2012) están equivocados si retomamos el enfoque hermenéutico. *They miss the point* como otros acertadamente afirman, pues los cánones de la interpretación estudiados nos indican que el paso del tiempo nos crea nuevos *horizontes* y entendemos de forma diferente. Lo mismo podríamos decir de las teorías tradicionales en las Relaciones Internacionales, son insuficientes, por eso necesitamos de la hermenéutica para arribar a interpretaciones más confiables de nuestra historicidad y facticidad.

## 2. *Las Nuevas Guerras* vs. las Teorías Tradicionales de las Relaciones Internacionales

Los problemas contemporáneos de la política global mundial que hemos referido como *Nuevas Guerras* requieren un análisis que las teorías de las Relaciones Internacionales tradicionales no logran proveer, o lo hacen de manera parcial. Las actuaciones de los Actores No Estatales o “unidades de referencia” han cambiado en nuestra *mediación* o *subjetividad* el panorama de la seguridad internacional, regional y nacionales generando violencia organizada que no puede ser minimizada. Los paradigmas u horizontes han cambiado y una interpretación hermenéutica con la utilización de los cánones de la forma adecuada se requiere ante una *autonomía* histórica distinta donde el Estado no necesariamente es en todos los casos el Actor principal. En el Realismo podemos ver que los Estados son el principal y más importante Actor:

Los Estados son la unidad clave del análisis [...] ¿Qué hay de los Actores No Estatales? Las Corporaciones Multinacionales, grupos terroristas y otras organizaciones transnacionales e internacionales son frecuentemente asumidas por los realistas, pero en una posición en la que los Actores No Estatales tienen menor importancia. Los Estados son los Actores dominantes. (Viotti & Kauppi 1987, p. 6).

El Realismo claramente no nos ayuda mucho pues nuestras unidades de análisis propias del momento autónomo histórico que vivimos

no son consideradas como alta prioridad. No explica por lo tanto el horizonte fáctico que vivimos.

Revisemos el Liberalismo. En el caso de éste esta teoría de las Relaciones Internacionales tuvo sus orígenes en la *autonomía* histórica del iusnaturalismo del siglo de Las Luces con Rousseau, Voltaire y Locke. *Horizontes* fruto de una nueva relación entre el individuo y el Estado emergieron como una nueva *tradicón y actualidad* que se fue configurando, llegando a su clímax en el siglo XX con la fundación primero de la Sociedad de las Naciones y después con las Naciones Unidas. Esta *tradicón* liberal de pensamiento ha sido caracterizada por un *horizonte* optimista de cooperación internacional basado en valores como la paz garantizada en la Carta de la ONU de 1945; la democracia como la mayor expresión de la voluntad de los pueblos y una comunidad de naciones gobernada por valores democráticos donde el conflicto y la guerra en ese *horizonte* debían desaparecer; la libre determinación como condición de la democracia e independencia nacionales; y por supuesto la emergencia de las libertades individuales de la historicidad de la Ilustración en el *horizonte* de los derechos humanos (Spence, 1998). Sin embargo, la cooperación internacional plasmada en convenciones internacionales y organizaciones internacionales que incorporan la agenda de seguridad global en el optimismo liberal tampoco explican satisfactoriamente nuestros *horizontes* actuales. Da la impresión de que en dicha agenda global no se entiende el papel preponderante de las “unidades de referencia” o Actores No Estatales que en cambio erosionan la tradición del pensamiento de Las Luces y valores democráticos al desestabilizar a los Estados desde abajo recreando crisis humanitarias internacionales como la que se lee a continuación:

Más de 800 mil menores de la República Democrática del Congo permanecen desplazados debido a los conflictos armados que aquejan sobre todo la parte este de del país, alertó ayer la UNICEF. Esta nación africana es ahora el escenario de una de las mayores crisis de desplazamientos del mundo actual para miles de niños [...] Además, apuntaron que en total el número de movilizados a causa de la violencia es de al menos 1.3 millones de personas. En las regiones de Tanganyka y Kivu del Sur los niños sufren las consecuencias del choque entre milicias y grupos armados contra el Ejército, lo que causa que centenares de miles carezcan de acceso a la sanidad o la educación EFE (26 de enero del 2018) S.O.S. Por Congoleños. *Reforma*, p. 20).

Finalmente, el Constructivismo. De acuerdo con Jackson & Sørensen (2007) el Constructivismo es una teoría de las Relaciones Internacionales más sofisticada que tuvo su auge desde los años ochentas del siglo XX y que ha centrado su análisis en el pensamiento y las ideas en lo abstracto a fin de encontrar un balance entre la anarquía y el balance del poder. Parece más prometedora para la clarificación de la *autonomía* histórica actual porque ha retomado desarrollos en otras disciplinas de las ciencias sociales como la filosofía y la sociología proponiendo un *horizonte* de estructuración compuesto por la relación entre las estructuras que guían el comportamiento social y los Actores. “Estos últimos capaces de transformar las estructuras con sus comportamientos, identidades e intereses” (pp. 162-163). En su explicación de lo anárquico han mediado factores como la globalización propios de nuestro *horizonte* histórico. Sin embargo, el constructivismo, aunque multidisciplinar en su análisis de una *tradición* que se presenta compleja, se queda aún corto para explicar cómo se relaciona el Estado y esas estructuras con la forma contestataria con la que se comportan los Actores No Estatales y sobre todo porque estos últimos generan ese nivel de violencia organizada como parte de sus objetivos.

### 3. ¿Qué son las Nuevas Guerras?

Las *Nuevas Guerras* Kaldor (2012) las propone como una herramienta de estudio del contexto de seguridad internacional actual y no como una categoría empírica de la guerra. Este enfoque de las *Nuevas Guerras* nos dice que lo que mayormente vemos hoy es violencia organizada que puede tomar la forma de conflictos armados internos donde los participantes pueden ser el Estado contra grupos o los grupos entre sí<sup>8</sup>. Las *Nuevas Guerras* no son las *Viejas Guerras* de

---

<sup>8</sup> El Estatuto de Roma de 1998 de la Corte Penal Internacional en su artículo 8 (2) (f) define qué se entiende por conflicto armado no internacional haciendo alusión a su diferencia con las guerras o conflictos bélicos entre Estados. Lo define de la siguiente manera: “Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos” (Estatuto de Roma, 1998, p. 9). Para la Corte dicha definición se basa en

Clausewitz en su forma clásica sino estados de violencia organizada, sin límites y sin un objetivo de terminirlas en el espíritu del célebre pensador prusiano de la “victoria total”.

Para Kaldor (2012) la lógica de las *Nuevas Guerras* se desenvuelve tanto local como globalmente siendo ellas diferentes a la forma clásica de conflicto armado entre Estados desplegando formas distintas de ejercer la violencia la cual se asocia en gran medida con la debilidad de las instituciones de algunos Estados que es determinada por una criminalidad transnacional, políticas de identidad extremistas en muchos casos y no necesariamente determinada por motivos ideológicos. Las *Nuevas Guerras* probablemente no son tan nuevas en lo que se refiere a los Actores No Estatales que las determinan y en el nivel de sufrimiento sobre las poblaciones donde se verifican, pero como Kaldor acertadamente puntualiza “algo realmente diferente hay en ellas respecto a las *Viejas Guerras*” (Kaldor, 2012, p. 2), pero también respecto de los movimientos de liberación nacional del siglo XX que llevó a la independencia a Asia y África. En *In Defence of New Wars* (2013) Kaldor contestó a sus críticos:

Las Nuevas Guerras son las guerras de la globalización. Típicamente ellas tienen lugar en áreas donde Estados autoritarios han sido debilitados como consecuencia de su apertura al mundo. En esos contextos la distinción entre el Estado y los Actores No Estatales, públicos y privados, externos o internos, económicos y políticos e incluso entre la Guerra y la paz se están desmoronando. Es más, la descomposición de estas distinciones binarias es tanto causa como consecuencia de la violencia. Las Nuevas Guerras tienen una lógica diferente a lo que yo le llamo ‘viejas guerras’ — la idea de la Guerra que predominó en los siglos XIX y XX (p. 3).

Esta distinción binaria de las *Nuevas Guerras* vs. las *Viejas Guerras* en la propuesta metodológica de Kaldor la extiende en la forma en que se advierten los objetivos, medios y formas de financiamiento de los Actores tanto de los Estados como de los Actores No Estatales. En lo que se refiere a los Actores, en las *Viejas Guerras* la guerra se hacía con fuerzas armadas regulares de los Estados que podían incorporar bajo su mando filas de mercenarios, milicias o paramilitares y

---

la definición de conflicto armado entre grupos entre sí y/o en contra del Estado que proviene de los hallazgos jurisprudenciales del tribunal de guerra de la ONU para la ex Yugoslavia durante su existencia del 1993 al 2017.

los conflictos armados eran entre Estados. La diferencia con las *Viejas Guerras* es que en las *Nuevas Guerras* éstas se dan a partir de una combinación de redes de participantes en relaciones muy confusas donde por un lado pueden involucrar al Estado y a los Actores No Estatales de un sector y por otro, al Estado con otros Actores No Estatales. Aquí cabe recordar a Siria el día de hoy donde Bashar al-Ásad es apoyado por Rusia mientras lucha en contra del Estado Islámico y Estados Unidos claramente coopera con las fuerzas kurdas y Turquía lo hace en contra de estos últimos. Al tiempo que en Irak las fuerzas del Estado cuentan con la ayuda de los Estados Unidos y los kurdos en contra de las fuerzas del Estado Islámico.

Por otro lado, tenemos que el panorama no es sólo de cuerpos de contratistas privados, mercenarios, *ihadistas*, señores de la guerra y paramilitares con *identidades políticas* basadas en diferencias raciales, religiosas, de construcción nacional como ISIS o étnicas como sucedió en Ruanda durante el genocidio de 1994. Tenemos que por *identidades políticas* basadas en la ganancia económica hay ajustes de cuentas, fenómenos de desaparecidos, tráfico de personas y de drogas, desplazamientos de población, infiltración de las autoridades en Estados débiles ó frágiles como El Salvador, fallidos como Haití, Sudán del Sur o Liberia, de grave corrupción e impunidad como México o bien autoritarios ejemplificados por autocracias como Corea del Norte. En muchos de estos Estados se observa que la corrupción es un común denominador y cada vez más se denota la influencia del tráfico de drogas que se erige como un problema de seguridad internacional (Rexton Kan, 2016). En Centro América se observa la creación de autogobiernos *de facto* que hacen a la población civil víctimas del desplazamiento, del cobro del derecho de piso y/o protección ante la debilidad y falta de gobierno de las autoridades del Estado. En México hay Estados de la Federación donde la violencia organizada ha llegado a puntos de inflexión ante la ingobernabilidad de algunos Estados de la Federación convertidos en “plazas” del crimen organizado y donde gobiernan “ellos” resultando irónico leer notas como la que sigue:

Ante la violencia que impera en Reynosa, Tamaulipas, el Estado Mayor Presidencial canceló la gira del Presidente Enrique Peña Nieto por esa ciudad [...] La semana pasada personal de la Presidencia y seguridad de Peña acudió al punto donde se realizaría el acto protocolario [de inaugu-

ración de un libramiento] y de acuerdo con fuentes de Los Pinos, la organización se dio en un clima de tensión, pues todo el tiempo estuvieron resguardados por al menos una veintena de militares. Tan sólo entre martes y jueves, los enfrentamientos y bloqueos atribuidos al crimen organizado dejaron al menos nueve muertos, además de heridos, autos quemados y daños en inmuebles Erika Hernández (27 de enero del 2018). Cancela gira Peña a Reynosa por violencia. *Reforma*, Primera Plana.

### 3.1. Las Nuevas Guerras y la *autonomía* histórica de la violencia organizada como *identidad política*

¿Qué quieren los Actores No Estatales o “unidades de referencia” objeto de nuestro estudio? Lo de hoy no es necesariamente una lucha por ideologías sino por identidades, particularismos versus universalismos, privatización del conflicto, empoderamiento y apropiación de las instituciones del Estado si fuera necesario con tal de obtener sus fines, el trasiego de la droga, la ganancia económica o la construcción de un Estado si fuera la meta o sólo el vehículo. Alcanzar su objetivo a través del desgaste y amedrentamiento de las personas es su vehículo, pero también su meta si es necesario. A estos particularismos que pueden tomar muchas formas como Actores No Estatales existen Kaldor (2012) los llama “identidades políticas”.

Kaldor (2012) hace alusión al concepto de *identidad política* el cual refiere como objetivo último (*ultimate goal*) el alcanzar el poder político. Sin embargo, el poder político no desde el terreno político de las ideas haciendo avanzar ideas de inclusión y democracia a fin de liberar a las personas de la opresión en el sentido de la construcción del Estado liberal e ilustrado. Tampoco se trata de competición de ideologías comunismo vs. capitalismo, políticas de centro vs de derecha o de extrema izquierda. No, lo de ellos es de “identidades”. En las *Nuevas Guerras* los grupos que se hacen del poder político informal y formalmente tienen *identidades políticas* representadas en intereses fragmentados y atrasados, de exclusión y de confrontación en tantos casos basados en diferencias étnicas, nacionales, religiosas, nacionalistas, raciales que denotan una nostalgia basada muchas veces en la reconstrucción de pasados heroicos, memorias de injusticias, batallas perdidas y ganadas, enemigos históricos y posicionamientos psicológicos y sociológicos de exclusión.

Las *Nuevas Guerras* mostraron su rostro tras la disolución de la antigua Yugoslavia como producto de la posguerra fría exacerbando las *identidades políticas* étnicas. En el juicio de la Sala de Primera Instancia por crímenes internacionales del Tribunal Internacional Penal de la ex Yugoslavia (ONU) en contra del hoy condenado a cadena perpetua Ratko Mladic (comandante del Ejército serbio bosnio) por sus crímenes en la guerra de Bosnia en 1995, referencias a la construcción de la Gran Serbia a costa de otras etnias abundaron (*El Fiscal vs. Ratko Mladic, Sentencia, 22 de noviembre del 2017, vol., II, para. 571-578*):

Con relación a la etnicidad, la Sala de Primera Instancia recuerda sus hallazgos [...] y encuentra que los detenidos eran predominantemente bosnios musulmanes y bosnios croatas. Los detenidos todos utilizaban ropa de civil. Durante las golpizas los detenidos eran forzados a cantar canciones de la “Gran Serbia”. Un detenido que le dijo a los guardias que su madre era serbia fue separado del grupo y sobrevivió.

Las *identidades políticas* son de tantos tipos y éstas surgen en un nuevo contexto en la forma de las *Nuevas Guerras* de la desintegración y erosión de las estructuras del Estado moderno especialmente en aquellos Estados centralizados y autoritarios y/o de gran debilidad de las instituciones. El colapso del comunismo en 1989 y la pérdida incluso de los beneficios de las políticas públicas del Estado benefactor en países industrializados avanzados creó el ambiente idóneo para que estas nuevas formas de *identidad política* se nutrieran (Kaldor, 2012 pp. 79-81). El surgimiento de la *identidad política* está asociada con las nuevas comunicaciones y tecnologías en la era de la globalización y modernidad, con la migración tanto dentro de los Estados como a través de las fronteras de los mismos.

La *identidad política* se trata también de movilización política alrededor de estas identidades, particularismos, fundamentalismos e intereses privados económicos como de exclusión y expulsión de aquellos que son diferentes o no están de acuerdo. Esta movilización política como identidad de estos particularismos es de hecho el objetivo en las *Nuevas Guerras* no el instrumento de ellas como lo fue en las *Viejas Guerras* (Kaldor, 2013, p. 3). Las ideas privadas y particularismos versus el universalismo en la construcción e imaginación del Estado Nación (Anderson, 1991). *Imagined Communities* obra elocuente de

los años noventas que asociaba la construcción del Estado Nación con la imaginación del mismo en la construcción de sus instituciones<sup>9</sup>. En las *Nuevas Guerras* lo contrario es lo que se observa, los particularismos tienden a la debilitación sino al desmantelamiento de los Estados como se ve en Siria, Afganistán e Irak, sin mencionar Estados “frágiles” como los denomina Rexton Kan (2016) a aquellos Estados cuyas instituciones son presa de redes criminales a partir de la corrupción e impunidad en la era de la globalización lo que nos lleva a las formas de financiamiento de las *Nuevas Guerras* de Kaldor (2013).

La *identidad política* tiene una lógica diferente aquí respecto de las ideologías o geopolítica de las *Viejas Guerras*, pues de lo que se trata es de tener acceso al poder del Estado por grupos particulares que pueden ser locales o transnacionales a fin de alcanzar fines privados. Como lo describe Sahin (s.a) de la lectura de Kaldor a partir del análisis del *jihadismo* del Estado Islámico:

Kaldor explica que mientras en las Viejas Guerras éstas se conducían en el espíritu del cosmopolitanismo, las Nuevas Guerras son conducidas en el espíritu de la exclusividad de los particularismos. En otras palabras, la principal escisión entre lo viejo y las Nuevas Guerras es el universalismo versus el fundamentalismo (p. 3).

Tanto para Kaldor (2012) como para Rexton Kan (2016) los Actores No Estatales o “unidades de referencia” utilizan la violencia como cobertura política para alcanzar sus intereses económicos de aquellos

---

<sup>9</sup> Benedict Anderson (1991) propuso una definición de la construcción de Nación y sugirió que la misma:

“[E]s una comunidad política imaginaria —imaginaria como es inherentemente limitada y soberana”. Más adelante agregó que la nación es algo a lo que posiblemente y de manera consciente se es capaz de aspirar [...] “De hecho la nación ha probado ser una invención sobre la cual ha sido imposible asegurar una patente. Ha estado disponible para ser pirateada por diferentes y a veces inesperadas manos”. (p. 67).

Anderson argumenta que la construcción del Estado es un asunto que se encuentra en el imaginario de las naciones y que más que extinguirse los Estados la siguen recreando e imaginando. Da como muestra el fenómeno de descolonización pero también de la partición de Estados, siempre imaginando la creación de éste. Los intentos del Estado Islámico de crear su Estado es parte de este imaginario que como dice Anderson no tiene patente y su aspiración y recreación pasa de mano en mano a veces de formas inesperadas.



que se involucran en actividades económicas predatorias para financiar sus causas políticas. Mientras en las *Viejas Guerras* las economías han sido típicamente centralizadoras, en las *Nuevas Guerras* Kaldor (2013) nos dice que las economías de los Estados débiles son presa de economías descentralizadas o dominadas por intereses privados donde las ganancias se obtienen en una espiral de continua violencia y corrupción. De hecho, los particularismos privados han llevado a que grupos delincuenciales obtengan ganancias económicas que rivalizan los Estados:

Las Naciones Unidas y el FMI estiman que el tráfico de drogas produce \$600 billones en facturación anual o en el equivalente a los valores combinados del PIB de Nueva Zelanda, Irlanda y Portugal. Tal cual, éste representa el 7.5 % del comercio global y si fuera un país sería elegible como miembro de los G20. (Rexton Kan, 2016, p. 3).

### 3.2. La intimidación, terror e infusión del miedo en la población civil como estrategia de dominación e *identidad política* de los Actores No Estatales o “unidades de referencia” en las *Nuevas Guerras*

El 24 de enero del 2018 se leyó en uno de los periódicos más influyentes de México una noticia que ya forma parte de la espiral de violencia que hizo del 2017 el año más violento en México en décadas:

Suben 55% ejecuciones al estilo narco. En 2017 aumentaron estos homicidios en 26 Estados [de 32 de la Federación Mexicana]. Nayarit y Baja California Sur tuvieron los mayores incrementos. Asesinatos relacionados con el narco: 12,224 (2016), 18, 989 (2017) Organización Semáforo Delictivo (24 de enero del 2018) Impacta Violencia. *Reforma*, Primera Plana.

El párrafo anterior es elocuente del *horizonte* histórico de las *Nuevas Guerras*. No es un fenómeno privativo de México sino está insertado en la aldea global de violencia organizada que hace del miedo y terror en la población civil su motor. Esto sucede porque en las *Nuevas Guerras* ocurren situaciones donde el gobierno y economía de algunos Estados afectados por esta debilidad o mal gobierno y/o ineficaz se refleja en la proliferación de la criminalidad organizada, corrupción, violencia organizada en contra de la población civil como arma de guerra. La violencia en contra de la población civil no es un

vehículo solamente de *identidad política* de sus victimarios sino un objetivo de dominación para alcanzar sus objetivos, particularismos y fundamentalismos. Entonces una característica preeminente del *horizonte* que determina el enfoque de las *Nuevas Guerras* y que ha generado gran debate con relación a esta herramienta de investigación es la forma en que sus Actores hacen la guerra o, en otras palabras, ejercen violencia y ésta es concretamente en contra de la población civil.

Hay que reconocer que, en el marco de las guerras clásicas de Clausewitz, el combate que se daba para adquirir y/o controlar territorio utilizaba también como vehículo el control político de la población. Incluso en las guerras de guerrillas de los años setentas en Latino América los “guerrilleros” ganaban gran parte de sus batallas a través de la conquista de “mentes y corazones” de la población (Kaldor, 2012, p. 9). Sin embargo, en las *Nuevas Guerras* algo es diferente. En esta últimas nuestros Actores No Estatales tienden a evitar el combate frontal utilizando técnicas de combate como la contra insurgencia o la desestabilización de los Estados con el fin de sembrar miedo y odio.

El objetivo es controlar a la población deshaciéndose de aquéllos que no compartan esa *identidad política* infundiéndoles temor. Por lo que el objetivo de la *autonomía* histórica de las *Nuevas Guerras* es estratégico porque se trata de movilizar a sus integrantes para que sometan a las poblaciones a partir del miedo y odio con el objetivo letal de control político y manipulación de la población civil. Son guerras de desgaste y sin fin mientras se cumplan sus objetivos cualesquiera que sean. No importa las diferencias entre estos Actores, ya sea ISIS en su imaginario de construcción del Estado Nación o si es la criminalidad organizada en México y Centro América que aparentemente tiene sólo intereses económicos primarios en el comercio de la droga y otras mercancías ilícitas. La forma de subyugación de estos Actores o “unidades de referencia” contemporáneos se centra invariablemente en el control y cooptación de la población civil a través del temor y el crimen. México vive hoy una crisis humanitaria la más grave en su historia de la cual uno de sus lados más perversos es el fenómeno de la desaparición forzada de personas en gran parte atribuida a los grupos del crimen organizado. Esta nota periodística es gráfica de la situación y de su impunidad y sólo se refiere a una región en concreto del país:

El Fiscal general de Veracruz, Jorge Winckler informó que hasta el año pasado [2017] se habían encontrado 225 cuerpos en 343 fosas clandestinas. En una comparecencia ante el Congreso local detalló que las fosas estaban en 102 terrenos y que también se encontraron 335 cráneos y 30 mil 693 restos humanos [...] Ante los cuestionamientos sobre desaparecidos aseguró que las 3 mil 600 denuncias registradas en 2016 por este delito no fueron reportadas en su totalidad por la anterior administración. Reforma Staff (30 de enero del 2018) Contabilizan 343 Fosas (*Reforma*, p. 11).

#### 4. Actores No Estatales ¿Usurpadores del Estado de la Posguerra Fría?

Los Actores No Estatales antes referidos asumidos como “unidades de referencia” para Rexton Kan (2016) así como factores como los “lados oscuros de la globalización,” la corrupción y el tráfico de drogas en la era de la modernidad han alterado la fisonomía, métodos y monopolio del uso de la violencia de formas que son muy diferentes que en otras épocas. Esta privatización del monopolio de la violencia no necesariamente significa que el Estado deje de existir. Al contrario, se puede argumentar que en algunos casos se trataría de recrearlo si tomamos el ejemplo de las aspiraciones de ISIS. Lo que parece evidente es que en esos Estados de gran fragilidad política el monopolio político y de los medios de violencia —de forma distinta y en grados diferentes— pareciera que estuvieran pasando de manos pudiéndose esto explicar debido a los efectos nocivos de gérmenes como la corrupción y el tráfico de las drogas que permiten a diversas “unidades de referencia” como grupos delincuenciales tejer sus redes de infiltración política en los gobiernos.

Rexton Kan (2016) nos describe la lógica de estos Estados desestabilizados definiéndolos como Narco Estados<sup>10</sup>, Estados frágiles<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> Paul Rexton Kan (2016) *En General un Narco Estado ha sido definido como “una nación cuyo mando le ha sido arrebatado y es controlado y corrompido por carteles de la droga y el Estado de Derecho simplemente no existe”*. (p. 49)

<sup>11</sup> Paul Rexton Kan (2016) [...] Estados frágiles tienen dificultades para demostrar su soberanía de facto en sus relaciones domésticas. Robert Jackson los denominó “quasi Estados”. Estos Estados no poseen los más básicos atributos de un estado saludable; notablemente

## Estados fallidos, Estados desintegrados y la emergencia o imaginación de nuevos Estados en las ruinas de otros como ISIS:

Las instituciones gubernamentales se debilitan, las economías se convierten en predatorias y la sociedad civil se criminaliza [...] Los efectos más pronunciados es la constante disminución de la aplicación de la ley y del sistema judicial [...] La policía y las cortes sirven a intereses privados estrechos. El resultado es la erosión de los derechos humanos [...] Esto se puede ver en los altos índices de homicidios de muchos de estos Estados y en la expropiación de la propiedad de gente en áreas necesarias para soportar la infraestructura del tráfico de drogas [...] el proceso de democratización también sufre [...] las instituciones democráticas marcan aspectos distintivos de la rendición y la transparencia que son reemplazados por la corrupción [...] Los Estados experimentan violencia interna como insurgencias diversas, terrorismo, asesinatos políticos, golpes ligados a las dinámicas del tráfico ilícito como en Honduras en el 2009 [...] El crimen organizado utiliza armas para mantener la seguridad de sus actividades ilícitas e involucrarse en otras actividades ilegales como extorsión, secuestro, ajustes de cuentas [...]. (pp. 65-67).

Fruto de “los lados oscuros de la globalización”, Rexton Kan (2016) agrega que el crimen y el terror se esparce a través del globo donde grupos criminales en África Occidental son influidos por los cárteles de la droga de Latino América y Asia; así como el África Oriental presenta el arribo de terroristas del Yemen y de otros grupos que operan como Hamas, Hezbollah y *al-Qaeda*. Mientras que en el norte de África los Actores No Estatales del crimen han sido identificados como guerrillas *jihadistas*. Esta violencia organizada de parte de estos grupos que comete atrocidades en contra de la población civil que se interpone en su camino o porque les es útil para hacer avanzar sus objetivos deja ver ya un panorama desolador de flujos de desplazados y refugiados que escapan para proteger sus vidas. Cientos de miles de seres humanos huyendo de Siria y otros países de Medio Oriente, África, el Cáucaso, y Centro América desafían las nociones

---

la seguridad de sus ciudadanos es muy precaria y el control de su territorio es extremadamente débil. En estos Estados el Estado de Derecho y la legitimidad son reemplazadas por la coerción; partes de su territorio son disputadas por un número de Actores No Estatales violentos que violentan a la población y que el gobierno no logra controlar. La economía nacional es inestable y no provee de un nivel básico de bienestar a la población. Hay niveles altos de inseguridad, pobreza y la corrupción es una característica aguda. (p. 75)

prevalcientes de soberanía y seguridad internacional. La crónica de esta periodista del *National Public Radio* de un episodio en el 2009 en Kandahar es persuasiva de la presencia de las *Nuevas Guerras*:

Tu has descrito mi país, dijo un oficial [...] Él era de Nigeria. Nigeria dije ¿Acaso ustedes no tienen una insurgencia también? ¿Boko Haram? Entonces otros se unieron a la discusión. También en países vecinos de África, en Colombia, en Asia Central, en los Balcanes. La correlación era sorprendente. Casi cada oficial en la sala me dijo que en sus lugares de origen confrontaban algún tipo de extremismo o insurgencia. Un clamor empezó a llenar mis oídos. La relación entre la cleptocracia y el extremismo violento no era solamente una cosa de Afganistán. Era un fenómeno global (Chayes, 2015, p. 66).

Spence (1998) citando a Kaplan (1994) y a Mearsheimer (1990) ofrece un reconocimiento del rostro de estos Estados definiéndolos como *Estados fallidos un peligroso desarrollo posterior a la Guerra Fría*. Fenómeno que describe de la siguiente forma:

[E]l colapso de las instituciones y Estado de Derecho y servicios básicos acompañado por un amargo conflicto ejercido con gran violencia —étnica, nacionalista, militarista y endémica. Los ejemplos no se limitan a África Subsahariana sino los vemos en Haití, en la ex Yugoslavia, Somalia, Sudán, Liberia, Camboya, Ruanda, Zaire, Sierra Leona y Afganistán. El fin de la Guerra Fría exacerbó este proceso desde que poderes rivales no extendían su asistencia económica y militar a sus viejos clientes regímenes que ahora son incapaces de sobrevivir por si mismos. De acuerdo a Kaplan el Tercer Mundo ha experimentado este deterioro de los gobiernos centrales viendo emerger en su lugar dominios tribales y regionales que se esparcen sin control haciendo la guerra omnipresente. Como resultado los mapas geopolíticos convencionales se tornan confusos ya que la gobernabilidad es reemplazada por un patrón irregular de dominios en ciudades Estado, asentamientos irregulares y miserables con regionalismos nebulosos como arcaicos (pp. 167-168).

Para Mearsheimer agrega Spence (1998), “el Nuevo Orden Mundial pronosticado con optimismo después de la desintegración de la Unión Soviética y por tanto la cooperación multilateral que le siguió es algo para lamentar más que acoger si tomamos en cuenta la Guerra del Golfo” (p. 167). Es verdad, hubo mucho optimismo al inicio de la posguerra fría donde exponentes como Francis Fukuyama (1992) incluso pronosticó “el fin de la historia” (que no del Estado como él

aclaró en una obra posterior<sup>12</sup>) en un esfuerzo constructivista de privilegio de las ideas y su infusión en la construcción de las estructuras del Estado.

Al no existir la amenaza de la Unión Soviética, incluso la agenda de las Naciones Unidas había empezado a coincidir con la de los Estados Unidos en una especie de “clima más confortable” como lo definió en su momento Rosalyn Higgins (Malanczouk, 1997, p. 395), desbloqueándose el Consejo de Seguridad de sus eternas cadenas políticas que la ataban con la “hostil Unión Soviética” ocupándose en menos de una década de más crisis de seguridad internacionales (la ex Yugoslavia, Ruanda, Somalia y Libia) que en más de cuarenta años desde que se fundaron las Naciones Unidas en 1945 en plena Guerra Fría. Este clima más favorable cambiaría radicalmente con los ataques del 9/11 en Nueva York por un enemigo tan violento como sorprendente —al-Qaeda. La vuelta al aislacionismo tradicional de los Estados Unidos y con él la utilización de su poderoso ejército en la “guerra en contra del terrorismo” a la usanza de las *Viejas Guerras* lo que sólo demostró su infructuosidad y el afianzamiento de las *Nuevas Guerras* en el Medio Oriente.

#### 4.1. Las *Nuevas Guerras* en la Era del *Disable Order* y los “lados oscuros de la globalización”

“El mundo de nuestro tiempo es una aldea”. En los años noventas del siglo XX Anthony Giddens en su famosa obra *The Consequences of Modernity* (1996a) se consolidó en el mundo de la teoría política y de la sociología como uno de los teóricos más importantes de la segunda mitad del siglo XX, al producir esta frase que reunía en ella procesos desafiantes y novedosos que se imponían irremediamente como el *horizonte* histórico de la posguerra fría. Nos referimos a la globalización referida por Giddens como el resultado de la Modernidad y a su vez esta última como inherentemente globalizadora (1994):

---

<sup>12</sup> Francis Fukuyama (1992) en *The End of History and the Last Man* aclaró que cuando se refirió al “fin de la historia” no hablaba del fin de los eventos históricos, sino de un replanteamiento sobre la valoración de hablar sobre la posibilidad de la redirección de la humanidad hacia valores liberales democráticos (xi-xiii).

“La Modernidad se refiere a las formas de vida social u organización que emergieron en Europa aproximadamente en el siglo XVII y se propagaron desde entonces ejerciendo mayor o menor influencia a nivel mundial” (p. 1).

La globalización Giddens (1994) la definió en los años noventas de la siguiente forma:

La globalización tiene que ver con la intersección entre estar presente y estar ausente, con la interrelación de los eventos sociales y las relaciones sociales a distancia con los contextos locales [...] la globalización tiene que ser entendida como un fenómeno dialéctico, en el cual los eventos en un polo en una relación distanciada frecuentemente producen ocurrencias divergentes o incluso contrarias en el otro. La dialéctica de lo local y de lo global es básica [...] (pp. 21-22).

Es claro que Giddens ya adelantaba los riesgos de la dialéctica local y global de su aldea donde eventos a miles de distancia de uno a otro podían afectar las vidas de las personas del otro lado del mundo de manera significativa (1996a). Sin embargo, en los años noventas del siglo XX “unidades de referencia” producto de los “lados oscuros de la globalización” como las redes cibernéticas que utilizan los Actores No Estatales contemporáneos como herramienta fundamental para alcanzar sus objetivos y cometer sus ilícitos estaban lejos de ser advertidas por Giddens en toda su magnitud. Rexton Kan (2016) define este contexto internacional como un *Disable Order* donde no se muestra muy optimista en soluciones a advertir sugiriendo en su lugar enfoques de control y contención. El “lado oscuro” o “desviado” (*deviant globalization*) a la que Rexton Kan (2016) señala como uno de los factores que conjuntamente con la corrupción y el tráfico de drogas amenazan la estabilidad de los Estados el día de hoy. Giddens ya lo sospechaba como “consecuencias inescapables” al aclarar lo siguiente (1994):

La globalización significa que, respecto de las consecuencias de por lo menos algunos mecanismos bien arraigados, nadie puede optar por salirse de las transformaciones producto de la modernidad: esto es tal cual, como, por ejemplo, respecto de los riesgos de una crisis global de una guerra nuclear o ante una catástrofe ecológica (p. 22).

No sólo un nuevo contexto histórico condicionado por la velocidad con lo que los factores globalizadores acercan una aldea de otra a

nivel planetario conforman el rostro de éste, los efectos de sus Actores que no son siempre el Estado es una de sus características más sobresalientes. En las *Nuevas Guerras* el “lado oscuro de la globalización” se hace sentir cuando en muchos casos Actores No Estatales actúan con primacía arrebatando el monopolio de la violencia a Estados débiles o políticamente “frágiles”. Por Actores No Estatales en su relación con los Estados podemos entender lo siguiente (Pearlman & Cunningham, 2012):

La disminución en la proliferación de la guerra entre Estados da una luz en la miriada de conflictos que involucran Actores No Estatales. Definimos como Actores No Estatales a los Actores políticos organizados no directamente asociados con el Estado pero que al buscar sus intereses afectan los intereses vitales del Estado (p. 12).

Rexton Kan (2016) denomina a estos Actores No Estatales como “unidades de referencia” pues considera —como se argumentó antes— que los enfoques tradicionales de las teorías de las Relaciones Internacionales no logran capturar la esencia de estas unidades de impacto que han cambiado la dinámica de la seguridad internacional. Incluso la terminología “Actores No Estatales” en su opinión es equívoca pues retoma el concepto de Estado para referir algo opuesto al mismo. Para Rexton Kan (2016) dichas “unidades de referencia” o Actores no Estatales incluyen los siguientes: grupos étnicos, grupos terroristas, organizaciones criminales, señores de la guerra, milicias, individuos con laptops, corporaciones multinacionales, carteles de la droga, incluso agentes bacteriológicos infecciosos que viajan a través del globo.

Dichas “unidades de referencia” desafían la preeminencia del Estado en pleno *Disable Order* o un “orden inestable” (Rexton Kan, 2016, pp. 10-11). Según Rexton Kan la inestabilidad del *Disable Order* está condicionada por una “globalización desviada” (*Deviant Globalization*). Tanto el “Disable Order” como la “globalización desviada” para Rexton Kan deben ser abordadas en los estudios de seguridad internacional pues son facilitadores del tráfico ilícito de mercancías con las cuales se financian gran número de estas “unidades de referencia”, utilizando esta últimas los avances de la tecnología y cibernética para llevar a cabo sus negocios con gran violencia, entre los que se cuentan secuestros, pago de piso, dinero a cambio de protección, tráfico de



personas y drogas, lavado de dinero, entre tantos otros. Según Rexton Kan (2016) se requiere que “los estudios sobre las conductas de las unidades de referencia se den con base en una intersección entre estudios de seguridad, violencia política y derechos humanos” (p. 152). En otras palabras urge una lectura en teoría política más comprensiva del fenómeno dejando de lado eufemismos que describen la violencia desde abajo como simples “thugs, drugs and bugs” cuando se confronta con los efectos de la criminalidad transnacional y sus efectos desestabilizadores en un sostenido “Disable Order” (Rexton Kan, 2016).

## Conclusión

Cuando decidí escribir sobre las razones y naturaleza de la violencia organizada que tiene lugar en nuestros días y de la cual me podía percatar como tantos otros ciudadanos que la misma era provocada en su mayor parte por distintos grupos criminales de gran peligrosidad prácticamente inmunes a la acción del Estado, pensé que algo diferente tenía que estar sucediendo. Como jurista conozco por mi trabajo que los grupos de la criminalidad organizada son plenamente capaces de cometer crímenes de la mayor gravedad. Lo hemos visto en la guerra de Bosnia que sacudió a los territorios de la ex Yugoslavia y en Ruanda durante los años noventas. Mercenarios y paramilitares fueron reclutados desde lo más profundo del inframundo criminal por los gobiernos y ejércitos de la ex Yugoslavia y Ruanda respectivamente. La mayoría de estos criminales escaparon de la acción de la justicia internacional a pesar de la existencia de múltiple evidencia que sugería su participación en crímenes atroces.

En ocasiones a estos criminales se les ha podido rastrear en otros lugares del mundo como Chechenia y en todo el Cáucaso, así como en Ucrania y Georgia, pero también en Medio Oriente presuntamente en el contexto de la emergencia de ISIS sobre las ruinas de la descomposición de Siria e Irak. Crisis humanitarias y guerras civiles en Medio Oriente, olas de refugiados provenientes tanto de esta región del mundo como las oleadas de africanos huyendo de la muerte en sus países de origen para alcanzar las costas italianas y españolas para después adentrarse hacia los países más industrializados como Alemania son

todos eventos que van mucho de la mano con las crisis de seguridad nacionales y regionales que vive hoy Europa. Hay una clara conexión entre lo que sucede en Medio Oriente y África con las emergencias de ataques terroristas que plagan las capitales europeas occidentales donde se pueden observar como nunca, fuerzas de seguridad policiaca y de los ejércitos de esos países tratando de contener cualquier amenaza potencial que se ha convertido en parte del paisaje habitual.

Se han dado muchas razones para explicar este fenómeno, a los vacíos de poder dejados por la Primavera Árabe que dejó acéfalos regímenes autoritarios como Libia y Túnez, cimbró a otros en sus cimientos como Egipto así como llevó a conflictos armados a Siria o la misma Libia que no acaba de pacificarse ni siquiera entenderse quién o quiénes gobiernan el Magreb libio. “El fin de la historia” de las ideas o al menos de las ideologías como las conocíamos durante la Guerra Fría ha sido una de las razones que los estudiosos de las Relaciones Internacionales han brindado. Neo realistas como Waltz (2001) o liberales como Fukuyama (1992) avicinaban la construcción de un nuevo orden mundial de balance multipolar en el primer caso y de recreación del rol de las ideas en el segundo.

Nada de eso parece explicar con satisfacción o al menos con claridad meridiana el desorden global seguido del fin del mundo bipolar que ofrece un abanico de crisis humanitarias producto de la debilidad política y económica de muchos Estados cuyos gobiernos existentes o inexistentes parecen no controlar ¿Qué sucede? ¿Por qué se habla de una emergencia de seguridad internacional cuyos principales protagonistas son Actores diferentes al Estado que ponen en jaque a éste y en algunos casos hasta parecen suplantarlo? ¿Por qué hay grupos como *al-Qaeda*, Boko Haram, la Hermandad Musulmana o radicales *yihadistas* como el autoproclamado Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS) que han puesto en jaque a las instituciones del Estado o Estados donde operan? ¿Porqué la utilización de la violencia como arma de guerra? ¿Tienen algo que ver estos grupos fundamentalistas y/o grupos terroristas fundamentalistas insurgentes con otros grupos delincuenciales en el mundo que también utilizan la violencia como vehículo de coerción? De primera cuenta pensé que no, sin embargo a medida que me adentré en el tema y me pregunté ¿Por qué es una constante en todos estos grupos que la violencia organizada sea utilizada en contra de la población civil? y de paso ¿Tiene que ver algo

aquí la desestabilización del Estado desde abajo por parte de estos grupos criminales organizados con tal de alcanzar sus objetivos cualesquiera que sean éstos? Entonces me di cuenta que algo diferente pero frecuente en todas partes estaba pasando. Que esta violencia no era común sino organizada y que generaba este caos que se podía originar localmente pero después tenía repercusiones a nivel internacional. Caí en la cuenta entonces que había patrones de conducta internacionales sin duda centrifugados y eran favorecidos por la naturaleza globalizadora de la modernidad donde las comunicaciones y tecnologías eran utilizadas de manera exponencial por estas redes delincuenciales. Hoy sabemos que los grupos delincuenciales del hemisferio occidental como los carteles de la droga mexicanos tienen influencia en África y Asia y lo mismo se puede decir del fundamentalismo islámico en el Norte de África y África Oriental y Subsahariana.

Sin embargo, lo que a mi me preocupaba por entender eran las razones subyacentes que tenían estos grupos de la criminalidad organizada para alcanzar sus objetivos a través de los mismos patrones de conducta y ese era la violencia organizada. No importa si están en Siria o Irak en Somalia o en México o Centroamérica, uno de los criterios de actuación de estos Actores No Estatales de la posguerra fría es la violencia organizada en contra de la población civil cuyos ataques son propinados no como efectos colaterales de sus conductas criminales sino son el vehículo y el objetivo mismo para obtener sus objetivos ¿Cuáles son? En otras palabras ¿Qué quieren? Usurpar la autoridad del Estado donde operan o recrearlo si es necesario con tal de obtener sus intereses y/o identidades particulares que pueden ser tantas como ellos mismos. Entre ellas crear zonas de impunidad en el territorio del Estado a fin de pasar la droga y otras mercancías ilícitas de un Estado a otro (México y Centro América, Somalia, Mali, República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona); controlar territorio e imaginar un Estado con ideas fundamentalistas y de exclusión (ISIS); control de territorio y afianzamiento étnico, religioso, racial o tribal con el consecuente desplazamiento y/o limpieza étnica de la población (guerra en la ex Yugoslavia de los años noventas, genocidio en Ruanda en 1994, Sudán, Libia, República Democrática del Congo, República Centro Africana); fundamentalismos y terrorismos (*al-Qaeda*, ISIS, la Hermandad Musulmana); control de territorio, tráfico de drogas, armas y ayuda humanitaria, guerrilla y terrorismo

(Las FARC en Colombia, Joseph Koni y el Ejército de Liberación, Uganda, Somalia); control de territorio con la complicidad de Estados y grupos paramilitares, milicias y mercenarios, contratistas y otras bandas criminales (Afganistán, Siria, Irak).

Pero ¿Qué hay del Estado? Hemos dicho antes que lo que quieren estos Actores es controlar las instituciones del Estado donde operan o inventarlo si es necesario para alcanzar sus particularismos sean de tipo económico, comercial, tribal, racial, religioso, político, nacional, etc., todo ello a costa de la población civil y las instituciones legítimas. El Estado no está desapareciendo, todo lo contrario se afianza en su imaginario de construcción pero coexiste con los particularismos y fundamentalismos de estos grupos de la criminalidad organizada. Se sirven de él (México) o de sus escombros (Irak y Siria). Para controlar el Estado utilizan estrategias comunes a todos ellos y esas son la infiltración política, financiera, judicial, policiaca y de cualquier otro tipo a través de la corrupción de los gobiernos donde la impunidad del crimen es endémica. También se observa que utilizan el tráfico ilícito de mercancías y armas para financiarse y corromper a las instituciones. A ellos hay que agregar lo que en este trabajo se exploró como los beneficios que encuentra la criminalidad organizada en los “lados oscuros de la globalización”, beneficiándose de los avances en la tecnología y cibernética donde negocios ilícitos son limpiados por verdaderas estructuras financieras al servicio del crimen organizado.

¿Cómo arribo a estas conclusiones? O en otras palabras ¿Cómo sabemos que la violencia organizada y sus Actores son parte del problema que explica las razones de la inseguridad internacional en el contexto en el que vivimos? Gracias a los enfoques teóricos contemporáneos de las *Nuevas Guerras* y a la hermenéutica como herramienta metodológica de interpretación. Lo que hago en este trabajo entonces es proponer una metodología de abordaje o de reconocimiento del perfil de la violencia organizada y sus Actores, que en el óptimo de los casos ofrezca herramientas para su comprensión y entendimiento más confiables.

Para ello como internacionalista busqué primero entre las teorías de las Relaciones Internacionales pero a decir verdad no encontré mucho. Pensé que habría que buscar en todos lados y encontré las *Nuevas Guerras* de Mary Kaldor (2012). Su trabajo es una valiosa contribución en estudios de seguridad internacional contemporánea

que juntamente con los conceptos relevantes provistos por Rexton Kan (2016) en materia de criminalidad organizada complementan de manera importante la interpretación que hace Kaldor del contexto de violencia organizada de la posguerra fría que ella define como *Nuevas Guerras*. Las *Nuevas Guerras* de Kaldor (2012) es la propuesta de una metodología de estudio del contexto histórico de la posguerra fría. Kaldor (2012) no pretende definir a las *Nuevas Guerras* como una nueva categoría empírica y tiene razón. Lo que ella hace es proponer un método de interpretación del contexto histórico de la posguerra fría y lo denomina las *Nuevas Guerras* donde sus Actores no son nuevos pero si renovados en contraste con la argumentación de las guerras clásicas de Carl Von Clausewitz. Kaldor (2012) no desecha lo anterior ni tampoco renuncia a que las *Viejas Guerras* con soldados y formaciones militares operen históricamente. Sólo dice que en las *Nuevas Guerras* hay menos *Guerras Viejas*. Las *Nuevas Guerras* son de desgaste y de presión, de desestabilización del Estado y sus instituciones, de violencia organizada y de la globalización, de corrupción y criminalidad organizada, de crisis humanitarias con flujos nunca antes vistos de poblaciones civiles desplazadas y refugiadas, de desaparecidos y control de territorio, de Estados débiles o frágiles corrompidos e infiltrados donde el Estado de Derecho se ve transfigurado por las violaciones flagrantes de derechos humanos, de Estados fallidos o Estados imaginados. Éste es el panorama de la violencia organizada que Kaldor lo considera el reto de las *Nuevas Guerras* y su enfoque es correcto. Sin embargo, pensé que le faltaba contundencia y que esa la podía encontrar con un enfoque multidisciplinar que sustentara de manera confiable su interpretación del contexto internacional actual. Por ello el uso de la hermenéutica en este trabajo como estrategia metodológica en las ciencias sociales a partir del uso correcto de principios y cánones de interpretación que permitan en su sabiduría de siglos arribar a un entendimiento más confiable de nuestra propia historicidad y facticidad.

Encontré que la hermenéutica es útil para una adecuada interpretación de los eventos históricos a partir de principios como la *autonomía* o inmanencia del momento histórico así como la *mediación* de *prejuicios* y *subjetividades* que irremediamente se dan cuando mezclamos nuestra *actualidad* histórica con la *autonomía* del período histórico examinado. Este análisis lo hice a partir de la utilización del

trabajo de dos exponentes de la hermenéutica muy importantes, Hans Georg Gadamer (1997) en *Truth and Method (Verdad y Método)* y Emilio Betti (1955) con su célebre *Teoria Generale della Interpretazione (Teoría General de la Interpretación)*. Me parece poder decir que el soporte teórico sólido que la hermenéutica en Gadamer y Betti dan a la metodología que propone Kaldor en sus *Nuevas Guerras* es adecuado y fortalece su tesis de que lo que vivimos hoy no puede ser explicado a partir de la concepción de la guerra clásica de Clausewitz sino que es otra cosa condicionada por nuestro momento histórico. La hermenéutica nos señala que nuestras *subjetividades y prejuicios* inmanentes a nuestra cultura histórica no nos permiten entender igual que en otras épocas por lo que no hay significados eternos de las cosas y eventos históricos. No entendemos igual que Clausewitz porque lo que él vio es diferente a lo que vemos hoy aunque él también haya reconocido la existencia de Actores No Estatales hace doscientos años. El enfoque hermenéutico es favorable a Kaldor. Los Actores No Estatales responsables de gran parte de la violencia organizada de la posguerra fría los entendemos de forma diferente a sus predecesores en objetivos y estrategias. Tampoco decimos que las guerras clásicas o *Guerras Viejas* estén extintas (Kaldor, 2012). Lo anterior sería una falacia. De hecho la tensión de las *Nuevas Guerras* puede generar crisis humanitarias por los recursos naturales por ejemplo que nos llevarán sin duda a guerras clásicas a la Clausewitz con soldados y formaciones militares.

No pretendo dar soluciones al problema de la violencia organizada como fenómeno que hace peligrar la seguridad internacional y la vida de cientos de miles sino millones de personas en el mundo. De hecho, me siento consternada por la complejidad y enormidad del problema. En tanto mi objetivo es infinitamente más modesto. Trato de entender apoyándome en Kaldor, Rexton Kan y la hermenéutica porqué la lógica de la violencia organizada de nuestro tiempo y porqué estos Actores No Estatales hacen lo que hacen y cómo lo hacen. Como dije antes lo que propongo en este trabajo es contribuir con un enfoque metodológico multidisciplinar que en el mejor de los casos nos ayude por un lado a visualizar la naturaleza de la violencia organizada de la posguerra fría y por el otro pueda servir de ruta para futuras investigaciones donde no se subestime el papel estratégico de los Actores No estatales que dueños en lo oscuro o al abierto de las instituciones, se afianzan en muchos casos, como auténticos usurpadores del Estado.

## Bibliografía

### Libros

- Anderson, Benedict (1991) *Imagined Communities*, NY: Verso.
- Betti, Emilio (1955) *Teoria Generale della Interpretazione*, Milano: Dott. A. Giuffré Editore.
- Bleicher, Josef (1980) *Contemporary Hermeneutics, Hermeneutics as Method, Philosophy and Critique*, NY: Routledge.
- Chayes, Sarah (2015) *Thieves of State Why Corruption Threatens Global Security*, NY: W.W. Norton & Company.
- Clausewitz Von Carl (1982) *On War*, London: Penguin Classics.
- Dinstein, Yoram (2010) *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, 2nd ed., Cambridge.
- Gadamer, Hans-Georg (1997) *Truth and Method*, NY: The Continuum Publishing Company.
- Giddens, Anthony (1994) *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1996a) *Modernity and Self Identity*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1996b) *The Nation-State and the Violence*, Cambridge: Polity Press.
- Fukuyama, Francis (1992) *The End of History and the Last Man*, NY: Avon Books Inc.
- Fukuyama, Francis (2005) *State Building Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Croyton: CPI Group.
- Jackson, Robert y Sørensen, Georg (2007) *Introduction to International Relations Theories and Approaches*, 3<sup>rd</sup>. ed., UK: Oxford University Press.
- Kaldor, Mary (2012) *New and Old Wars, Organized Violence in a Global Era*, 3<sup>rd</sup>. ed., Cambridge: Polity Press.
- Linge, David (Ed.). (1977) *Philosophical Hermeneutics Hans Georg Gadamer*, 2nd., ed., Berkeley: University of California Press.
- Malanczouk, Peter (1997) *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7nd. Ed., London: Routledge.
- Rexton Kan, Paul (2016) *Drug Trafficking and International Security*, Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Spence, J.E. (1998) *Dictionary of International Relations*, London: Penguin.
- Viotti R. Paul y Kauppi V. Mark (1987) *International Relations Theory*, 3rd., ed., MA: Longman Publishers.
- Waltz, N. Kenneth (2001) *Man the State and War a Theoretical Analysis*, NY: Columbia University Press.

### Artículos en Publicaciones Periódicas

- Amerasinghe, C.F. (1994) "Interpretation of Texts in Open International Organizations", *The British Yearbook of International Law, Annual* (65), 175-209.
- Fleming, C. M. (2009), "New or Old Wars? Debating a Clausewitzian Future". *Journal of Strategic Studies*, 32 (2), 213-241.
- Mueller, John (2003) Policing the Remnants of War, *Journal of Peace Research* 40 (5), 507-518.
- Pearlmann, Wendy y Cunningham Gallagher, Kathleen (2012) "Non State Actors, Fragmentation and Conflict Processes," *Journal of Conflict Resolution* 56 (1), 3-15.
- Schuurman, Bart (2010) Clausewitz and "The New War Scholars," *Parameters*, 1-12.

### Tesis

- Rocha Herrera, Mónica (2000) *Legal Hermeneutics and Emerging Customary Norms in International Law, with particular focus on Values of Humanness* (tesis doctoral), The University of Warwick, Coventry, United Kingdom.

### Online

- Pibernat, Nadal Martí (2015) *New and Old Wars A Developing Debate*, Edinburgh. Recuperado de [https://www.academia.edu/20387506/Literature\\_Review\\_New\\_and\\_Old\\_Wars\\_A\\_Developing\\_Debate](https://www.academia.edu/20387506/Literature_Review_New_and_Old_Wars_A_Developing_Debate)
- Sahin, Kenan, R (s.a) *How do New Wars differ from Old Wars and what do they Tell us about the Nature of Contemporary Wars*. Recuperado en [https://www.academia.edu/26256318/How\\_Do\\_New\\_Wars\\_Differ\\_From\\_Old\\_Wars\\_and\\_What\\_Do\\_They\\_Tell\\_Us\\_About\\_The\\_Nature\\_of\\_Contemporary\\_Wars](https://www.academia.edu/26256318/How_Do_New_Wars_Differ_From_Old_Wars_and_What_Do_They_Tell_Us_About_The_Nature_of_Contemporary_Wars)

### Documentos

- Estatuto de Roma de la Corte Penal* (1998). A/CONF.183/9 17 de julio de 1998 [Recuperado de [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute%28s%29.pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute%28s%29.pdf)]

### Informes

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2017) *Figures at Glance*. Recuperado de <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- Jurisprudencia Internacional  
Tribunal Internacional Penal para la ex Yugoslavia, Sala de Primera Instancia [2017] *El Fiscal vs. Ratko Mladic*, Sentencia, Vol. II de V, La Haya,



Caso IT-09-92 T, Recuperado de [http://www.icty.org/x/cases/mladic/tjug/en/171122-2of5\\_1.pdf](http://www.icty.org/x/cases/mladic/tjug/en/171122-2of5_1.pdf)]

### **Periódicos**

Organización Semáforo Delictivo (24 de enero del 2018) Impacta Violencia. *Reforma*, Primera Plana.

EFE (26 de enero del 2018) S.O.S. Por Congoleños. *Reforma*, página 20.

Erika Hernández (27 de enero del 2018) Cancela gira Peña a Reynosa por violencia. *Reforma*, Primera Plana.

Reforma Staff (30 de enero del 2018) Contabilizan 343 Fosas, *Reforma*, página 11.



# Conclusiones

Esta obra partió por asumir un doble desafío implícito en el campo de estudio de las Relaciones Internacionales. Por un lado, retomó una idea-fuerza aparentemente rezagada entre la literatura académica como lo es la normatividad para observar la manera en que esta interactuaba con las relaciones de poder para fijar las preferencias en la toma de decisión de las élites políticas y económicas internacionales. Al hacer esto, se remembraron las derivaciones producidas por el primer gran debate de las Relaciones Internacionales entre idealistas y realistas. Ahora como en el pasado, la correlación de fuerzas estudiada por los diferentes autores entre normatividad y poder apuntaron a una relación compleja entre ambos términos.

Por el otro lado, se aprovechó la configuración actual del sistema internacional para entender la relación entre normatividad y poder entre una gama variada de actores y sujetos propios de este sistema. Para dar orden a esta caracterización, se optó por partir de tres categorías de análisis para dar alcance al objetivo propuesto. Fue así como Estados, Organizaciones Internacionales y Actores No Estatales se dieron cita aquí para facilitar la comprensión de estas nuevas formas de toma de decisión. A continuación, se expondrán los principales lineamientos y aportes de cada uno de los capítulos desarrollados en esta investigación.

En primer lugar, a pesar de la diversificación de actores internacionales durante las últimas décadas, los Estados-nación han seguido teniendo una participación preponderante en la agenda internacional. El aumento sostenido del número de Estados en la segunda mitad del siglo XX conllevó a incrementar la complejidad de sus relaciones en los diferentes niveles. Fenómenos como la descolonización, la caída del Muro de Berlín y los proyectos de integración redefinieron la relación entre los Estados del centro y de la periferia entre sí y de cara a otras instancias.

Sobre esa base, los capítulos realizados en este libro sobre las motivaciones de los Estados encuentran un doble debate tanto en lo ontológico como en lo epistemológico. En primera instancia, los capítulos de Urueña-Sánchez, Dutra y Guinea-Llorente retoman el rol de los valores culturales de una potencia hegemónica como lo son los Estados Unidos, de una potencia revisionista como lo es Rusia y de una

potencia media como España respectivamente en la manera de fijar su política exterior hacia los demás Estados en los dos primeros casos y hacia la región en el tercero. En el sentido opuesto, Rubiolo & Baroni ponderan las estrategias materiales económicas de dos economías emergentes como lo son Chile y Argentina para fortalecer relaciones con las potencias emergentes del lejano oriente. Un elemento en común en los cuatro trabajos se halla en demostrar que, ante la tensión entre ética e intereses de los Estados, la balanza se inclina del lado de los últimos, sea por las presiones ejercidas desde adentro (Urueña-Sánchez, Dutra) como desde condicionamientos regionales (Guinea-Llorente) o del sistema internacional (Rubiolo & Baroni).

En segunda instancia, los cuatro capítulos ofrecen una diversidad de visiones respecto al modo en que esos valores-intereses se van construyendo. En los textos de Guinea-Llorente y Urueña-Sánchez se hace patente una elaboración desde los ordenamientos internos de los Estados y los valores socialmente producidos para definir la impronta de la política exterior de las potencias estudiadas en el caso de España, para asumir una postura discontinua ante la Unión Europea, y en el caso de los Estados Unidos, para verse a ellos mismos en relación con los demás. En el caso de Dutra, la autora pondera el valor de las percepciones de un líder político (Vladimir Putin) como elemento generador de la política exterior rusa durante su mandato. En el trabajo de Rubiolo & Baroni, las dinámicas y constreñimientos del sistema internacional moldean las expectativas de los tomadores de decisión chilenos y argentinos para replantear sus estrategias de desarrollo e integración hacia los países asiáticos abordados. Por lo tanto, es pertinente señalar que mientras los tres primeros artículos privilegian una visión de *abajo hacia arriba* de las relaciones internacionales, el último lo hace con una perspectiva opuesta.

Además, las selecciones teóricas de los cuatro trabajos demuestran una perspectiva amplia sobre las maneras en que se pueden observar un fenómeno desde el campo de estudio de las Relaciones Internacionales. El capítulo de Dutra brinda una lectura desde el Realismo Neoclásico de las estrategias políticas e internacionales de Vladimir Putin durante su estancia en el poder en Rusia tanto para conservar el poder como para proyectar a su Estado como un candidato a hegemón en el mediano plazo. El capítulo de Guinea-Llorente ofrece una óptica institucionalista al modo en que el Estado español asume, a partir de

sus valores políticos y culturales, postura de cara al proceso de integración europeo. El capítulo de Baroni y Rubiolo, aunque también guarda fidelidad con el paradigma liberal, se inclina por un análisis de corte más económico y comercial para determinar el espectro de decisiones disponible para Chile y Argentina en el marco de flujos comerciales crecientes y de la emergencia de nuevos polos de desarrollo, alejados de los que tradicionalmente han concentrado el manejo económico mundial. El capítulo de Urueña-Sánchez se aparta de las corrientes principales de las Relaciones Internacionales para leer la idea del excepcionalismo estadounidense utilizando un marco analítico constructivista. En este capítulo, ideas provenientes de la religión, la economía y la teoría política se entrecruzan de maneras complejas para dar paso a la confrontación de una identidad estadounidense definida por la esquizofrenia.

En síntesis, los cuatro artículos presentados en esta parte del libro sobre los actores estatales exhiben una riqueza analítica al tomar como estudios de caso a una potencia hegemónica, una potencia revisionista, una potencia media y dos países emergentes y ver la tensión presente entre los ideales sobre los cuales se debe edificar una política exterior y cuáles factores terminan por incidir en ese proceso. Sea por una visión exaltada de sí mismo (Urueña-Sánchez), por los cálculos realizados por un jefe de Estado (Dutra), por la ideología partidista o las necesidades de la política doméstica (Guinea-Llorente) o por la reformulación del capitalismo mundial (Rubiolo & Baroni), los condicionamientos éticos se encuentran relegados en la toma de decisión de los diferentes tipos de Estados.

La primacía de intereses sobre normatividad es palpable en los diferentes niveles en los que un Estado interactúa con otros Estados o actores. Sin embargo, esta afirmación no quiere significar que exista una relación antitética entre normatividad e intereses. Los cuatro trabajos acuerdan con las perspectivas liberales de las Relaciones Internacionales en que el excepcionalismo estadounidense (Urueña-Sánchez), las percepciones de un tomador de decisión (Dutra), las agendas de gobierno (Guinea-Llorente) y la cooperación (Rubiolo & Baroni) pueden ser compatibles e incluso están inspirados en orientaciones éticas. Ello a pesar del posicionamiento de un discurso dominante que guarda preferencia por excluir a la normatividad de toda decisión en política exterior.

En segundo lugar, fiel al ideario liberal de las Relaciones Internacionales, el Derecho Internacional Público contemporáneo se basa en los elementos de la coexistencia y la cooperación, lo que ha hecho que se haya roto el monopolio de los Estados como sujetos por excelencia de este ordenamiento y se hayan abierto paso las Organizaciones internacionales intergubernamentales. Dichas Organizaciones aparecen como cauces permanentes e institucionalizados que propician la cooperación entre los Estados (Díez de Velasco, Escobar, 2013, p. 90-92). Pero la acción de dichos organismos va mucho más allá de servir de cauce de cooperación estatal, sino que han propiciado: el nacimiento de nuevos valores, la incorporación de nuevos actores en el ámbito internacional, la creación de una tupida red de relaciones con la consiguiente institucionalización de las negociaciones internacionales, y el desarrollo de procedimientos de control de la aplicación de las normas de Derecho Internacional (Sobrino, 2010, p. 39).

En este contexto de institucionalización de la cooperación estatal y de aparición de un Derecho institucional “cuya lógica postula un cierto grado de subordinación del Estado” (Sobrino, 2010, p. 38) a dichos organismos, es necesario plantearse cuáles son las motivaciones que inspiran el comportamiento de estos. En este sentido, conviene destacar que el universo de las Organizaciones internacionales es heterogéneo y está dotado de cierta fragmentación, por lo que era difícil seleccionar Organizaciones Internacionales que constituyeran una muestra de los estímulos de actuación de estas. En este marco, Garzón-Acosta se centró en el estudio del Fondo Monetario Internacional y su modo de adopción de decisiones, en el trabajo titulado “En el Multilateralismo Financiero el Cómo Importa: El Régimen Monetario Internacional y Las Decisiones del FMI”. Por su parte, Quesada-Alcalá se dedicó a examinar los intereses presentes en la selección de situaciones y casos por parte de la Corte Penal Internacional en el capítulo titulado “Levantando el velo de la lucha contra la impunidad: la Corte Penal Internacional y sus intereses para actuar”. La selección de estas dos instituciones internacionales se hizo tomando en consideración el proceso de institucionalización creciente en las Relaciones Internacionales. Por otro lado, uno de los aspectos que resultaban especialmente de interés en este proceso era la proyección de la cultura como un asunto de interés global. Este tema es también objeto de atención por parte de Jaramillo-Jassir, en un capítulo ti-

tulado “Cultura e institucionalización internacional: una relación en constante y necesaria reconstrucción”.

Comenzando por las Organizaciones Internacionales seleccionadas, se ve cómo la elección del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Corte Penal Internacional (CPI), se hace partiendo de que son dos instituciones con fines totalmente diferentes y en ámbitos completamente dispares. Sin embargo, ambas poseen como característica definitoria su propia peculiaridad en tanto que Organizaciones Internacionales. En el caso del Fondo, puede decirse que tiene una “jurisdicción casi universal en materia monetaria” (Abellán, 2010, p. 432). En cuanto a la Corte Penal Internacional, se trata de una Organización Internacional de naturaleza eminentemente judicial, con pretensiones de universalidad (Escobar, 2010, p. 461).

En todo caso, al examinar dos instituciones tan diferentes como el Fondo Monetario Internacional y la Corte Penal Internacional, se cae en la cuenta de que ambas forman parte del grado de institucionalización de la Sociedad Internacional ambientado en el fin de la II Guerra Mundial. En el caso del FMI, se parte de la institucionalidad asociada al desarrollo del sistema económico y financiero mundial. En cuanto a la Corte, debe recordarse que tras el segundo conflicto bélico que asoló el mundo, aparecen tribunales que enjuician a los responsables de crímenes internacionales, y comienza un proceso de institucionalización asociado al Derecho Internacional Penal, que concluiría con el establecimiento de la CPI en 1998.

El recorrido de la Corte Penal Internacional es bastante más exiguo que el del Fondo Monetario Internacional, por lo que ambas instituciones se hallan en momentos “vitales” totalmente diferentes. El FMI ha ido “creciendo” al compás de las transformaciones económicas globales, de forma que no se han producido cambios en la arquitectura interna de la mencionada organización, y los países desarrollados siguen teniendo más peso específico en la adopción de medidas y en los patrones de conducta. En el caso de la Corte, se encuentra también en un estadio importante de su evolución, puesto que su Fiscalía se enfrenta a dificultades bastante reveladoras del peso de los intereses políticos e institucionales en la adopción de decisiones.

En este sentido, no puede olvidarse que los Estados, cuando crean una Organización Internacional, crean un ente que tiene su propia

personalidad jurídica y vida propia (Escobar, 2013, p. 90-92). Así hicieron los Estados que decidieron establecer un Fondo Monetario Internacional y una Corte Penal Internacional. De este modo, dichas Organizaciones son capaces de interpretar su propio tratado constitutivo a través de sus actos normativos y de su propia práctica, los que rompe con la reciprocidad, el particularismo y la relatividad, que son propios de la estructura relacional del sistema social internacional (Cardona, 1999, p. 1005). Pero la apuesta por una estructura institucional, que supone la progresiva institucionalización del sistema social internacional, no implica, en la práctica, que la adopción de decisiones en el seno de dichas Organizaciones Internacionales se realice otorgando el mismo peso a todos los Estados o dando prioridad a cuestiones puramente jurídicas, judiciales o económicas frente a motivaciones políticas.

En el estudio de Garzón-Acosta, la realidad demuestra que en el FMI, un Estado como los EEUU y su actuación ha propiciado una crisis de legitimidad de la organización, por el abuso de su posición dominante, sin que se haya producido una auto-reforma deseable y necesaria. En cuanto a la CPI, también ésta se halla en plena crisis de legitimidad, contrariamente a lo que podría esperarse, puesto que la Fiscalía ha ido seleccionado situaciones y casos inspirándose en los intereses institucionales que llevarían a mantener la reputación de la Corte como institución legítima y efectiva en el panorama internacional.

De este modo, junto a los intereses puramente estatales de una potencia como es los Estados Unidos, se halla un déficit democrático en la toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional, lo que ha propiciado la situación actual de descrédito. Son motivaciones “egoístas” de tipo estatal la que ha conducido a dicho desenlace. Por su parte, algunas voces se alzan denunciando que la selección de situaciones y casos por parte de la CPI se realiza conforme a intereses institucionales, pero teniendo en cuenta que no se moleste a las grandes potencias (Bosco, 2014, p. 12) para asegurar la pervivencia legítima de la Corte.

En todo caso, Garzón-Acosta se aventura a concluir que la pérdida de legitimidad internacional ha sido motivada, en el caso del FMI, por la incapacidad de demostrar la forma en que las ganancias del libre cambio y la estabilidad del sistema financiero son comunes y necesari-



rias para el bienestar mundial. Por su parte, Quesada-Alcalá afirma que la Corte Penal Internacional no ha “sabido” exponer claramente, conforme a una estrategia precisa coherentemente estructurada a lo largo del tiempo y a una serie de principios generales, las razones de la investigación y enjuiciamiento de determinadas situaciones y personas. Al contrario, ambas Organizaciones Internacionales han dado la apariencia de tomar decisiones conforme a motivaciones político-institucionales, que, en muchas ocasiones, no han sido transparentes y bien explicadas a la Comunidad Internacional.

Por otro lado, conviene reflexionar, en la línea de lo apuntado por Jaramillo-Jassir, sobre la propia institucionalización de la sociedad internacional. De este modo, dicho autor menciona que dicha institucionalización consiste en la construcción sistemática de espacios de discusión, concertación, cooperación o integración entre varios Estados. Para Jaramillo-Jassir, no existe una institución internacional concreta que pueda hacerse cargo de la cultura, sino que se trata de promover una multiculturalidad asumida como valor universal. En definitiva, la cultura ha de resultar transversal, de modo que se incluya a la misma en los grandes temas que influyen en el devenir mundial, desde los derechos humanos, el medio ambiente o la propia tarea de democratizar la vida internacional.

A pesar del trance en que se hallan algunas de las Organizaciones Internacionales, no puede hacerse otra cosa sino mantener que la viabilidad de la gobernanza global, la multiculturalidad y la erradicación de la impunidad pasa por el fortalecimiento de la institucionalización internacional representada por las Organizaciones examinadas. Con todo, si bien el objetivo último de dichas instituciones es el bienestar mundial, la promoción de la cultura y la erradicación de la impunidad, se considera que en el grado de institucionalización de la sociedad internacional actual, sería necesario mejorar los procesos de auto-revisión y reforma de las Organizaciones Internacionales con el fin de adaptarse a la evolución de una sociedad internacional tan cambiante y dinámica como la presente. Ello propiciaría una toma de decisiones que, sin perder de vista los intereses institucionales y políticos, contribuyera al robustecimiento de la estructura comunitaria del sistema social internacional, lo que propiciaría, a su vez, la regencia del principio de solidaridad y la mayor humanización de la sociedad internacional.

En tercer lugar, los Actores No Estatales por su complejidad y diversidad, así como por el impacto que tienen en las relaciones de poder de los Estados —muchas veces siendo los poderes fácticos ellos mismos— no pueden sino ser abordados en su escrutinio. Tres Actores No Estatales se eligieron en este libro, a saber, las ONG, los medios de comunicación y la delincuencia y crimen organizado en las Relaciones Internacionales. La ética y el poder no encuentran mejores postores en Actores No Estatales como lo son las ONG y los medios de comunicación. Ambos tienen fines lícitos de políticas públicas, transparencia, derechos humanos y valores democráticos que son analizados en el libro, pero con un prisma distinto: además de los fines éticos y necesarios en una sociedad democrática que reconocemos como justos y necesarios, surge la pregunta ¿Qué intereses tienen? Cuáles son sus relaciones de poder si las tienen y cómo las ejercen. De la delincuencia y crimen organizado transnacional se asumen como un nuevo poder fáctico en la aldea global. Que tienen intereses y relaciones de poder, capacidad de confrontación e incluso de gobernanza en algunos países. Del poder que ejercen se vislumbra que en ocasiones se les pueda visualizar como Actores en la involución del Estado.

Respecto de las ONG, como afirma Abril podemos considerarlas “como actores políticos que persiguen fines altruistas”. Concepto que “no es unívoco, lo que nos lleva al concepto de ideología”. Es decir, continua la autora, “las ONG no buscan la imposición de una ideología, sino más bien “que utilizan [la ideología con base] en una determinada concepción del mundo y con ello una ideología que directa o indirectamente quieren implantar”. Sin duda las ONG tienen su origen en el “mundo desarrollado” o quisiéramos decir “Occidente” tal vez, como lo describe Abril, a veces criticadas por querer imponer su visión occidental “norte-sur”, pero que al mismo tiempo influyen en las Relaciones Internacionales “orientando las decisiones que allí se toman. Tal es el caso con el movimiento para la eliminación de los niños soldado o el de la prohibición de las minas antipersona, el de la reducción de los gases de efecto invernadero”. Nadie puede negar los avances logrados en faenas humanitarias y necesarias que como sociedad civil imprimen en su liderazgo. Las ONG influyen en la toma de decisiones de los Estados porque “movilizan a las poblaciones” y se erigen en “portavoces de la sociedad ante los organismos públicos”. Loable e importante es su labor, pero también hay puntos oscuros que

es importante resaltar y alertar, como aquellos que Abril diagnostica: “el uso de las ONGs por los Estados y grupos de presión mercantiles; los problemas de falta de transparencia y rendición de cuentas de las mismas; los problemas de responsabilidad ante abusos cuando actúan fuera de su país de origen y el lugar donde realizan sus actividades tiene un mecanismo menos rígido de control; el problema de que la presión hacia un sentido para la adopción de una medida puede no reflejar el apoyo real de la sociedad, al existir otra parte de la sociedad civil callada o menos organizada que no ejerce de contrapeso ante esta presión; el incumplimiento de normas estatales para llegar a cumplir sus fines y sus consecuencias”. O qué hay de las ONG “como encubridoras/promotoras de ideologías en países, partidos, lobbies, empresas e incluso grupos terroristas que se sirven de ONG que ellos mismos crean o a las que subvencionan fuertemente para trasladar un cierto mensaje, o conseguir acceso a ciertos foros quede otra forma les estarían vetados”. Abril centra su análisis en cómo la labor de las ONG es clave en campo de los derechos humanos. Centra su atención en el derecho a la no discriminación de la mujer recogido en la CEDAW y parte de la agenda mundial de los derechos de la mujer por la sociedad civil en las ONG.

Los medios de comunicación es otro de los Actores No Estatales abordado en el presente libro. No es posible imaginar las Relaciones Internacionales y la democracia sin una prensa libre, sin el derecho a libre expresión y libertad de conciencia. La libertad de expresión, derecho humano iusnaturalista y necesario en una sociedad democrática. Es loable y necesario el trabajo de los medios de comunicación. Su papel de *watch dog*, expresión utilizada en la literatura especializada en derechos humanos, así como coloquialmente, hace de los medios, el garante de la democracia al mantener a la opinión pública informada del acontecer social y político de las sociedades. Tienen el mandato del *balance and check* de los gobiernos y de los Estados. Sin embargo, los medios de comunicación también sucumben, si se puede ponerlo así a las relaciones de poder. Su trabajo en origen es ético porque es necesario en una sociedad democrática, pero no son inmunes al poder. Dermer hace una profunda investigación e indaga “en torno a la influencia, intereses y motivaciones éticas de los medios de comunicación de masa en la formación de la opinión pública”. Ella lo hace a partir de un caso de estudio, a saber lo que

ella llama “el efecto CNN”. Y se hace dos preguntas: ¿Cómo los medios de comunicación de masas forman la opinión pública? y ¿Qué intereses y motivaciones éticas hay de por medio? Dermer ofrece dos hipótesis. En la primera avanza “que los medios de comunicación de masas forman a la opinión pública desde la espectacularidad de sus transmisiones que vuelven a las audiencias, espectadores pasivos ante los eventos internacionales. En esa pasividad en la formación de sus audiencias, los medios están al servicio del poder y de la política de los poderes y países dominantes”. El segundo argumento, continúa la autora, es “que los medios masivos de comunicación de masas y la cadena CNN están al servicio de los intereses de control y de una normatividad ligada al neoconservadurismo y excepcionalismo de los Estados Unidos como normatividad que guía su contenido televisivo.

Otro de los Actores No Estatales que se abordan en el libro son las Empresas Transnacionales. Back analiza la lógica que guía a las empresas transnacionales para alcanzar sus objetivos económicos, políticos y sociales de las últimas décadas destacando sus mecanismos de actuación. La autora echa mano del enfoque del post colonialismo, para dar paso a una contextualización de la coyuntura sociopolítica en la que se insertan las Empresas Transnacionales. En lo referente a su comportamiento, la autora devela los mecanismos y las estrategias de actuación de estos conglomerados, que ella sugiere deben ser entendidos como agentes dentro del sistema económico capitalista neoliberal, con capacidad de poder e influencia en la lógica dialéctica que orienta a las empresas, tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

Para Back, el sistema internacional post colonial se consolida por el capitalismo neoliberal, el cual se desprende de los instrumentos democráticos pretendiendo hegemonizar la ideología neoliberal a cualquier costo, aunque tenga que acercarse al autoritarismo. El poder de las grandes corporaciones financieras aumenta de forma exponencial y basa su actuación en la desregulación financiera, en el desplazamiento de la producción y de los recursos a lugares sin grandes controles sobre derechos humanos y democracia y en el control de la política a través de la financiación privada de campañas políticas. Back argumenta que el capitalismo neoliberal transfiere gran parte del poder económico, que antes era del Estado, para las instituciones financieras y para las grandes corporaciones. Por lo que el poder está

más concentrado, así como los recursos financieros. Para la autora el sistema internacional se vuelve entonces cada vez más concentrado y permeado por intereses del gran capital; lo que incluye a los intereses de las Naciones Unidas, cuando hablamos de intervenciones humanitarias, de cooperación al desarrollo y las políticas ambientales que están siendo privatizadas. Todo ello lleva a que el sistema de gobernanza global, en todas sus áreas, sea cada vez más adecuado a las necesidades del capital financiero y transnacional global, así como a la lógica del mantenimiento de la colonialidad entre Norte y Sur y la subalternización de las poblaciones no deseadas.

La crítica es para este capitalismo neoliberal feroz que transfiere gran parte del poder económico, que antes era del Estado, para las instituciones financieras y para las grandes corporaciones. Con el resultado del poder más concentrado, así como los recursos financieros. En resumen, la independencia política y económica se ve amenazada por políticas y leyes dictadas por el Primer Mundo y por las instituciones que controla. Para Back es claro que nuevas formas de colonialismo se encuentran vigentes en el escenario internacional, avanzadas por medio de políticas e instrumentos económicos y políticos desarrollados por antiguas potencias coloniales y por medio de sus empresas transnacionales.

La delincuencia y violencia organizada es otro de los Actores No Estatales tratado en el libro. Ante las Nuevas Guerras para Mary Kaldor (2012) que no son las Viejas Guerras de Clausewitz en su forma clásica sino son las guerras de la globalización, Rocha-Herrera intenta determinar el rostro y las razones subyacentes que originan la violencia organizada y los objetivos de ésta, así como de sus principales Actores agentes desestabilizadores del orden internacional de la posguerra fría. Para ello utiliza las herramientas de interpretación hermenéutica en Hans Georg Gadamer (1997) y Emilio Betti (1955) al mismo tiempo que hace uso de los marcos referenciales y conceptuales de la lógica de las Nuevas Guerras vs. las Viejas Guerras propuesto por Mary Kaldor (2012) así como de las “unidades de referencia” de Rexton Kan (2016). Rocha-Herrera retoma a Kaldor y el marco teórico de las Nuevas Guerras a fin de desentrañar el contexto de seguridad internacional actual, que no es una categoría empírica de la guerra. Acude a este novedoso marco referencial argumentando que las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales parecen no expli-

car satisfactoriamente cuales son las razones por las que Actores No Estatales utilizan el crimen y la violencia para perseguir sus fines. La autora está de acuerdo con Kaldor e interpreta el contexto histórico actual como el de las Nuevas Guerras o de violencia organizada, que pueden tomar en ocasiones la forma de conflictos armados internos donde los participantes pueden ser no sólo los Estados sino Actores No Estatales. Las nuevas guerras no son guerras a la Clausewitz, de soldados y ejércitos. Por lo que aplicando los principios hermenéuticos de interpretación en Gadamer y Betti, Rocha-Herrera intenta, utilizando el marco referencial de las Nuevas Guerras de Kaldor, dar una interpretación innovadora y más ajustada a los tiempos que vivimos donde los objetivos de los Actores No Estatales son facilitados por factores y estrategias comunes como la corrupción, la impunidad, el comercio ilícito de drogas y de armas, así como el comercio y tráfico de otras mercancías ilegales. Lo anterior aunado a lo que Rexton Kan (2016) denomina “los lados oscuros de la globalización,” Rocha-Herrera afirma, se retrata de forma confiable el contexto internacional de la posguerra fría descrito por Kaldor como las Nuevas Guerras en la Era de la globalización o del *Disable Order*.

Todo el análisis realizado por este cuerpo de investigadores pone de presente la existencia de múltiples fuerzas que condicionan el comportamiento ético de los actores del sistema internacional estudiados. Las relaciones de poder, la representación que hacen de sí mismos y de los demás, las directrices económicas, la influencia de Estados poderosos terminan por tergiversar muchas veces el deber ser de los actores. A pesar de presentar un escenario poco loable para la orientación ética de los actores observados, la posibilidad de transformar sus mentalidades y acciones de parte de la sociedad civil organizada no puede ser de plano desestimada como un imperativo ético en la legítima búsqueda de un mundo más justo para todos.

# Bibliografía

- Abellán Honrubia, V. (2010). El Fondo Monetario Internacional, En M. Díez de Velasco; J.M. Sobrino Heredia (Coord.), *Las Organizaciones Internacionales* (pp. 431-433). España: Ed. Tecnos.
- Betti, Emilio (1955) *Teoria Generale della Interpretazione*, Milano: Dott. A. Giuffré Editore.
- Bosco, D. (2014). *Roug Justice-The International Criminal Court in a World of Power Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Cardona Llorens, J. (1999). l'incidence des organisations internationales sur les transformations du droit international: réflexions au terme du XXe siècle. *Les drois de l'homme à l'aube du XXIe siècle*. Karel Vasak Amicorum Liber (pp. 975-1029). Bruxelles.
- Castells, M. (1991). Introducción. En M. Castells, *La era de la información*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Díez de Velasco, M.; Escobar Hernández, C. (2013). Concepto de Derecho Internacional Público. En M. Díez de Velasco; C. Escobar Hernández (Coord.), *Instituciones de Derecho Internacional Público* (pp. 87-98). España: Ed. Tecnos.
- Kaldor, Mary (2012) *New and Old Wars, Organized Violence in a Global Era*, 3<sup>rd</sup>. ed., Cambridge: Polity Press.
- Escobar Hernández, C. (2010). La Corte Penal Internacional, En M. Díez de Velasco; J.M. Sobrino Heredia (Coord.), *Las Organizaciones Internacionales* (pp. 460-471). España: Ed. Tecnos.
- Fariñas Dulce, M.J. (2004). Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos. Cuadernos "Bartolome de las Casas" n. 16. Madrid: Dykinson.
- Gadamer, Hans-Georg (1997) *Truth and Method*, NY: The Continuum Publishing Company.
- Götz, N. (2008). Reframing NGOs: The identity of an international relations non-starter. *European Journal of International Relations*, 14(2), 231-258.
- Lehmann, K. (2016). *Religious NGOs in International Relations: The Construction of the Religious' and the Secular'*. Routledge.
- Mbembe, A. (2012). Necropolítica, una revisión crítica. In: GREGOR, H.C. (Org.). *Estética y violencia: Necropolítica, militarización y vidas lloradas*. México: UNAM-MUAC, 2012, p. 130-139.
- Powers, M. (2016). The new boots on the ground: NGOs in the changing landscape of international news. *Journalism*, 17(4), 401-416.
- Rexton Kan, Paul (2016) *Drug Trafficking and International Security*, Plymouth: Rowman & Littlefield.

- Santos, B. S. (2007). Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 78, Outubro.
- Seth, S. (2013) *Post-colonial theory and international relations: a critical introduction*. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Sobrino Heredia, J.M. (2010). Las Organizaciones Internacionales: Generalidades, En M. Díez de Velasco; J.M. Sobrino Heredia (Coord.), *Las Organizaciones Internacionales* (pp. 37-47). España: Ed. Tecnos.
- Torres, M. (2011). Los medios de comunicación globales y la acción exterior del Estado. En J. Pozo, *La seguridad más allá del Estado* (págs. 93-111). Madrid: Plazay Valdés.
- Tortosa, J. M. (2003). Los medios y la guerra. *Revista de Estudios Sociales*, 57-69.






Apuesta por Tirant Online, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa de España.\*




**www.tirantonline.com**

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- \* Biblioteca Virtual
- \* Herramientas Salariales
- \* Calculadoras de tasas y pensiones
- \* Tirant TV
- \* Personalización
- \* Foros y Consultoría
- \* Revistas Jurídicas
- \* Gestión de despachos
- \* Biblioteca GPS
- \* Ayudas y subvenciones
- \* Novedades

 96 369 17 28

 96 369 41 51

 [atencionalcliente@tirantonline.com](mailto:atencionalcliente@tirantonline.com)

 [www.tirantonline.com](http://www.tirantonline.com)