

NÚMERO 38
JUNIO 2018 - SEPTIEMBRE 2018
ISSN 1699 - 3950
www.relacionesinternacionales.info

RELACIONES INTERNACIONALES

HACIA UNA REFLEXIÓN
EN TORNO A LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

REDACCIÓN • CONSEJO EDITOR

REDACCIÓN • EDITORIAL TEAM

Directora: Gonzalo Vitón García

Sergio Caballero Santos
Diego Sebastián Crescentino
Marina Díaz Sanz
Iratxe Gonzalez Aspiazu
Ángel González Navas
Sergio González Pérez
Jorge Estévez Rodríguez
Melody Fonseca
Elsa Aimé González

Mariana S. Leone
Gabriela de Lima Grecco
Alice Martini
Andrés Mendioroz
Yoan Molinero Gerbeau
Celia Murias
Ivan Navarro Milian
Francisco Javier Peñas Esteban R.I.P.
Jorge Reig

Xira Ruiz
Matthew Robson
Itziar Ruiz-Giménez Arrieta
Victoria Silva Sánchez
Eduardo Tamayo Belda
Francisco Javier Verdes-Montenegro

CONSEJO EDITOR • EDITORIAL BOARD

ESTHER BARBÉ

Catedrática de Relaciones internacionales, Universidad Autónoma de Barcelona.

MARK DUFFIELD

Profesor de Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de Lancaster.

PALOMA GARCÍA PICAZO

Profesora Titular de Relaciones Internacionales, UNED.

CATERINA GARCÍA SEGURA

Profesora Titular de Relaciones Internacionales, Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO

Profesor Titular de Relaciones Internacionales, Universidad de Coimbra.

STEFANO GUZZINI

Profesor Titular de Estudios Europeos, "Instituto danés de Estudios Internacionales".

ÁNGELA IRANZO DOSDAD

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad de los Andes, Colombia.

PEDRO MARTÍNEZ LILLO

Profesor Titular de Historia de las Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN

Profesor Titular de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO

Profesor Titular de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco.

SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER

Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

DANILO ZOLO

Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Florencia.

Licencia:

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0) de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.

Relaciones Internacionales

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info | ISSN 1699 - 3950

[facebook.com/RelacionesInternacionales](https://www.facebook.com/RelacionesInternacionales)

twitter.com/RRInternacional



HACIA UNA REFLEXIÓN EN TORNO A LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Coordinadores.: Comité de Redacción

Número 38 • Junio 2018 - Septiembre 2018

ÍNDICE

• EDITORIAL

5-7 *Hacia una reflexión en torno a las Relaciones Internacionales*

• ARTÍCULOS

9-39 Daniela Vanesa PERROTTA
El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina

41-57 Leonardo GRANATO e Ian REBOUÇAS BATISTA
Intereses en pugna en el estado brasileño en torno de la política de integración para el Mercosur (2003-2010)

59-78 María Francisca CASADO CLARO
Desecuritización, un concepto en construcción. El regreso al tratamiento de la energía nuclear por los cauces políticos ordinarios en Japón a la luz de Fukushima

79-98 Vanesa Paola CIOLLI
Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad

99-119 Valentin CLAVÉ-MERCIER
Revisitar la soberanía indígena: los desafíos de una reivindicación excluida

121-145 Oscar MATEOS MARTIN, Farid BENAVIDES y Blanca CAMPS FEBRER
Límites y desafíos de la Justicia Transicional en las nuevas transiciones: un análisis crítico a partir de los casos de Sierra Leona, Marruecos y Colombia

147-164 Annalisa MAITILASSO
Recetas contra la crisis: la movilidad transnacional de las empresas malienses de comercio informal

165-189 Víctor RUIZ LÓPEZ
El nexa entre la delincuencia organizada y la violencia

• FRAGMENTOS

191-204 Hedley BULL
Teoría Internacional: El caso para un enfoque clásico

HACIA UNA REFLEXIÓN EN TORNO A LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Coordinadores.: Comité de Redacción

Número 38 • Junio 2018 - Septiembre 2018

ÍNDICE

• VENTANA SOCIAL

205-207 Entrevista a Ignacio ÁLVAREZ-OSSORIO
Oriente Próximo en la era de Trump: actos "simbólicos", conflictos y violencias

209-214 Entrevista a Rosalva Aída HERNÁNDEZ CASTILLO
Desaparición forzada, militarización del espacio público y movilizaciones desde la sociedad civil. Hacia una semiótica económica

• REVIEW-ESSAY

215-223 Aida RODRÍGUEZ CAMPESINO
América Latina y España: ¿hacia una relación igualitaria?

• RESEÑAS

225-228 Javier MORALES HERNÁNDEZ
PRASHAD, Vijay, The Death of the Nation and the future of The Arab Revolution, University of California Press, Oakland, 2016, pp. 238

POLÍTICA EDITORIAL • ENVÍO DE MANUSCRITOS • INDICES • NÚMEROS PUBLICADOS

237-243

Hacia una reflexión en torno a las Relaciones Internacionales

La revista Relaciones Internacionales —que empezó a publicarse hace 13 años— busca fomentar el estudio y debate sobre cuestiones actuales de relaciones internacionales desde un enfoque interdisciplinar y siempre vertebrado por tres ejes fundamentales: teoría, historia y análisis.

Su objetivo es proporcionar contenidos que ofrezcan diversos enfoques y análisis sobre temas de interés en la disciplina, y que fomenten y enriquezcan el debate teórico, analítico e histórico cada vez más necesario en el seno de la disciplina. La revista aborda el estudio del funcionamiento del mundo internacional en sus diferentes dimensiones —política, económica, social, cultural, ideológica y normativa—. No se trata, por tanto, de profundizar el análisis en torno a cuestiones sobre política comparada o doméstica, sino que el foco está puesto en entender “lo internacional”.

Aunque sin ser monográficos, la mayoría de los números publicados hasta el momento han girado en torno a un tema específico. No obstante, el presente número tiene por objetivo formular una reflexión abierta a una diversidad de temáticas sin un eje coordinador, sin por ello dejar de lado la línea editorial de la revista. Buscamos pues, artículos cuya publicación suponga un aporte significativo a la disciplina de las Relaciones Internacionales ya sea en términos teóricos, históricos y/o analíticos.

En este número contamos con siete artículos inéditos. Así, en primer y segundo lugar, los artículos de Daniela Vanesa Perrotta y el trabajo conjunto de Leonardo Granato e Ian Rebouças Batista abordan el debate de la integración regional. El artículo de Perrotta, titulado como *El campo de estudios de la integración regional y su aporte a la disciplina de las Relaciones Internacionales*, se organiza en torno a tres objetivos: primero, analizar los aportes del estudio de la integración regional a las Relaciones Internacionales; segundo, presentar las contribuciones latinoamericanas a este campo de estudio; tercero, analizar la actual discusión disciplinar sobre el desarrollo de las Relaciones Internacionales desde la contribución de la academia latinoamericana. Por su parte, en su artículo *Intereses en pugna en el estado brasileño en torno de la política de integración para el Mercosur (2003-2010)*, Granato y Batista parten de la premisa de la integración regional como una política estatal y con base en un análisis bibliográfico y documental, con el objetivo de identificar y analizar los intereses en pugna en el ámbito de la estructura jurídico-política del estado brasileño con relación a la formulación de la política de integración para el Mercosur, en el período de 2003-2010.

En tercer lugar, María Francisca Casado Claro nos presenta su trabajo *Des securitización, un concepto en construcción. El regreso al tratamiento de la energía nuclear por los cauces*

políticos ordinarios en Japón a la luz de Fukushima. En él, la autora hace una revisión de la literatura explorando distintas formas de desecuritizar las cuestiones de seguridad (estrategias objetivista, constructivista y deconstructivista; y desecuritización por estabilización, por sustitución, por rearticulación o por silenciación). A fin de hacer una aportación empírica a la aplicación y difusión del concepto, se analiza el caso del retorno a la política ordinaria del tratamiento de la energía nuclear en Japón a la luz del accidente de Fukushima y, asimismo, se presenta como aportación original al debate el concepto de "desecuritización negativa".

En cuarto lugar, Vanesa Paola Ciolli presenta el artículo *Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad*, con el objetivo de comprender la configuración de las burocracias estatales en el desarrollo de políticas públicas articuladas con instituciones financieras internacionales durante el siglo XXI en América Latina. Para ello, analiza los procesos de internacionalización del estado y la territorialidad del conflicto sociopolítico.

Valentín Clavé-Mercier, aporta en quinto lugar su estudio *Revisitar la soberanía indígena: los desafíos de una reivindicación excluida*. En él, el autor aborda un punto ausente en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) pero central en numerosas luchas indígenas: la cuestión de la soberanía. Su exposición parte de la exploración de la evolución histórica del concepto de soberanía en la teoría política y las relaciones internacionales, para bosquejar a continuación la conceptualización indígena. Posteriormente, analiza reivindicaciones y prácticas de soberanía y autogobierno indígenas en tres de los cuatro países que votaron en contra de UNDRIP en 2007: Nueva Zelanda, Australia y Canadá. Así, examina diferentes modelos soberanos posibles para el reconocimiento de la soberanía indígena y esboza sus respectivas configuraciones político-espaciales.

En sexto lugar, Annalisa Maitilasso expone su trabajo *Recetas contra la crisis: la movilidad transnacional de las empresas malienses de comercio informal*. A partir de él, la autora reflexiona sobre la capacidad de los migrantes de encontrar estrategias para reconfigurar sus proyectos migratorios afectados por la precariedad en Europa, concretamente sobre el ejemplo de los inmigrantes malienses en España.

En séptimo lugar, Víctor López analiza de manera crítica *El nexo entre la delincuencia organizada y la violencia en la República Democrática del Congo*, a través de las teorías sobre la violencia, los estados fallidos y la delincuencia organizada. Inicia su análisis a partir de la descripción de las formas de financiación que tienen los grupos armados a través del tráfico de recursos naturales, y plantea a continuación el sistema de "cleptocracia violenta" establecido por la élite en el poder para depredar los recursos del país a costa de la población.

Para completar el número, la sección de Fragmentos trae por primera vez en lengua castellana el texto clásico de Hedley Bull, *International Theory: The Case for A Classical Approach*. Por su parte, nuestra Ventana Social presenta en esta oportunidad la entrevista *Oriente Próximo en la era de Trump: actos "simbólicos", conflictos y violencias*, realizada al profesor Ignacio Álvarez Ossorio por Melody Fonseca. En la misma, entrevistadora y entrevistado reflexionan en torno a la reciente escalada de represión militar en la "frontera" entre Israel y Palestina por parte del ejército israelí, y ante la desestabilizadora administración estadounidense bajo la presidencia de Donald J. Trump. A continuación, Roque Urbieta



Hernández comparte la entrevista realizada a Rosalva Aida Hernández del Castillo, titulada como *Desaparición forzada, militarización del espacio público y movilizaciones desde la sociedad civil. Hacia una semiótica económica del terror en los cuerpos violentados en México*. En la misma, la profesora aborda la temática de la situación actual de las víctimas de desaparición forzada, así como la organización de la sociedad civil como respuesta a la impunidad y el vacío institucional con relación a la nueva economía de terror y de miedo que produce el secuestro como característica del narco estado mexicano. Para finalizar, Aida Rodríguez Campesino nos propone en *América Latina y España: ¿hacia una relación igualitaria?* una review-essay sobre las obras de Antonio Canellas *América y la Hispanidad. Historia de un fenómeno cultural*, y David Jorge *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas entre España y América Latina*. Pablo Andrés Álvarez Cabello cierra el número con su reseña sobre el libro de Vijay Prashad *The Death of the Nation and the future of The Arab Revolution*.

Esperamos que este número sea, una vez más, un foro significativo que permita dar a conocer las principales inquietudes de investigación de la disciplina de las Relaciones Internacionales. A través de la misma, esperamos aportar nuestro grano de arena a esta profunda reflexión, que en lengua castellana sigue creciendo y diversificándose, aumentando su riqueza y diversidad. ●



El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina

DANIELA VANESA PERROTTA*

RESUMEN

El trabajo se organiza en base a tres objetivos: primero, analizar los aportes del estudio de la integración regional a las Relaciones Internacionales; segundo, presentar las contribuciones latinoamericanas al campo de estudio de la integración; tercero, analizar la actual discusión disciplinar sobre el desarrollo de las Relaciones Internacionales desde la contribución de la academia latinoamericana. En esto último se incorporan discusiones sobre el uso del conocimiento social y su articulación con las políticas públicas. A lo largo del trabajo se presentan argumentos para cada objetivo. Especialmente para el segundo se afirma que el pensamiento latinoamericano para la integración ha sido generado en redes regionales de producción de conocimiento y constituye un aporte novedoso al campo de estudios. Respecto del tercero, el argumento que se sostiene es que la discusión sobre la globalidad, globalización o internacionalización de la disciplina —abierto hace un tiempo escaso—, aun presenta reflexiones modestas que poco abonan a la identificación de la problemática central: cómo se produce conocimiento en Relaciones Internacionales, la delimitación de centros y periferias y sus diferentes problemas cognitivos y las consecuentes situaciones de dependencia académica.

PALABRAS CLAVE

Relaciones Internacionales; Integración Regional; Regionalismo; Teorías de la Integración; Nuevo Regionalismo; América Latina; Colegios Invisibles; Ciencia Encargada.



TITLE

The field of studies of regional integration and its contribution to International Relations: a look from Latin America

ABSTRACT

The paper is organized based on three objectives: first, to analyze the contributions of the study of regional integration to International Relations; second, to present Latin American contributions to the field of study of integration; third, to analyze the current disciplinary discussion on the development of International Relations from the perspective of the contribution of the Latin American academy. Regarding this last issue, discussions on the use of social knowledge and its articulation with public policies are incorporated. Throughout the work, we present arguments for each objective. Especially for the second we argue that Latin American thought for integration has been generated in regional knowledge networks and constitutes a novel contribution to the field of studies. Regarding the third, the argument that arises is that the discussion on the globalism, globalization or internationalization of the discipline —recently posed, still presents modest reflections that pay little attention to the identification of the central problem: how knowledge in International Relations is produced, the delimitation of centers and peripheries and their different cognitive problems and the consequent situations of academic dependence.

KEYWORDS

International Relations; Regional integration; Regionalism; Theories of Integration; New Regionalism; Latin America; Unseen Science; Mandated Science

***Daniela Vanesa PERROTTA**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Consejo Nacional de Investigaciones, Científicas y Técnicas (CONICET), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)-

Recibido:
14-02-2018
Aceptado:
15-06-2018

DOI:
<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.001>

Agradecimientos:
La autora agradece las sucesivas lecturas y los comentarios enriquecedores de Emanuel Porcelli y Mauro Alonso.

Financiamiento:
Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación que dirigió: UBACyT Modalidad II (2016-2018) "La integración regional latinoamericana como campo de estudios" (código 20020150200099BA) radicado en el Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Análisis Político (CEAP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Introducción

La amplia y diversa gama de experiencias históricas de integración regional en todo el mundo permite señalar que no existe una forma única de encaminar proyectos de construcción de región. El mosaico de explicaciones sobre regiones, integración y regionalismo es caleidoscópico. No obstante, tampoco es deseable la existencia de tantas formulaciones teóricas como proyectos regionales. Por lo tanto, la delimitación conceptual ha sido una preocupación constante. Las variadas experiencias comparten un conjunto de características comunes que las diferencian de otras formas de cooperación, coordinación o concertación interestatales: la creación de instituciones comunes para adoptar decisiones consensuadas que generan normas que afectan el nivel nacional de regulación de políticas. Vale destacar que (1) la puesta en común y/o sesión de soberanía no ha de ser idéntica en todos los casos, (2) la regulación regional sobre la agenda doméstica puede variar en profundidad y alcance, y (3) no todos los acuerdos avanzan necesariamente en la conformación de una narrativa común que proporcione un horizonte de significado compartido sobre el proyecto político subyacente que erige a la región en tanto actor.

Con todo, la creación, el estudio y la evaluación de esquemas de integración regional ha estado influenciada por dos modelos que adquirieron estatus distinguidos: el europeo¹ y el regionalismo nuevo o abierto². Así, buena parte de los acuerdos regionales creados entre los años sesenta y principios de los noventa del siglo XX fueron evaluados exhaustivamente en términos de cuánto se parecía o difería respecto de la experiencia de integración de Europa occidental. De la misma manera, el nuevo regionalismo prescribió la forma deseada de sortear los desafíos de una globalización competitiva desde mediados de los años noventa. El primero, se diseminó como parte de la estrategia de política exterior de la actual Unión Europea (UE)³. El segundo formó parte del repertorio de prescripciones de políticas de un conjunto de organismos financieros internacionales⁴. Mientras en el primero la nota distintiva versó en la cesión de soberanía en diversas agendas de política pública, el segundo se concentró en la regulación del comercio internacional para promover la liberalización de bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras públicas. El análisis crítico de la integración regional parte de reconocer que los enfoques, teorías, constructos y metodologías disponibles

¹ Las alusiones a Europa señalan a la actual Unión Europea.

² Nos referimos aquí al tipo histórico de regionalismo denominado como nuevo, para diferenciar de los primeros procesos de construcción de región (viejo regionalismo) y no a la corriente teórica homónima. También abordado como regionalismo abierto.

³ BÖRZEL, Tanja y RISSE, Thomas, "Diffusing (inter-) regionalism. The EU as a model of regional integration," Working Paper KFG The Transformative Power of Europe, 2009; BÖRZEL, Tanja y RISSE, Thomas, "When europeanisation meets diffusion: Exploring new territory" en *West European Politics*, vol. 35, nº 1, 2011; JETSCHKE, Anja y LENZ, Tobias, "Does regionalism diffuse? A new research agenda for the study of regional organizations" en *Journal of European Public Policy*, vol. 20, nº 4, 2013; HAASTRUP, Toni, "EU as mentor? Promoting regionalism as external relations practice in EU-Africa relations" en *Journal of European Integration*, vol. 35, nº 7, 2013.

⁴ BID, "El nuevo regionalismo en América Latina" *Mas Allá de las Fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, BID Buenos Aires, 2002; CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria de América Latina y el Caribe en los Años Noventa*, CEPAL, Santiago de Chile, 1990, PANAGARIYA, Arvind, *The New Regionalism in Trade Policy* World Bank Publications, 1992, DE MELO, Jaime y PANAGARIYA, Arvind, *New Dimensions in Regional Integration* Cambridge University Press, 1995; BHAGWATI, Jagdish y PANAGARIYA, Arvind, "Preferential trading areas and multilateralism-strangers, friends, or foes" en BHAGWATI, Jagdish N.; KRISHNA, Pravin y PANAGARIYA, Arvind, (eds.) *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, MIT Press, Cambridge, 1999; FRANKEL, Jeffrey; STEIN, Ernesto y WEI, Shang-Jin, "Trading blocs and the Americas: The natural, the unnatural, and the super-natural" en *Journal of Development Economics*, vol. 47, nº 1, 1995.



para el estudio de la construcción de regiones se elaboran en redes centrales y periféricas de producción de conocimiento —conforme la actual geopolítica del conocimiento—⁵. Asimismo, la complejidad del fenómeno regional permite abordarlo como campo de estudios dentro de las ciencias sociales⁶, que tiene una presencia gravitante de académicos de las Relaciones Internacionales, pero que no se agota en esta disciplina⁷. Un campo es un sistema autónomo de relaciones sociales de fuerza que está determinado por la producción y control de formas específicas de capital simbólico, que según unas particulares reglas de juego, configura posiciones dominantes o dominadas, y en su estructuración se constituye la estructura social. El campo científico se articula en torno a la autoridad científica y la lucha se cimienta sobre el monopolio de la competencia científica⁸. La hegemonía del campo está dada en torno al paradigma que se erige como dominante donde el balance de poder es permanentemente inestable⁹.

Considerando la coexistencia de paradigmas en pugna pero reconociendo la presencia de abordajes hegemónicos y subordinados así como la permanencia de aspectos residuales y emergentes, donde lo que se abandona permanece en cierto estado y lo emergente se comprende en el marco de ello, la explicación de Kuhn es válida para comprender los cambios en los paradigmas del campo de conocimiento de la integración regional. Los paradigmas en disputa por la hegemonía del campo (las vertientes de estudios sobre la integración europea y del nuevo regionalismo), no se abandonan para ser sustituidos. Al contrario, los dos paradigmas se desarrollaron en paralelo hasta el momento reciente de agitación conceptual que fomentó el diálogo entre ambas perspectivas, en pos de una solución de síntesis.

Recapitulando, el estudio de la integración como campo de conocimiento cuenta con dos explicaciones paradigmáticas que ganaron autoridad científica y se encuentra en los últimos años atravesando una crisis. Las formulaciones realizadas desde una perspectiva latinoamericanista se han caracterizado por su carácter periférico y escasa visibilidad. La crisis paradigmática iniciada en el centro desde el año 2008 ha permitido que ganen legitimidad y autoridad explicativa (así como validez y pertinencia) un conjunto de postulados

⁵ BEIGEL, Fernanda, "Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento" en *Nueva Sociedad*, n° 245, 2013, pp. 110-123; PERROTTA, Daniela, "Universidad y geopolítica del conocimiento" en *Revista Ciencias Sociales*, n° 94, 2017.

⁶ PERROTTA, Daniela, "La integración regional en américa del sur como objeto de estudio: ¿en pos de la construcción de un campo?" en III Jornadas de Relaciones Internacionales, 2012; PERROTTA, Daniela, "El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del mercosur: Políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)" en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, 2013.

⁷ La inspiración para realizar este tipo de abordaje surge del estudio de Alejandro Simonoff sobre el campo de conocimiento de la Política Exterior Argentina y que utilizamos en trabajos anteriores. SIMONOFF, Alejandro, *Teorías en Movimiento. Los Orígenes Disciplinarios de la Política Exterior y sus Interpretaciones Históricas*, Prohistoria Ediciones, Rosario, 2012.

⁸ BOURDIEU, Pierre, *El Oficio de Científico. Ciencia de la Ciencia y Reflexividad*, Anagrama, Barcelona, 2003; BOURDIEU, Pierre, *Intelectuales, Política y Poder*, Eudeba, Buenos Aires, 2009; REYES VELÁSQUEZ, Carlos, "Sociología del conocimiento: Elementos introductorios desde Pierre Bourdieu para pensar los problemas de construcción y consolidación del campo comunicológico crítico" en *Perspectivas de la Comunicación*, vol. 6, n° 2, 2013.

⁹ Los paradigmas son realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica, ya que tienen más éxito que sus competidores para resolver problemas que el grupo de profesionales reconoce como graves. La posición exitosa no implica *per se* el éxito completo en la resolución de un problema determinado o resultados suficientemente satisfactorios. KUHN, Thomas, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1971, p. 51.

sobre las maneras propias de construcción de región en América Latina que se encuentran en condiciones de disputar, al menos tentativamente, la preeminencia de visiones centrales como parte de un proceso de revalorización de la producción local de conocimiento. Esta situación propia de este campo de estudios se combina, luego, con una reflexión disciplinar en Relaciones Internacionales sobre los saberes subordinados.

Con todo, este artículo tiene tres objetivos: 1) analizar los aportes del estudio de la integración a las Relaciones Internacionales, formulados en redes centrales, 2) presentar las contribuciones latinoamericanas al estudio de la integración y 3) sus efectos recientes sobre la discusión disciplinar. Para ello se presentan las dos redes centrales de producción de conocimiento, primero, y la red periférica latinoamericana, luego¹⁰.

Respecto del primer objetivo, tres momentos signan la visibilización del estudio de regiones en las Relaciones Internacionales, momentos que se corresponden con los “tipos históricos” de construcción de región ensayados a nivel mundial. Primero, el proceso de IR (integración regional) de Europa Occidental en el período inmediatamente posterior a la II Guerra Mundial marca el inicio de las Teorías de la Integración Regional, desarrolladas por académicos de Relaciones Internacionales descolocados por este fenómeno. Segundo, a mediados de los años noventa la construcción de regiones recupera su popularidad en la disciplina a partir de dos procesos y sus correspondientes formulaciones. Por un lado, el avance de la integración europea a nuevas áreas y niveles de regulación, la multiplicidad de actores involucrados en los complejos procesos de toma de decisiones, la construcción y proyección de su identidad en tanto poder normativo —entre otros factores— estimularon el surgimiento de diferentes TIR, que acompañaron los debates disciplinares. Por otro lado, la creación de múltiples y diversos acuerdos regionales en todo el globo y su vinculación con el proceso de globalización, provocaron el desarrollo de una nueva corriente teórica que, hacia fines de la década, adopta el nombre de Teorías del Nuevo Regionalismo. A partir de entonces se bifurca el campo de estudios de la integración en dos corrientes teóricas que se desarrollarán en paralelo y con escaso diálogo entre sí. Un común denominador a ambas es la incorporación de postulados constructivistas. En tercer lugar, en los últimos años ganó popularidad —nuevamente— para las RI (Relaciones Internacionales) el estudio de las regiones como corolario de la agitación conceptual en el campo, habilitando el diálogo y la búsqueda de acuerdos para una agenda de elaboración de teoría¹¹.

El desarrollo de este tercer momento permite desplegar el campo de estudios de la integración en América Latina, en tanto gana visibilidad y popularidad en el circuito central de producción de conocimiento desde la discusión por la apropiación de saberes locales¹².

¹⁰ Aclaración válida para todo el documento: para cada perspectiva a presentar se escogen sólo algunos autores que expresan una determinada posición —omitiendo otros que realizan aportes similares—. Esto se debe tanto a cuestiones argumentativas de síntesis para un artículo de estas características como por un criterio de “saturación teórica”.

¹¹ La idea de agitación conceptual que postulamos refiere a la conjunción de dos procesos a partir de los años 2008-2010: por un lado, la integración europea inicia una etapa de crisis en múltiples dimensiones que impactan en la construcción de conocimiento ya que se mostró su imposibilidad para anticipar y explicar estos procesos. Por otro lado, el auge y dinamismo del regionalismo en otras partes del globo —América Latina, Asia y África— habilitó el ensayo de respuestas autónomas de construcción de conocimiento que ganaron popularidad, cuestionaron los postulados del centro y revalorizaron aportaciones locales. PERROTTA, Daniela, *El Regionalismo... op.cit.*, p. 20. Luego, este movimiento de contestación al *mainstream* disciplinar ganará más peso como parte de la discusión por la incorporación de enfoques subordinados en la disciplina.

¹² Por local aludimos a su acepción más sencilla de perteneciente o relativo a un lugar, en este caso, un país o la



Sostenemos que el pensamiento latinoamericano para la integración ha sido generado en redes regionales de producción de conocimiento y constituye un aporte novedoso al campo de estudios. Los organismos y redes de conocimiento regionales han sido prolíficos en los tres momentos señalados, si bien destacan, por su gravitación, el inicial y el más reciente. El primero, en tanto coincide y es parte constitutiva del proceso de institucionalización de la Ciencia Social en la región. El último, porque en el marco de la agitación conceptual se combina la revitalización de las ideas gestadas en el momento inicial con los impactos de las actuales condiciones de producción de conocimiento sobre la academia local —a partir de la búsqueda de prestigio y reconocimiento en las redes centrales: a veces desde posiciones autonómicas, otras desde un renovado cientificismo—¹³.

Esto sienta las bases para el tercer objetivo del trabajo: reflexionar sobre la actual discusión disciplinar —reflexión que ha madurado en los últimos años— a partir de una de sus derivas, propuesta de Relaciones Internacionales Globales y las contribuciones que se generan desde el Sur Global, especialmente en regiones periféricas. El argumento que se sostiene es que la discusión sobre la globalidad, globalización o internacionalización de la disciplina —abierto hace un tiempo escaso—, aun presenta reflexiones modestas que poco abonan a la identificación de la problemática central: cómo se produce conocimiento en Relaciones Internacionales, la delimitación de centros y periferias y sus diferentes problemas cognitivos y las consecuentes situaciones de dependencia académica.

1. El circuito central: las teorías de la integración europea y las teorías del nuevo regionalismo

La integración se vuelve un objeto de estudio a partir de la creación de un arreglo regional único en su tipo en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial y su desarrollo, estimulando la curiosidad de numerosos académicos a raíz del desconcierto que generaron sus rasgos salientes¹⁴. A partir de entonces se crea la Teoría de la Integración Regional, genérico que debe ser apuntado como teorías de la integración europea: el campo de reflexión sistemática sobre el proceso de intensificación de la cooperación política en Europa y el desarrollo de instituciones políticas comunes (y los productos derivados de éstas) y la teorización de las construcciones cambiantes de las identidades y los intereses de los

región latinoamericana. No nos referimos a la discusión sobre el nivel local como subnacional.

¹³ El cientificismo es una categoría desarrollada por Oscar Varsavsky para caracterizar un modo de hacer ciencia desvinculado de la problematización política de dicha práctica. Es decir, es una forma de hacer ciencia desvinculada de la sociedad. El cientificista es aquel investigador que se ha adaptado al mercado científico y renuncia a preocuparse por el significado social de su actividad, desvinculándola de los problemas políticos y aceptando de manera acrítica las normas y valores de los grandes centros internacionales de producción de conocimiento. Así, el cientificismo refuerza la dependencia cultural y económica respecto de los países centrales. En el caso de los países dependientes, este tipo de científico es un frustrado perpetuo: para ser aceptado en los "altos círculos" de la ciencia, debe dedicarse a temas más o menos de moda; pero, en tanto las modas se implantan en el Norte, siempre su tarea comienza con desventaja de tiempo. En este contexto, su estrategia de inserción es mantener lazos estrechos con las redes centrales desde una posición subordinada, conformándose con trabajos complementarios de los que allí se producen. VARSAVSKY, Oscar, *Ciencia, Política y Cientificismo*, Centro Editor de América Latina (CEAL), Buenos Aires, 1969. Cabe aclarar que el cientificismo también ha sido definida por Habermas como la fe en la ciencia en ella misma: es decir, la convicción de que ya no podemos entender la ciencia como una forma de saber posible sino que más bien debemos identificar el saber con la ciencia. HABERMAS, Jürgen, *Legitimation Crisis*, Beacon Press, Boston, 1973. Tomado de NAIDORF, Judith y PERROTTA, Daniela, "La Ciencia social politizada y móvil de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades" en *Revista de la educación superior*, vol. 44, nº 174, 2015, pp. 19-46.

¹⁴ La cesión de soberanía en instituciones con rasgos supranacionales que derivó en un proceso de auto-reforzamiento y autonomización respecto de los estados nación que las crearon.

actores sociales que participan de este proceso¹⁵.

Se han propuesto diferentes periodizaciones del desarrollo de las teorías de la integración europea en función de las preguntas que buscan responder, su ontología y su alcance¹⁶. Sintetizando estas posturas es posible afirmar el desarrollo de al menos cuatro fases en la construcción de conocimiento sobre la IR de Europa (Occidental). Las fases no implican que las diferentes teorías sean sustituidas conforme se crean nuevas explicaciones; al contrario, estas se van adicionando, perfeccionando y su uso puede disminuir o aumentar. Las primeras teorías se preguntan por qué se produjo la integración europea y cómo se comprenden los resultados del proceso (1960s-1970s): el neofuncionalismo, primero y el intergubernamentalismo, luego, fueron elaboradas por académicos de las RI, parten de una ontología racionalista y aspiran ser teorías generales capaces de aprehender el fenómeno en su totalidad. Se interrogaron respecto de la conducción del proceso (¿los estados o las instituciones comunitarias?) y los actores con capacidad de incidencia (¿cuáles son las élites que pugnan por la construcción de región?; ¿cómo se forman las preferencias?; ¿cómo se ejerce esa presión?).

La segunda etapa analiza la forma peculiar de gobernanza del proceso europeo a partir de interrogarse sobre el tipo de sistema político, las características del proceso decisonal y del funcionamiento de las políticas regulatorias de la UE (desde mediados de los años 1980s en adelante): comienza a ser diversificada la procedencia disciplinar de los académicos, especialmente incorporando la Ciencia Política (política comparada) y la Economía (política) y se reconoce la parcialidad de las explicaciones —aspirando a la construcción de teorías de alcance medio—. Se mantiene la ontología racionalista en los nuevos enfoques: enfoques de la gobernanza (especialmente, la multinivel), neoinstitucionalismos —elección racional, histórico y sociológico—, redes de políticas y europeización. Las explicaciones “tradicionales” son revisadas.

La tercera etapa busca entender las consecuencias sociales y políticas que se desprenden del desarrollo de la integración (desde los años 1990s). La procedencia disciplinar adiciona académicos de la Sociología, la Antropología y la Psicología. La discusión gravitante refiere a la discusión ontológica, primero y de la construcción de verdad, luego. Se destacan los siguientes enfoques aplicados al estudio de la integración: el Constructivismo, la Teoría Crítica, las Teorías de género; así como la incorporación de variantes constructivistas en algunos de los enfoques señalados como segunda etapa.

Finalmente, con el contexto de crisis surge una cuarta fase, aún en curso, para explicar las diferentes dimensiones en las que esas múltiples crisis se despliegan pero que también provocó el cuestionamiento a las teorías existentes y la necesidad de encaminar un proceso

¹⁵ WIENER, Antje y DIEZ, Thomas, (eds.) *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

¹⁶ WIENER, Antje y DIEZ, Thomas, *European... op.cit.*; CAPORASO, James y KEELER, John, “The european community and regional integration theory” paper presented at the third biennial international conference of the European Community Studies Association, Washington D.C., 27–29 de mayo de 1993; CHECKEL, Jeffrey, “The constructivist turn in international relations theory” en *World Politics*, vol. 50, nº 2, 1998, pp. 545-560; CHECKEL, Jeffrey, “Social construction and integration” en *Journal of European Policy*, vol. 6, nº 4, 1999, pp. 324-348; DUR, Andreas y GONZÁLEZ, Gemma, “¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea”, Working Paper nº 233 del Institut de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2004.



de reflexión más amplio y abierto a propuestas del corpus rival. Surgen interrogantes respecto de la supervivencia y la capacidad de resiliencia de los acuerdos regionales.

Con todo, el aporte del estudio de la integración a las RI se plasma en al menos a tres grandes temáticas: primero, discutir la noción de soberanía estatal y la posibilidad de su cesión y/o puesta en común; segundo, analizar la mutua vinculación entre la política doméstica y la política exterior y cómo las regulaciones regionales inciden en los marcos jurídicos-normativos-políticos nacionales; tercero, arrojar luz sobre la conformación identitaria y social de los procesos de integración —desde la modificación de lealtades y expectativas hasta procesos de socialización regionales—. Son tres ejes que se vinculan al estudio de la creación y mantenimiento de instituciones supranacionales que cuentan con características de estatidad pero no son *per se* mega o supra estados. Desde la disciplina se busca la delimitación conceptual, especialmente con la noción de regímenes y la categoría cooperación; pudiendo agregar recientemente, la alusión a gobernanza regional. La búsqueda de diferenciación no ha perdido centralidad y la utilización de diferentes categorías (región, regionalismo, integración) como intercambiables opaca el debate.

El segundo momento de visibilización de las regiones como tema de moda se desarrolla en la década de 1990 como parte de la reconfiguración del orden económico y político internacional concomitante al proceso de globalización neoliberal. La construcción de regiones obtiene renovada popularidad como parte de las discusiones sobre la supuesta pérdida de centralidad de los estados en este nuevo orden —en detrimento de otros actores de actuación global con capacidad de incidencia y de organización transnacional—. Dos debates marcan la readequación de los postulados de la integración: globalización versus regionalización, por un lado; multilateralismo versus regionalismo, por el otro. En el marco de este último, las experiencias históricas de construcción de regiones se resignifica a partir de la noción de olas de regionalismo, indicando como viejo/cerrado a los acuerdos regionales creados en la década de 1960 para diferenciarlos de los nuevos/abiertos que se encontraban en formación. La categoría integración es reemplazada por la de regionalismo.

A partir de entonces se bifurca el campo de estudios de la IR en dos líneas que se desarrollarán en paralelo y con escaso diálogo entre sí: las teorías de la integración europea —complejizando la cantidad y variedad de enfoques que buscan explicar diferentes aristas de este proceso— y el floreciente enfoque del nuevo regionalismo, que finalmente adoptó el nombre de Teoría del Nuevo Regionalismo¹⁷. Así, dos patrones de integración proporcionaron la base empírica para la construcción de la teoría. Las primeras avanzaron en el análisis del proceso multifacético de integración europea (como se expuso *ut supra*). Las segundas se desarrollaron bajo la preocupación de analizar la relación entre regionalización y globalización, delimitar el concepto de región y distinguir las progresiones de la construcción de región dado el mapa global de múltiples y diversos acuerdos. Sus referentes se inscriben en la economía política internacional y, de manera creciente, en el Constructivismo, generando collage de

¹⁷ En 1998 Björn Hettne y Fredrik Söderbaum publicaron un artículo seminal para conceptualizar el “fenómeno cualitativamente nuevo” del nuevo regionalismo y sistematizaron el debate proponiendo la noción de *enfoque*. Posteriormente, consideraron que había madurado en *teoría*. HETTNE, Björn y SÖDERBAUM, Fredrik, “The new regionalism approach” en *Politeia*, vol. 17, n° 3, 1998; HETTNE, Björn y SÖDERBAUM, Fredrik, “Theorising the rise of regionness” en BRESLIN, Shaun, et. al. (eds.) *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and Cases*, Routledge, Londres, 2002.

perspectivas teóricas¹⁸.

Pese a la nominación de la teoría, varios de sus referentes comparten que la división viejo versus nuevo regionalismo resulta interesante sólo en términos analíticos, y reconocen la búsqueda de una visión de conjunto¹⁹. Esta cuestión es central porque desde el momento de agitación conceptual, en las redes centrales de producción de conocimiento se dejó de utilizar el calificativo de “nuevo” —especialmente tras el auge del regionalismo comparado—. Al centrarse en cómo las regiones se construyen, sostienen y transforman a lo largo del tiempo, se parte del supuesto de que la construcción de la región es un proceso continuo que se desarrolla de manera acumulativa —más no lineal—. Esta operación permite diferenciar categorías afines —región, regionalización, regionalismo²⁰, regionidad²¹— y colocar en un segundo plano, cuando no resignar, la noción de integración. Más allá de los matices, las teorías del Nuevo Regionalismo destaca aspectos relevantes para el estudio de las regiones: la construcción de la región como un proceso ascendente, el papel de los actores no estatales y la afirmación de que son construcciones sociales. Por lo tanto, las regiones se encuentran en tensión a partir de proyectos políticos que disputan sobre la definición de lo que la región representa. Así, las ideas e identidades, tanto como los intereses, juegan un papel significativo en la definición y creación de una región.

El tercer momento de apogeo del estudio de la integración en las RI es el actual y se explica a partir de dos cuestiones. Primero, desde el año 2010, la agitación conceptual intra campo a partir de la pérdida de dinamismo de la UE como parte de sus crisis junto con la gravitación de otras experiencias de construcción. En el marco de estas discusiones, la propuesta para superar los antagonismos y la falta de diálogo entre las Teorías de la Integración Europea y las Teorías del Nuevo Regionalismo enfatiza el desarrollo del Regionalismo Comparado. Segundo, de manera más reciente, como parte de las discusiones disciplinarias sobre el centrismo occidental en las RI y la demanda por incorporar abordajes desarrollados por académicos y académicas de lo que, tentativamente, llamaremos el Sur global, las regiones ganaron popularidad a partir de la afirmación de la existencia de las RI Globales y la valorización de los aportes locales en esa construcción.

Así, el desarrollo de las dos teorías centrales del campo de estudios avanzó por canales paralelos durante una década, reactualizando el señalamiento de Donald Puchala en 1971 sobre los hombres ciegos y la incapacidad para el diálogo²²: las teorías de la Integración

¹⁸ SCHULZ, Michael; SÖDERBAUM, Fredrik y OJENDAL, Joakim, “Introduction: a framework for understanding regionalization” en SCHULZ, Michael; SÖDERBAUM, Fredrik, y OJENDAL, Joakim, (eds.) *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors, and Processes*, Zed Books, Londres, 2001.

¹⁹ FABBRI, Claudia, “The constructivist promise and regional integration: An answer to “old” and “new” puzzles. The South American case”, Working Paper nº 182, Department of Politics and International Studies, University of Warwick, 2005; WARLEIGH-LACK, Alex, “Towards a conceptual framework for regionalisation: bridging ‘new regionalism’ and ‘integration theory’” en *Review of International Political Economy*, vol. 13, nº 5, 2006, pp. 750-771; FAWCETT, Louise, “Exploring regional domains: A comparative history of regionalism” en *International Affairs*, vol. 80, nº 3, 2004.

²⁰ HURRELL, Andrew, “Regionalism in theoretical perspective” en Fawcett, Louise y HURRELL, Andrew, *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pp. 31-71.

²¹ HETTNE, Björn y SÖDERBAUM, Fredrik, *Theorising... op.cit.*

²² PUCHALA, Donald J. “Of blind men, elephants and international integration” en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 10, nº 3, 1971, pp. 267-284.



Europea porque prosiguieron sus análisis bajo el mito reconfortante de que la UE es una entidad *suis generis* mientras que desde las Teorías del Nuevo Regionalismo rechazaron los abordajes de los primeros por considerar que las variables dependientes son diferentes en uno y otro caso²³. La necesidad de encuentro comienza a ser visibilizada en un canal de divulgación gravitante con la elaboración de un *dossier* que condensa las discusiones para tender puentes entre ambos corpus teóricos, conceptuales y metodológicos y avanza en la propuesta de una agenda de trabajo para el campo de estudios desde los estudios comparados²⁴.

El Regionalismo Comparado venía desarrollándose como un sub-área de trabajo dentro del campo de estudios de la integración —desde el trabajo de los neofuncionalistas— y, tras este estímulo, se erigió como un programa de investigación²⁵. Si bien ha avanzado y se considera una herramienta significativa para acercar las posiciones dentro del campo, aún cuenta con problemas en los aspectos ontológicos, teóricos y metodológicos²⁶. Especialmente, las críticas resaltan que no existe un marco teórico y decisiones metodológicas compartidas²⁷. No obstante, buena parte de los referentes del campo de estudios —tanto en la vertiente europea como la del (nuevo) regionalismo— han avanzado en caracterizaciones del programa y utilizado este herramental para el estudio de diferentes regiones. Un elemento significativo de la consolidación de esta línea ha sido la elaboración de un manual²⁸, ya que este tipo de publicaciones —actualmente— da cuenta de la consagración de un campo.

De manera sucinta, al observar las últimas producciones académicas del campo, es posible afirmar que la agenda temática del regionalismo comparado ha estimulado el trabajo entre las dos escuelas (o paradigmas). Incluso —en casos puntuales— es dable argumentar que ha habido un proceso de socialización de los actores en estas redes de divulgación que ha nutrido el diálogo y acercamiento de posturas. A título ilustrativo, se puede señalar que autores que habían abordado el fenómeno de europeización, dieron paso a estudios de difusión de políticas en los regionalismos para organizar la agenda de investigación actual del regionalismo comparado²⁹.

²³ WARLEIGH-LACK, Alex, y Luk VAN LANGENHOVE. "Rethinking EU studies: the contribution of comparative regionalism" en *Journal of European Integration*, vol. 32, nº 6, 2010, pp. 541-562; SÖDERBAUM, Fredrik y SBRAGIA, Alberta, "EU studies and the 'new regionalism': what can be gained from dialogue?" en *Journal of European Integration*, vol. 32, nº 6, 2010, pp. 563-582.

²⁴ Esta estrategia permite renovar las conceptualizaciones de los actuales esquemas de integración sin caer en las falacias de los casos individuales o considerar al regionalismo como un concepto *atrapado*. PERROTTA, Daniela, *El Regionalismo... op.cit.*, p. 50.

²⁵ SÖDERBAUM, Fredrik, "Consolidating comparative regionalism: from euro-centrism to global comparison", Paper for the GARNET 2008 Annual Conference, Sciences Po Bordeaux, 17 a 19 de septiembre de 2008; SBRAGIA, Alberta, "Comparative regionalism: what might it be?" en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 46, nº 1, 2008, pp. 29-49; DE LOMBAERDE, Philippe, "The good, the bad and the ugly in comparative regionalism: a comment on Sbragia" en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 49, nº 3, 2011, pp. 675-681; ACHARYA, Amitav, "Comparative regionalism: a field whose time has come?" en *The International Spectator*, vol. 47, nº 1, 2012, pp. 3-15.

²⁶ DE LOMBAERDE, Philippe, *et al.* "The problem of comparison in comparative regionalism" en *Review of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2010, pp. 731-753.

²⁷ CLOSA, Carlos, "Mainstreaming regionalism" en *EUI Working Paper 2015/12*, 2015.

²⁸ BÖRZEL, Tanja A. y RISSE, Thomas, *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

²⁹ Es notable la adaptación de Börzel y Risse en este sentido: BÖRZEL, Tanja y RISSE, Thomas, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2000; BÖRZEL, Tanja y RISSE, Thomas, "From Europeanisation to diffusion: introduction" en *West European Politics* vol. 35, nº 1, 2011, pp. 1-19; BÖRZEL, Tanja y RISSE, Thomas, *When... op.cit.*; BÖRZEL, Tanja A., y Thomas RISSE. "From

En otro orden, desde posturas críticas se señala que los problemas del Regionalismo Comparado pueden sortearse desde la perspectiva del regionalismo regulatorio. Este enfoque abreva de la Ciencia Política y busca saldar la cuestión de diseños institucionales disímiles para colocar el foco en la puesta en marcha de políticas públicas regionales y su vinculación con la política doméstica³⁰. No obstante, la propuesta no ha obtenido popularidad en el centro del campo, quedando en una posición residual, pese a su versatilidad para asir experiencias regionales con variados diseños institucionales (en el marco de formas de gobierno nacional variadas).

Por último, el corolario de la discusión intra-campo es que la categoría indiscutida para referenciar estos fenómenos es la de regionalismo, mientras integración se reserva para la excepcionalidad europea. De aquí se desprende un desafío a la construcción de conocimiento en América Latina ya que las formulaciones generadas para aprehender el período que se abre con el siglo XXI han tenido —mayoritariamente— la tendencia a calificar el tipo de regionalismo más que a discernir cómo es el proceso de construcción de región, sus proyectos y resultados —asumiendo que el objeto de estudio es uno en constante movimiento—.

2. Las redes periféricas: la teoría social latinoamericana y su aporte al estudio de la integración

El desarrollo del campo de estudios que presentamos ha marcado el abordaje de la integración en América Latina, especialmente en cuanto a referenciar el caso europeo, primero, y a periodizarlo en términos de olas, luego³¹. En efecto, las teorías de la red de conocimiento central también abordaron esta región: primeramente, el propio Haas se interesó en aplicar sus postulados neofuncionalistas al Mercado Común Centroamericano y contó con la asistencia de Philippe Schmitter —tal como recupera Andrés Malamud³²—. Al hacerlo, alertó que sus constructos no eran fácilmente trasladables ya que cada región desarrolla sus propios objetivos funcionales y estímulos integracionistas³³. Schmitter y Malamud son referencias gravitantes para la aplicación del instrumental de las Teorías de la Integración Europea al estudio de los casos latinoamericanos para explicar lo que se define como limitaciones de estas experiencias (el fuerte sesgo del presidencialismo, la gradualidad en la cesión de soberanía —que los llevan a indicar que no se trata de integración— y, de manera más reciente, el solapamiento de acuerdos)³⁴. Por su parte, también desde las Teorías del Nuevo Regionalismo se abordaron

the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization, and Identity Politics” en *Journal of European Public Policy*, vol. 25, nº 1, 2018, pp. 83-108.

³⁰ HAMERI, Shahar, “Beyond methodological nationalism, but whereto for the study of regional governance?” en *Journal of International Affairs*, vol. 63, nº 3, 2009, pp. 430-441; HAMERI, Shahar y JAYASURIYA, Kanishka, “Regulatory regionalism and the dynamics of territorial politics: the case of the Asia-Pacific region” en *Political Studies*, vol. 59, nº 1, 2011, pp. 20-37.

³¹ DABÈNE, Olivier, *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*, Palgrave Macmillan, 2009; DABÈNE, Olivier, “Explaining Latin America’s fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind,” *Latin American Studies Association San Francisco*, 2012; SÖDERBAUM, Fredrik, *Rethinking Regionalism, Rethinking World Politics*, Palgrave, 2016; BID, *El nuevo... op.cit*; MANSFIELD, Edward D. y MILNER, Helen V., “The new wave of regionalism” en *International organization* 53.3, 1999; FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew, *Regionalism in world politics regional organization and international order* New York: Oxford University Press, 1995.

³² MALAMUD, Andrés, “Latin American regionalism and eu studies” en *Journal of European Integration* 32.6, 2010.

³³ HAAS, Ernst, “International integration: The european and the universal process,” en *International organization* 15.03, 1961.

³⁴ MALAMUD, Andrés, “Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of mercosur: An empirical examination,” en *Latin American Research Review* 40.1, 2005, MALAMUD, Andrés y SCHMITTER, Philippe, “La



los acuerdos regionales de América Latina, destacando un sesgo desde la economía política internacional para comprenderlo en la primera formulación del nuevo regionalismo, vinculado al proceso de reforma estructural de los estados³⁵. No obstante este acompañamiento de las tendencias generales, la región ha generado un corpus propio de conocimiento para abordar sus peculiaridades. Una diferencia sustantiva es el marco disciplinar: estas explicaciones no fueron desarrolladas por académicos de RI, sino que por intelectuales que desde otras disciplinas sociales (sociología, economía, derecho internacional, ciencia política) abordaron problemas *en clave* regional.

La unidad latinoamericana ha sido abordada por movimientos políticos, intelectuales y artísticos desde las guerras de independencia y existe un consenso visibilizado recientemente que lo relaciona con dos metas políticas a alcanzar: la autonomía y el desarrollo. La alusión a ambas como pulsiones integracionistas —es decir, como fuerzas que impulsan a los sujetos a poner en marcha una acción, según la acepción psicoanalítica freudiana de vocablo— fue desarrollada por José Paradiso³⁶. Desde aquí, se acepta la tesis latinoamericana de comprender a la integración como un instrumento de política. El mapeo de este recorrido conceptual a lo largo de las experiencias históricas de regionalismo fue realizado por varios autores desde entonces, generando una nueva y pujante línea de trabajo³⁷. Con la recuperación y visibilización de los aportes latinoamericanos y latinoamericanistas se afirma un pensamiento latinoamericano para la integración entendido como el conjunto de ideas sistematizadas sobre los procesos de construcción de región, unionismo e integración y las dimensiones asociadas a éstos en América Latina, cualesquiera fueran los límites difusos que esta arena política representa³⁸. Los tres grandes problemas sobre los cuales se estructura este PLI a lo largo del

experiencia de integración europea y el potencial de integración del mercosur,” en *Desarrollo Económico* 46.181, 2006, MALAMUD, Andrés, “Overlapping regionalism, no integration: Conceptual issues and the latin american experiences,” en, 2013.

³⁵ PHILLIPS, Nicola, “Regionalist governance in the new political economy of development: “Relaunching” the mercosur,” en *Third World Quarterly* 22.4, 2001, GÓMEZ MERA, Laura, “Explaining mercosur’s survival : Strategic sources of argentine-brazilian convergence,” en *Journal of Latin American Studies* 37, 2005, GÓMEZ-MERA, Laura y MOLINARI, Andrea, “Overlapping institutions, learning, and dispute initiation in regional trade agreements: Evidence from south america,” en *International Studies Quarterly* 58.2, 2014, TUSSIE, Diana y TRUCCO, Pablo, *Nación y región en américa del sur: Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana* Buenos Aires: Teseo, 2010, QUILICONI, Cintia, “Atlántico versus pacífico: Las alternativas en competencia de la integración comercial en américa latina,” en *Relaciones Internacionales*.47, 2014, QUILICONI, Cintia, “Competitive diffusion of trade agreements in latin america,” en *International Studies Review* 15.2, 2014, CARRANZA, Mario E, “Can mercosur survive? Domestic and international constraints on mercosur,” en *Latin American Politics and Society* 45.2, 2003, CARRANZA, Mario E, “Resilient or declining? Latin american regional economic blocs in the postneoliberal era,” en *Latin American Politics and Society* 56.3, 2014. BIANCULLI, Andrea C y HOFFMANN, Andrea Ribeiro, *Regional organizations and social policy in europe and latin america: A space for social citizenship?* Springer, 2016, BOUZAS, Roberto, “El mercosur diez años después. ¿proceso de aprendizaje o deja vu?,” en *Desarrollo Económico* 41.162, 2001.

³⁶ Lamentablemente, estas ideas fueron desarrolladas en diferentes conferencias desde el año 2010 y la obra que las reúne (“El ideal unificador en América Latina. Economía, sociedad y política en los procesos de integración”) aún se encuentra en prensa. Entrevista con el autor, 2012.

³⁷ BRICEÑO RUIZ, José, RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés y CASAS GRAGEA, Ángel, *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012. BERNAL-MEZA, Raúl. “El Regionalismo: Conceptos, Paradigmas Y Procesos En El Sistema Mundial Contemporáneo.” *Aportes para la Integración Latinoamericana* Año XV, Nro. 21, 2009. BRICEÑO RUIZ, José, y Alejandro SIMONOFF. *Integración Y Cooperación Regional En América Latina: Una Relectura a Partir De La Teoría De La Autonomía*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2015. MÍGUEZ, María Cecilia. “La Autonomía Heterodoxa Y La Clasificación De Las Políticas Exteriores En La Argentina.” *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad* 12 2 (2017): 207-229. BIALAKOWSKY, Alberto, Marcelo ARNOLD-CATHALIFAUD, y Paulo Henrique MARTINS. *El Pensamiento Latinoamericano: Diálogos En Alas. Sociedad Y Sociología*. Buenos Aires: ALAS. CLACSO. Teseo, 2015

³⁸ PAIKIN, Damián, PERROTTA, Daniela y PORCELLI, Emanuel, “Pensamiento latinoamericano para la integración,” en *Crítica y Emancipación* Año VIII.15, 2016.

tiempo son la autonomía, el desarrollo y la defensa de los recursos naturales.

Excede los objetivos del trabajo revisitar el robusto aporte del pensamiento latinoamericano para la integración (desde fines del siglo XIX a nuestros días), por un lado, y la aplicación de las teorías de la integración regional y el regionalismo centrales a esta región, por otro. Así como dar cuenta *in extenso* del incremento de la producción de conocimiento sobre integración desde los años 2008-2010. Por lo tanto, el recorte seleccionado son las escuelas de pensamiento que abordaron la región desde mediados del siglo XX. Es menester destacar que el desarrollo de estas escuelas no coincide estrictamente con las experiencias históricas de regionalismo por la cuestión central de que el objetivo de éstas no es la construcción de región sino los tres problemas señalados. Ilustra este desfase que los primeros acuerdos de integración fueron creados *a posteriori* de su teorización —resultantes de las recomendaciones de política surgidas en las redes de conocimiento de entonces—. En el caso de la etapa más reciente del campo de estudios, efectivamente, la producción de conocimiento sobre integración en el Siglo XXI ha estado fuertemente estimulada a partir de los acuerdos creados y reconfigurados en este momento —y, conforme se observa más adelante, a partir de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)—.

La producción de conocimiento sobre integración fue desarrollada y refinada en organizaciones y redes académicas regionales. Estas redes tuvieron sus epicentros en Santiago de Chile, Buenos Aires, San Pablo, Caracas y Ciudad de México, reproduciendo las asimetrías intra-regionales de los complejos científicos, tecnológicos y universitarios³⁹. De las instituciones regionales creamos destacamos: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1948), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, 1957), el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL, 1965), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO, 1967) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 1975). Por ellas transitaban los referentes del pensamiento social latinoamericano, muchos vinculados a la actividad política profesional, como funcionarios o asesores. En este punto, es menester destacar dos cuestiones. Primero, los referentes a los que aludimos fueron mayoritariamente hombres. Segundo, en el recorte seleccionado se ha dejado de lado la incorporación de Centroamérica y del Caribe, espacios que tuvieron desarrollos gravitantes, en redes académicas con carácter aún más periférico⁴⁰.

A modo de aclaración, es posible realizar un seguimiento de estas redes académicas y la producción de conocimiento sobre integración regional a partir de los espacios de

³⁹ BEIGEL, Fernanda, *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y argentina (1950-1980)*, Investigaciones y ensayos Buenos Aires: Biblos, 2010, BEIGEL, Fernanda, "La flacso chilena y la regionalización de las ciencias sociales en América Latina (1957-1973)," en *Revista mexicana de sociología* 71.2, 2009, BEIGEL, Fernanda, "Chile: Un centro periférico para la internacionalización de las ciencias sociales latinoamericanas y la construcción de un prestigio académico regional (1953-1973)," en *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea-Segunda Época*.1, 2014.

⁴⁰ La red regional que destaca fue el Consejo Superior Centroamericano (CSUCA) y, con el advenimiento de las dictaduras en el Cono Sur, la apertura de nuevas FLACSO en estos países. El exilio y las diásporas permitieron ampliar las redes regionales. También con la Revolución Cubana se gestó una nutrida red política-artística-intelectual de pensamiento social latinoamericano. Entre los autores que pensaron desde los años sesenta la región desde la peculiaridad del Caribe destacan Frantz Fanón, Norman Girvan, Sylvia Winter, Aimé Césaire, Lloyd A. Best y Kari Polanyi Levitt, entre otros. VALDÉS GARCÍA, Félix, *Antología del pensamiento crítico caribeño contemporáneo. West Indies, antillas francesas y antillas holandesas* Buenos Aires: CLACSO, 2017.



reflexión y publicación gravitantes en los diferentes momentos que señalamos⁴¹. Se destacan por estos años iniciales el rol que tuvo la revista *Desarrollo Económico* fundada en 1960; *Estudios Internacionales*, de 1967; Nueva Sociedad (NUSO), creada en 1972; las publicaciones de la CEPAL y el INTAI; así como el Centro Editor de América Latina (CEAL), de 1966. Destaca especialmente, la creación del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) estimulada por Luciano Tomassini⁴². No profundizamos aquí en cada uno de estos circuitos, si bien forma parte de la investigación grupal en curso.

La Teoría Social Latinoamericana⁴³ fue desarrollada en el marco de estos espacios de intercambio regional, generando escuelas propias de pensamiento que abordaron la IR y consolidaron un campo de estudios específico, vigente y en movimiento a nuestros días⁴⁴. Las tres escuelas con efectos sobre el estudio de la IR —actualmente popularizadas— son: el estructuralismo económico latinoamericano, la(s) teoría(s) de la dependencia y la escuela autonomista en política exterior. A éstas se adiciona una cuarta, proveniente de las ciencias exactas y naturales: la escuela latinoamericana en ciencia, tecnología y desarrollo⁴⁵ (véase Tabla 1) Otra característica fue la circulación y participación simultánea de estos referentes en más de un circuito. A título ilustrativo, Hélio Jaguaribe participaba de la discusión entre los economistas en CLACSO⁴⁶ mientras sus aportes al rol de la ciencia en países periféricos robustecían la escuela autonomista⁴⁷. Es posible indicar que estos referentes intelectuales tenían un amplio conocimiento de las ciencias sociales y podían pivotear entre disciplinas, de allí su interés y aporte a los estudios internacionales. Adicionalmente, se encontraban comprometidos con el avance riguroso de la producción de conocimiento en base a objetivos políticos de mejora general del bienestar en la región; lo que incluía una concepción peculiar sobre la utilidad social de la ciencia. De allí sus múltiples sombreros: académicos, intelectuales, practicantes de la política como profesión.

⁴¹ Esta propuesta metodológica para analizar el campo de estudios de la integración regional en América Latina entre los años cincuenta y noventa fue presentada en el trabajo: PERROTTA, Daniela, "La Integración Regional En América Del Sur Como Objeto De Estudio: ¿En Pos De la Construcción De Un Campo?" *III Jornadas de Relaciones Internacionales* (2012), retomando el proyecto de investigación del autor "La construcción del "campo de estudio" sobre la integración regional en América Latina: pasado y presente, rupturas y continuidades, dependencia y autonomía" (CLACSO, 2012).

⁴² TOMASSINI, Luciano. "Los Estudios Internacionales En América Latina: Algunas Contribuciones." *Estudios internacionales* 13 52 (1980): 545-552.

⁴³ Se opta por el singular para nombrar este corpus, si bien son múltiples teorías de lo social desde las variadas disciplinas de las ciencias sociales y las humanidades.

⁴⁴ Actualmente, estamos desarrollando una investigación sobre los primeros veinte años de CLACSO y las discusiones teóricas y metodológicas del circuito de intelectuales que transitaron por este espacio institucional respecto de la integración regional.

⁴⁵ DAGNINO, Renato, THOMAS, Hernán y DAVYT, Amílcar, "El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en latinoamérica: Una interpretación política de su trayectoria," en *Redes* III.7, 1996. SÁBATO, Jorge A., *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia - tecnología - desarrollo - dependencia* Buenos Aires: MINCYT - Biblioteca Nacional, 2011.

⁴⁶ El primer secretario ejecutivo de CLACSO fue Aldo Ferrer y en el marco de la realización de la primera Asamblea General (Lima) en 1968 se discutió la dependencia político-económica de la región, abordando la construcción del modelo latinoamericano de integración. El debate fue organizado a partir de la presentación de los robustos trabajos elaborados por Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, Miguel S. Wionczek y Theotonio Dos Santos.

⁴⁷ JAGUARIBE, Helio, *Desarrollo económico y desarrollo político* Buenos Aires: EUDEBA, 1968, JAGUARIBE, Helio, "Autonomía periférica y hegemonía céntrica," en *Estudios internacionales* 12.46, 1979.

Tabla 1. Escuelas de pensamiento social latinoamericano y aportes al estudio de la integración (1960-1990)

Escuela	Ideas centrales	Autores
Estructuralismo económico	<p>Las características estructurales de la región y la inserción internacional que deteriora progresivamente los términos del intercambio han de ser corregidos por medio de la generación de un desarrollo industrial propio a partir de la construcción de un mercado regional unificado y de una estructura asociativa en términos de cadenas de valor.</p> <p>La integración regional es clave para la conformación del mercado ampliado que requiere el proceso de industrialización para pasar de un modelo liviano a uno pesado. Incorporación del "mito de la integración" (Herrera) para nutrir las herramientas de construcción de un mercado regional planificado con un pensamiento filosófico-político capaz de brindarle un sentido global. Diferenciación entre densidad nacional y densidad regional (Ferrer).</p>	<p>Raúl Prebisch Celso Furtado Aldo Ferrer Felipe Herrera Helio Jaguaribe Osvaldo Sunkel</p>
Dependencia	<p>La dependencia es una relación condicionante: los países dominantes pueden expandirse y auto-impulsarse en tanto que otros (dependientes) solamente pueden hacerlo como reflejo de tal expansión; quedan así situados en el retraso y bajo la explotación de los dominados, condicionados en su estructura interna en función de los intereses hegemónicos.</p> <p>La dependencia no se supera aislando al país, sino cambiando las estructuras internas, lo que conduce al enfrentamiento con esa estructura internacional. Esta condición interna e integral de la sociedad latinoamericana determina a las burguesías dominantes, que son conscientes de tal condición y la aceptan gustosa.</p>	<p>Theotonio Dos Santos Fernando Henrique Cardoso Enzo Faletto André Gunder Frank Ruy Mauro Marini Vânia Bambirra</p>



Autonomía	Definir la ubicación y las posibilidades del establecimiento de objetivos y políticas exteriores <i>autónomas</i> respecto de los centros de poder. Caracterizar el sistema internacional y la distribución asimétrica del poder a su interior. Comprender el rol de los factores domésticos –ya sea en términos de subsistemas (Jaguaribe) o de los actores que definen o inciden sobre la política exterior (Puig)–.	Juan Carlos Puig Helio Jaguaribe Luciano Tomassini Guillermo Figari Tullo Vigevani Maria Regina Soares de Lima
Latinoamericana en Ciencia, Tecnología y Desarrollo	Establecer una propuesta de desarrollo tecnológico propio –latinoamericano– a partir de la inserción de políticas sectoriales y nacionales como variable fundamental del desarrollo económico y social integral. Discusión sobre la forma y la finalidad de hacer ciencia en la región: utilizando metodologías y teorías propias o foráneas y en vinculación o no con el cambio social. Búsqueda de autonomía científica y tecnológica. Diferenciación entre cientificismo y ciencia politizada (Varsavsky).	Jorge Sábató Amílcar Herrera Oscar Varsavsky Sara Rietti José Leite Lopes Miguel Wionczek Francisco Sagasti Máximo Halty Marcel Roche Helio Jaguaribe Osvaldo Sunkel

Fuente: elaboración propia. Cada Escuela tiene sus continuadore/as a la fecha.

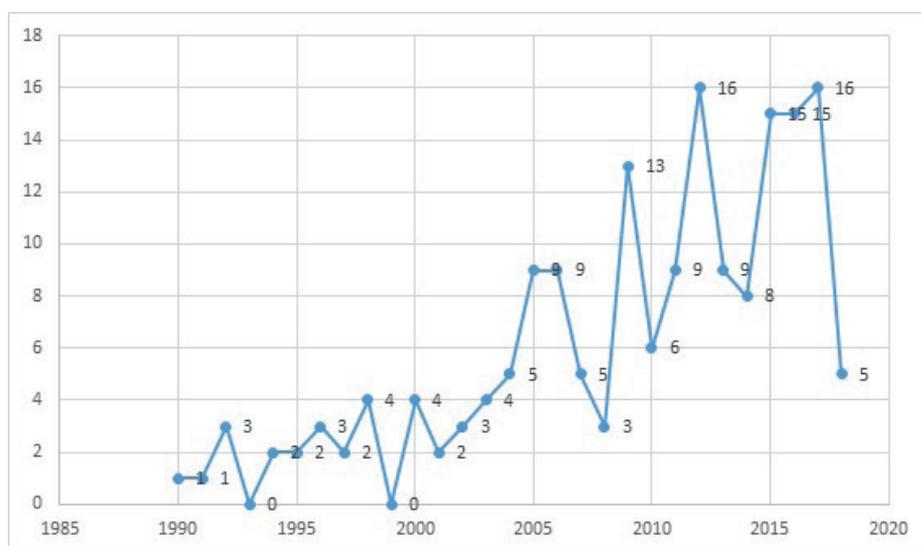
Las tres primeras escuelas se han mantenido a lo largo de los años a partir de la actualización de sus postulados por sus referentes y discípulos, así como también se han realizado relecturas y apropiaciones. Los avances que se registran en la producción de conocimiento autónomo en América Latina desde finales de los ochenta se encuentran en redes más fragmentadas y con menor visibilización, si bien es posible identificar un conjunto de referentes que transitan por redes académicas consolidadas a lo largo del tiempo. Como argumentamos, estas escuelas fueron creadas para analizar problemas generales de la región latinoamericana y caribeña; no obstante, al realizar el seguimiento por sus autores y discípulos se observa que hacia los ochenta comienza a ser objeto de indagación la integración, especialmente a raíz de las limitaciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y de su transformación en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El auge de la globalización en los noventa y el momento unipolar —con la potencia hegemónica “en casa”— fueron estímulos insoslayables para pensar las regiones. Por citar dos ejemplos: en el campo económico, los escritos de Aldo Ferrer para construir un esquema de integración desde el MERCOSUR frente al auge de la globalización neoliberal y la distinción entre densidad nacional y densidad regional⁴⁸. La discusión de Juan Carlos Puig de 1989 sobre las dificultades que evidenció la ALALC le permite formular el tipo de integración —la solidaria— que se ajusta a fines autonomistas⁴⁹.

⁴⁸ FERRER, Aldo, *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el mercosur en el sistema internacional* Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 1997, FERRER, Aldo, “Densidad nacional y densidad regional,” en *Revista Densidades*.1, 2008.

⁴⁹ PUIG, Juan Carlos, “Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías del siglo XX,” en *Integración Latinoamericana* enero-febrero, 1989.

El renovado ímpetu a la construcción de regiones en el siglo XXI contribuyó al de las producciones sobre regionalismo. El movimiento del “regionalismo con adjetivos”⁵⁰ – postliberal⁵¹, posthegemónico⁵², inclusivo o social⁵³, nuevo regionalismo estratégico⁵⁴— profundizó las características especiales de la construcción de región en esta parte del globo, más recurrió en el problema del caso único ($N=1$)⁵⁵. Entonces, si bien se avanzó en la generación de conocimiento –y el proceso quedó a medio camino dado el cambio de ciclo político y económico desde el 2012– también se profundizó la confusión conceptual con la utilización de categorías del circuito central para ganar visibilidad y reconocimiento en éste. Efectivamente, el gráfico 1 da cuenta del desarrollo de las publicaciones sobre el regionalismo latinoamericano en la Base de datos SCOPUS de la Compañía Elsevier⁵⁶, es decir, en el espacio central de publicación y donde la academia de la región se encuentra sub-representada.

Gráfico 1. Serie de Publicaciones en SCOPUS sobre regionalismo latinoamericano



Fuente: elaboración propia en Scopus. Los términos que se usaron fueron “regionalismo latinoamericano” or “regionalism” and “Latin America”. Fecha de Búsqueda: 09/06/2018.

⁵⁰ PERROTTA, Daniela y PORCELLI, Emanuel, ““Regionalismo adjetivado”: Desafíos teóricos para la comprensión de los procesos de construcción de región en américa latina,” Documento de Trabajo Buenos Aires: CEAP, 2016.

⁵¹ SANAHUJA, José Antonio, “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en américa latina y el caribe,” *Anuario de la integración regional de américa latina y el gran caribe 2008-2009*, eds. L MARTÍNEZ, L PEÑA y Mariana VAZQUEZ Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES, 2008, SANAHUJA, José Antonio, “Post-liberal regionalism in south america: The case of unaser,” en *RSCAS Working Papers* 5, 2012. MOTTA VEIGA, Pedro da y RÍOS, Sandra, O regionalismo pós-liberal, na américa do sul: Orígens, iniciativas e dilemas (Santiago de Chile: CEPAL, 2007).

⁵² RIGGIROZZI, Pia y TUSSIE, Diana, “The rise of post-hegemonic regionalism in latin america,” *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of latin america*, eds. Pia RIGGIROZZI y Diana TUSSIE, vol. 4 Dordrecht: Springer, 2012, RIGGIROZZI, Pia y GRUGEL, Jean, “Regional governance and legitimacy in south america: The meaning of unaser,” en *International Affairs* 91.4, 2015, BRICEÑO RUIZ, José, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en américa latina,” en *Estudios internacionales (Santiago)* 45.175, 2013.

⁵³ VAZQUEZ, Mariana, “El mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en américa del sur,” *Mercosur 20 años*, ed. Gerardo CAETANO Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional - CEFIR, 2011, BRICEÑO RUIZ, José, “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el mercosur,” *El mercosur y las complejidades de la integración regional*, ed. José BRICEÑO RUIZ Buenos Aires: TESEO, 2011.

⁵⁴ APONTE GARCÍA, Maribel, *El nuevo regionalismo estratégico. Los primeros diez años del alba-tcp* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2014, APONTE GARCÍA, Maribel y AMÉZQUITA PUNTIEL, Gloria, *El alba-tcp. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2015.

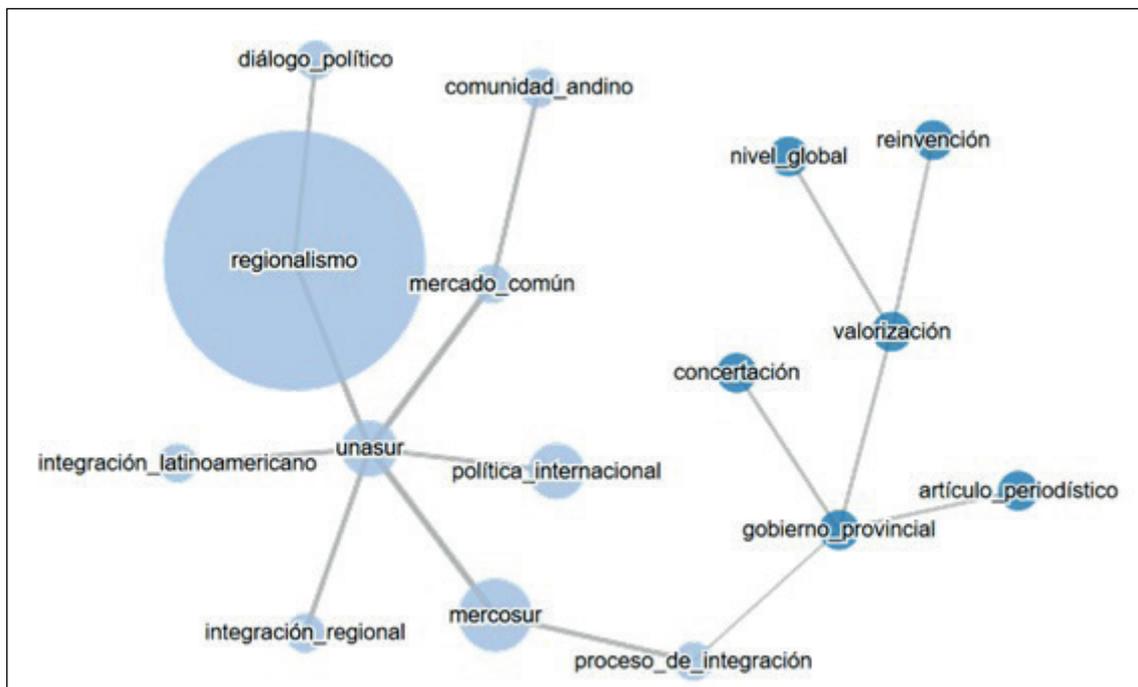
⁵⁵ PERROTTA, Daniela, *El regionalismo...op.cit.*

⁵⁶ Plataforma de búsqueda <https://datasearch.elsevier.com/#/search>

Entre 1990 y el 2018 se publicaron en Scopus 174 artículos que identifican como la primer palabra clave en sus trabajos “regionalismo latinoamericano”. Se observa pues que existe una correlación entre el estudio del regionalismo y los procesos de construcción de región en América Latina. Los picos de publicación fueron los años 2017 y 2012, con 16 trabajos cada uno; seguidos por los años 2016 y 2015, con 15 trabajos cada uno; y el año 2009 con 13 artículos totales. Respecto de la procedencia de los y las autoras, el 27% de esas publicaciones fueron realizadas en Estados Unidos (47 trabajos), seguido por Reino Unido en un 20% (35 trabajos) y de nacionalidad indefinida un 12%. El cuarto lugar lo ocupa Argentina con el 5,7% (10 trabajos), seguida por México con el 5,2% (9 artículos) y Brasil con 4,6% (8 trabajos). Por supuesto, estos valores por “origen” del autor tiene el sesgo de ser una base donde no se encuentran representados mayoritariamente los y las académicas latinoamericanos. Buena parte de quienes publican en estas revistas son autores vinculados a la red central de producción de conocimiento por estar radicado en esas instituciones o haber realizado sus estudios de posgrado allí.

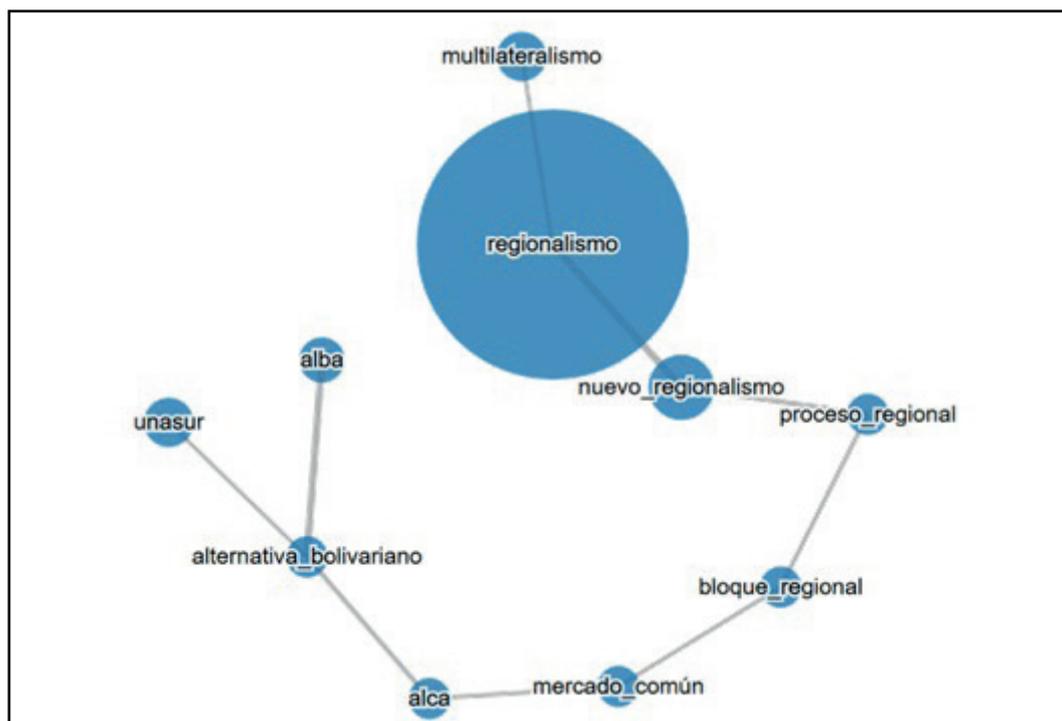
Al concentrarnos en las publicaciones realizadas en los dos repositorios más importantes y rigurosos de América Latina —SciELO (gráfico 2) y Redalyc (gráfico 3)—, es posible observar cuáles son las temáticas vinculadas al estudio del regionalismo.

Gráfico 2. Red de Conceptos sobre Regionalismo en Publicaciones en la base SCIELO



*Fuente: elaboración propia en el portal Intelligo. Fecha de búsqueda: 09/06/2018.
Criterio de búsqueda "Regionalismo" base de datos "SciELO.org"*

Gráfico 3. Red de Conceptos sobre Regionalismo en Publicaciones en la base REDALyC



Fuente: elaboración propia en el portal Intelligo. Fecha de búsqueda: 09/06/2018.
 Criterio de búsqueda "Regionalismo" base de datos "Redalyc"

Estos dos gráficos son una red de conceptos que muestra en tamaño (distribución de frecuencias) aquellas categorías más frecuentemente vinculadas a la palabra clave que hemos definido —en este caso, "regionalismo"—. Igualmente, estos dos repositorios, si bien son más representativos de la academia local, no contemplan publicaciones gravitantes porque no se encuentran en ninguno de éstos. A título ilustrativo, el anuario de la integración regional latinoamericana y caribeña desarrollado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), así como la revista Nueva Sociedad y otras de organismos regionales, no están allí contemplados.

De los tres gráficos es posible ejercitar una interesante hipótesis de trabajo para seguir problematizando: el campo de integración regional responde o reacciona *ex-post* a "la" política en América Latina. Retomando el Gráfico 1, los momentos en los que nuestro tema de búsqueda es más frecuente en la dinámica interanual de publicaciones expuesta en la serie se corresponden *ex-post* a hitos o acciones específicas de las instituciones (la crisis económica de los regionalismos de fin de siglo; los relanzamientos durante el primer lustro; la creación de la UNASUR y la gravitación que tuvo la construcción de políticas regionales en áreas "disruptivas" o "novedosas" como la defensa, la infraestructura, políticas sociales —especialmente salud— y democracia). Veamos esto más en detalle: si la discusión respecto de la cuestión regional no se evidencia en impacto en la distribución de frecuencias de las publicaciones más destacadas del campo de conocimientos no es demasiado arriesgado afirmar que el movimiento de la cuestión cognitiva en materia de integración regional no seguiría la dinámica *bottoms-up* (desde el campo científico hacia la política) sino su opuesto: desde la política hacia el campo científico. Por cierto, el despliegue teórico-metodológico necesario para la contrastación de



esa hipótesis requiere de un trabajo empírico más complejo en dimensión y que escapa a los objetivos de este trabajo. En cualquier caso y con el espíritu de provocar al lector respecto de estas dinámicas, se pretende incentivar la discusión respecto de la relación entre política y conocimiento, propio de este campo de estudios, y su dinámica. Si se asume que nuestro campo de estudios ve gran parte de su desarrollo gracias a su capacidad de ofrecerse como una voz experta: ¿Por qué la voz experta no se materializa en la discusión del campo *ex-ante* a la práctica de las instituciones? ¿Qué voz experta está siendo un recurso cognitivo para las instituciones y por qué ese insumo no se plasma en las publicaciones más destacadas de ese campo académico?

En ningún caso se pretende aquí afirmar sin miramientos una posición que refuerce la tan criticada lógica de la “torre de marfil” de la academia. Es propósito de este simple ejercicio evidenciar la cuestión ensayando posibles modelos de indagación para nuestra hipótesis en, digamos, dos niveles: la ciencia de excelencia para los fenómenos políticos descritos no es el principal insumo de los *policy-makers* locales (en sentido amplio), y/o la ciencia de excelencia asumida en los regímenes de publicación de mayor impacto del globo no representa a la voz experta, cuya presencia en la academia no se refleja en esas dinámicas.

Efectivamente, sobre el primer punto, existe una profusa literatura sobre la vinculación entre conocimiento y política que da cuenta de los diferentes problemas para vincular la producción académica a la elaboración de políticas públicas –desde cuestiones sobre los tiempos que requieren uno y otro, los variados lenguajes y la accesibilidad de la información, hasta la delimitación de prioridades⁵⁷– así como la construcción de modelos para que el conocimiento sea “útil” a la política. Respecto del segundo nivel de la hipótesis sugerida, es interesante indagar cómo ese conocimiento presente en los regímenes de publicación centrales no termina de dar cuenta fehacientemente de aspectos centrales de “la” política del regionalismo; aspectos que —a la vez— sí son asumidos por el conocimiento del régimen periférico de publicación (que tiene un conocimiento “más próximo”) pero que, por diferentes motivos, no logra ser “validado” por el régimen central. Al respecto, la desestimación de las explicaciones locales por la utilización de las propuestas de la red académica central se vincula a tres procesos: primero, buena parte de los acuerdos regionales encaminados desde los años noventa responden a la aplicación de visiones prescriptivas sobre el rol del regionalismo como catalizador de la globalización. Así, los mismos organismos regionales que postularon la integración de los sesenta —como CEPAL y el BID-INTAL— junto a los de la renovada estructura del orden económico mundial promovieron la firma de los acuerdos de regionalismo abierto a modo de inserción internacional competitiva en el nuevo marco multilateral y así cristalizar el proceso de reforma estructural por medio de un cerrojo jurídico-institucional. En segundo

⁵⁷ Los estudios pioneros en este campo son los de Carol Weiss: WEISS, Carol H. “Research for Policy’s Sake: The Enlightenment Function of Social Research.” *Policy analysis* (1977): 531-545. WEISS, Carol H. “The Many Meanings of Research Utilization.” *Public administration review* 39 5 (1979): 426-431. WEISS, Carol H. “Policy Research as Advocacy: Pro and Con.” *Knowledge and Policy* 4 1-2 (1991): 37-55. WEISS, Carol H, Erin MURPHY-GRAHAM, y Sarah BIRKELAND. “An Alternate Route to Policy Influence: How Evaluations Affect Dare.” *American Journal of Evaluation* 26 1 (2005): 12-30. Desde allí el campo ha sido muy prolífico, excede los objetivos de este trabajo revisitarlos. En un estudio del que colaboramos, abordamos el nexo entre conocimiento y toma de decisiones para el caso de política comercial externa; incluyendo allí estudios de caso sobre MERCOSUR. Véase: BOTTO, Mercedes. *Saber Y Política En América Latina: El Uso Del Conocimiento En Las Negociaciones Comerciales Internacionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial, 2007 [disponible en inglés: BOTTO, Mercedes. *Research and International Trade Policy Negotiations: Knowledge and Power in Latin America*. Vol. 1: Routledge, 2009].

lugar, la estrategia de la UE de diseminar su forma de construir región estimuló un conjunto de estudios basados en el instrumental de las Teorías Europeas de la Integración. La difusión de las cátedras *Jean Monnet*, la cooperación en educación superior y las acciones de diálogo político interregionales estimularon estas miradas⁵⁸. La diplomacia científica encaminada por la UE fue productiva en la utilización de su instrumental por parte de académicos (y decisores políticos) en la región, especialmente en la disputa global sobre las formas deseadas del regionalismo. En tercer lugar, las reglas de juego de la producción, circulación, consumo y validación de la producción de conocimiento académico en el mundo inciden en los límites y posibilidades para el desarrollo de miradas locales⁵⁹. Efectivamente, es posible observar que las situaciones de dependencia académica se profundizan conforme se agranda la brecha de lo que se considera y se descarta como “ciencia de excelencia” en detrimento de las características propias de la producción, la divulgación y el uso de la ciencia en América Latina. El resultado es que buena parte de los y las académicas de la región se encuentren tensionados entre desarrollar un instrumental teórico y metodológico propio —conforme los problemas cognitivos de la región— y validar su conocimiento conforme reglas diseñadas para contextos con diferentes problemas cognitivos. Al mismo tiempo, estas preocupaciones se anidaron a las discusiones sobre la colonialidad del saber y al centrismo occidental en la producción de conocimiento⁶⁰, lo que dio paso a la visibilización de los aportes del Sur (global) en diferentes disciplinas, incluyendo las RI. En el siguiente acápite discutimos esto.

Con todo, los aportes de América Latina a las RI desde la IR como objeto de estudio son cuatro. Primero, la discusión sobre cesión y/o puesta en común de soberanía se establece en términos disímiles: diferenciar soberanía de autonomía al afirmar que la mejora de los márgenes de autonomía de los estados se alcanza con acuerdos de integración con diferentes grados o niveles de delegación de soberanía. Segundo, la integración (y/o el regionalismo) admite tipologías en función de los proyectos políticos que persiga, especialmente si la meta es construir autonomía, procurar desarrollo y defender los recursos naturales. Tercero, en relación a lo anterior, resulta más evidente la dependencia de los procesos políticos regionales respecto de los procesos políticos nacionales. Cuarto, la construcción identitaria regional parte

⁵⁸ PERROTTA, Daniela, “La cooperación en mercosur: El caso de las universidades,” en *Temas* 54, 2008. SANAHUJA, José Antonio, VÁZQUEZ, Sergio Tezanos, KERN, Alejandra y PERROTTA, Daniela, Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la unión europea y américa latina y el caribe (Hamburgo: Fundación EU-LAC, 2015). LENZ, Tobias, “Eu normative power and regionalism: Ideational diffusion and its limits,” en *Cooperation and Conflict* 48.2, 2013.

⁵⁹ PERROTTA, Daniela, *Universidad...op.cit.*, VESSURI, Hebe, “The current internationalization of social sciences in latin america. Old wine in new barrels?,” *Internationalization of the social sciences and humanities*, eds. M. KUHN y WEIDEMAN Bielefeld: Transcript, 2010, VESSURI, Hebe, GUÉDON, Jean-Claude y CETTO, Ana María, «Excellence or quality? Impact of the current competition regime on science and scientific publishing in latin america and its implications for development,” en *Current Sociology* 62.5, 2014, KREIMER, Pablo, “¿dependientes o integrados?: La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo,” en *Nómadas*.24, 2006, KREIMER, Pablo, “La evaluación de la actividad científica: Desde la indagación sociológica a la burocratización. Dilemas actuales,” en *Propuesta educativa* 2.36, 2011, NAIDORF, Judith, “Actuales condiciones de producción intelectual. Una aproximación a la situación de los investigadores de las universidades públicas argentinas,” *Las condiciones de producción intelectual de los académicos en argentina, brasil y méxico*, eds. Judith NAIDORF y Ricardo PÉREZ MORA Buenos Aires: Miño y Dávila, 2012, NAIDORF, Judith y PERROTTA, Daniela, “La ciencia social politizada y móvil de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades,” en *Revista de la educación superior* 44.174, 2015.

⁶⁰ QUIJANO, Anibal, “La crisis del horizonte de sentido colonial/moderno/eurocentrado,” en *Casa de las Américas*.259-260, 2010, MIGNOLO, Walter, *La idea de américa latina* Barcelona: Gedisa, 2007, LANDER, Edgardo, *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales* Buenos Aires: CLACSO, 2003. VIVARES, Ernesto, LOMBARDO, Paul Torres y CVETICH, Kristina, “Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos latinoamericanos,” *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: Celac e iberoamérica*, eds. Adrian BONILLA y Isabel ÁLVAREZ San José CR: FLACSO, 2014.



de reconocer la existencia de una gran nación pluricultural latinoamericana y caribeña previa al proceso de conquista y colonización, las características de ese proceso y la peculiaridad de la conformación de los estados nación.

3. Los aportes latinoamericanos al campo de estudio: ¿discusión disciplinaria o visibilización de la geopolítica del conocimiento?

Se expuso que dos patrones de regionalismo y sus teorías avanzaron por carriles separados, posponiendo la crisis paradigmática una década, y que la agitación conceptual en el campo se despliega en dos ejes: (1) la discusión intra-campo para promover el diálogo entre ambos corpus teóricos para analizar el regionalismo como un fenómeno general pese a las peculiaridades de cada caso; (2) el debate disciplinar sobre el Occidentalismo prevaleciente y la demanda por valorizar los aportes locales en el estudio global de las Relaciones Internacionales.

La combinación de ambas cuestiones suscitó para la academia latinoamericana la visibilización de las explicaciones que surgieron para analizar el unionismo del siglo XXI, los proyectos creados, la refundación de los preexistentes y la incorporación de agendas de regulación. Esto también habilitó el reconocimiento de las formulaciones desarrolladas por las escuelas de la Teoría Social Latinoamericana y un inusitado interés de las mismas por académicos de RI "externos" al campo de estudios de la integración. Es decir, una parte del reconocimiento de estas producciones se explica por la popularidad que obtienen las experiencias de regionalismo latinoamericano y las propuestas originales para aprehenderlo, especialmente los que abrevan en la tradición del PLI. Pero también por un proceso reciente: la apropiación temática del regionalismo como estrategia de inserción en la discusión disciplinar de amplificación de las voces locales. Entonces, para los últimos, la revisión del Pensamiento Latinoamericano para la Integración y la actualización histórica de los fenómenos regionales sirve a los fines de posicionamiento disciplinar y búsqueda de reconocimiento y legitimidad en redes académicas centrales. Resulta alentador el estímulo al estudio del regionalismo como parte de la aportación local desde América Latina a las Relaciones Internacionales "globales", más es menester trascender la retórica de la visibilización y la liviandad de análisis en pos del desarrollo de un programa de trabajo riguroso para la construcción de teoría en Relaciones Internacionales como en el campo de la integración bajo preguntas significativas para estas latitudes; es decir, en base a nuestros problemas cognitivos y que puedan entrar en diálogo con los problemas cognitivos del *mainstream* disciplinar.

La construcción de las RI globales es una demanda disciplinar que se vincula al proceso de visibilización y denuncia del centrismo Occidental –y Westfaliano– desde posturas críticas marxistas y pos-coloniales, así como de la academia del Sur Global⁶¹ (de las redes periféricas, mejor dicho), un debate iniciado en otras Ciencias Sociales de regiones periféricas hace ya al menos dos décadas⁶². Efectivamente, estas críticas son pertinentes y el llamado a trascender

⁶¹ TICKNER, Arlene B, *Los estudios internacionales en américa latina: isubordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002, TICKNER, Arlene B y WAEVER, Ole, *International relations scholarship around the world* London: Routledge, 2009, ACHARYA, Amitav, "Global international relations (ir) and regional worlds a new agenda for international studies," en *International Studies Quarterly* 58.4, 2014, HURRELL, Andrew, "Towards the global study of international relations," en *Revista Brasileira de Política Internacional* 59.2, 2016, ACHARYA, Amitav y BUZAN, Barry, "Why is there no non-western international relations theory? An introduction," en *International Relations of the Asia-Pacific* 7.3, 2007.

⁶² LANDER, Edgardo, *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales.op.cit*, SOUSA SANTOS, Boavenura, *Descolonizar el saber, reinventar el poder* Montevideo: TRILCE, 2010.

los clivajes Norte-Sur / Este-Oeste permite nutrir todo desarrollo disciplinar. La apelación a las Relaciones Internacionales globales fue planteada como una meta disciplinar para la incorporación perspectivas pluralistas e inclusivas, respetuosas de la diversidad, basadas en la historia mundial, integradora de regiones, regionalismos y estudios de área, para evitar el excepcionalismo⁶³. Por su parte, otras posturas que reconocen las críticas señalan las limitaciones de las propuestas aún emergentes, ya que las Relaciones Internacionales no han sido trastocadas en sus presupuestos teóricos y metodológicos centrales⁶⁴. En otras palabras, el debate sobre la “globalidad” de la disciplina —que ha ganado legitimidad y no ha de soslayarse— se dirime entre visibilizar un conjunto de demandas que no son novedosas para quienes han producido conocimiento desde posiciones periféricas⁶⁵ y el llamado a mantener el conjunto de problemas y constructos centrales de la disciplina sin profundizar en las condiciones de producción de conocimiento que, efectivamente, cuentan con centros y periferias.

Reconocer los aportes de la academia latinoamericana al campo de estudios de la integración y, por traslación, a las RI forma parte de la actual tendencia en pos de la construcción de las RI globales. Esta visibilización coyuntural es el resultado del impacto de los patrones de producción, circulación y consumo de conocimiento a nivel global sobre la discusión disciplinar. La actual geopolítica del conocimiento ha posibilitado que la academia local incida sobre la academia *mainstream* y ello se derive en demandas por mayor inclusión en este circuito central. De la misma manera que la TSL se incorporó de manera dependiente al circuito científico central entre los años cincuenta y sesenta, la actual internacionalización de la ciencia social latinoamericana, en general, y de las RI, en particular, permite la visibilización de estas voces —ya sean conformistas, revisionistas y/o disidentes—. Esta mayor presencia de las academias locales en las discusiones centrales se encuentra estructurada en el régimen de validación del conocimiento académico, que es el que moldea la actual geopolítica del conocimiento⁶⁶.

Las lógicas de la comunicación científica internacional que delimitan centros y periferias a partir del mercado de divulgación —eminente editorial—⁶⁷ revitalizan las preguntas de

⁶³ ACHARYA, Amitav, *Global...op.cit.*, p. 3.

⁶⁴ HURRELL, Andrew, *Towards...op.cit.*, p. 2.

⁶⁵ Por citar un ejemplo, Luciano Tomassini en 1980 ya planteaba: “[el] aporte de Estudios Internacionales al desarrollo de la disciplina es el hecho de que la revista no ha sido tanto el resultado de una programación editorial de carácter impersonal, sino el fruto de un diálogo continuo entre un grupo de estudiosos de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos interesados en compartir y debatir sus ideas, lo que ha hecho de ella una especie de “seminario permanente”. En ocasiones, ese diálogo se expresó en la formación de agrupaciones de carácter estable, como el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). Tres aportes se ha procurado efectuar a través de ese diálogo: [1] Promover el perfeccionamiento de los estudios internacionales como una disciplina académica y acentuar su vinculación con los problemas del desarrollo. [2] Mantener el análisis dentro de una perspectiva latinoamericana, no para evitar el examen de los intereses nacionales, sino por estimarse que América Latina debe actuar en el escenario internacional en forma concertada y que, por consiguiente, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, la región constituye un legítimo campo de estudio. [3] Desarrollar, en la medida de lo posible, un enfoque transdisciplinario, más interesado en alcanzar una comprensión real de los problemas que en el avance formal de la disciplina, en un escenario internacional caracterizado por la creciente complejidad e interdependencia de los temas”. TOMASSINI, Luciano. “Los Estudios ... *op.cit.*”, p. 545-546.

⁶⁶ La diseminación local de criterios de evaluación estandarizados internacionalmente incide en la promoción de un régimen de competencia global que promueve un modelo *mainstream* de internacionalización. PERROTTA, Daniela, *Universidad...op.cit.*

⁶⁷ Mercado editorial potenciado por la era digital que ha llevado a la masificación de revistas on-line que tienen



la escuela latinoamericana en ciencia, tecnología y desarrollo respecto al lugar del científico periférico como “especialista local” relegado a la recopilación de datos y el desarrollo de estudios empíricos, mientras los científicos del circuito central son quienes pueden elaborar teorías y realizar un aporte al conocimiento con validez y alcance global⁶⁸. Esta situación genera dos fenómenos en paralelo: primero, una apropiación liviana del corpus teórico del Pensamiento Latinoamericano para la Integración con pocas perspectivas de profundización, avance y/o crítica de los postulados de las escuelas que hemos señalado –ya que se cimienta en la auto-reproducción de una elite periférica internacionalizada–; segundo, la desestimación de las peculiaridades locales –que no encajan en los intereses del circuito de divulgación hegemónico– y, consecuentemente, desestimulan la construcción de teorías innovadoras, creativas y vinculadas con la realidad político-social local.

Así, buena parte de las críticas latinoamericanas al actual sistema de evaluación académica que impacta sobre el formato de divulgación pueden ser trasladadas a la discusión de la construcción de conocimiento efectivamente local y transformador en América Latina (sobre la integración, otros problemas de las Relaciones Internacionales y las ciencias sociales en general): idioma de publicación y la posibilidad de alcanzar usuarios locales; las preguntas realizadas, las metodologías preferidas y las teorías sobre las que se abreva y su vinculación con la transformación social; la publicación en acceso abierto no comercial de calidad pero que no se encuentra visibilizado como tal por los sistemas científicos y universitarios, por los colegas y por los estudiantes de posgrado y grado. A lo que se adiciona la cuestión sobre el *paper* como el formato preferido para comunicar y divulgar, especialmente si se busca impactar en el sector público y/o en organizaciones sociales. A título ilustrativo: ¿es el inglés el idioma que genera más impacto en una región de habla hispana y lusófona?, especialmente, en tanto el español es el segundo idioma más hablado del mundo luego del chino; ¿importa tanto estudiar la *governance* en América Latina, más que otros temas? (tan sólo por abordar una temática popular hoy); ¿es el *paper* el mejor formato para que un hacedor de política tenga insumos para su actividad? Es más, la popularidad de visitar el regionalismo latinoamericano como aporte local a las Relaciones Internacionales ¿podrá ser sostenible o quedará como moda coyuntural?

Estas —y otras— son preguntas que han de estructurar la reflexión sobre la producción local en Relaciones Internacionales, en general, y sobre integración regional, en particular. Analizar cómo se conforman las comunidades disciplinares locales en redes regionales, sus parámetros de funcionamiento y sus aportaciones autónomas; y desde aquí, cómo dialogan con redes académicas centrales –ya que las disciplinas no se internacionalizan ni regionalizan; son los programas de formación, de investigación y de vinculación los que experimentan y/o encaminan procesos de internacionalización y regionalización.

Discusión

Las Relaciones Internacionales han tenido un rol gravitante en el estudio de las regiones y la conformación de un campo de estudios de la integración regional, un campo que —por su

como efecto reforzar el núcleo de revistas centrales.

⁶⁸ KREIMER, Pablo, *¿Dependientes o integrados?: La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo*. op.cit, VESSURI, Hebe, “Who is the social scientist in the twenty-first century?,” *Theories about and strategies against hegemonic social sciences*, eds. M KUHN y Yazawam S 2013.

objeto de estudio se caracteriza por la multidisciplinaridad—. En este trabajo argumentamos que la integración regional ganó popularidad en la disciplina en tres momentos a lo largo del desarrollo de procesos históricos de integración regional. En cada uno de estos momentos, desde las Relaciones Internacionales se generaron un conjunto de preguntas problemáticas que derivaron en interesantes respuestas teórico metodológicas que ampliaron las fronteras disciplinares. En este proceso, se construyeron dos canales paralelos dentro del *mainstream* para analizar la integración, primero, el regionalismo, luego y el esfuerzo de síntesis a partir del regionalismo comparado, en tercer término.

En cada uno de estos tres momentos, América Latina también produjo conocimiento sobre integración regional; ya sea por la aplicación de los enfoques y las teorías generadas en el *mainstream* como por la elaboración de propuestas teóricas más autónomas. Un elemento central en la construcción de conocimiento “autónomo” para y sobre la integración regional refiere a la estrecha vinculación entre la academia y la política en una doble vía: primero, el pensamiento social latinoamericano estructura sus problemas cognitivos en base a los problemas propios de la región —que a lo largo del tiempo se han definido en términos de desarrollo económico integral, autonomía política y defensa de los recursos naturales—; segundo, los y las autores gravitantes del campo han tenido conexiones, vinculaciones y articulaciones cercanas con quienes toman decisiones (*policy-makers*). Adicionalmente, un aspecto a destacar es que los y las autores de este corpus de pensamiento pivotaban entre diferentes “escuelas” (los desarrollistas, los dependantistas, los autonomistas, los de la ciencia para el desarrollo) y no eran, mayoritariamente, del campo disciplinar de las Relaciones Internacionales. Esto último se vincula con el desarrollo más tardío de la disciplina en la región pero especialmente con que la construcción de teoría se aglutinaba en torno a la ciencia social –genérica– como parte de su proceso de institucionalización (también acaecido en esos años).

Así, las contribuciones latinoamericanas al campo de estudios de la integración formaron parte de un proceso colectivo de producción de conocimiento relacionado al fortalecimiento de las Ciencias Sociales en la región desde una posición de autonomía académica en vistas a su usabilidad ya que se partía del supuesto de compromiso social con la resolución de problemas cognitivos locales y contextuales. Así, las explicaciones teóricas sobre lo regional en América Latina no surgen de las Relaciones Internacionales —si bien constituyen un aporte significativo que ha ganado atención en el último lustro— así como tampoco por un interés sobre la integración como objeto de estudio —al contrario, los primeros acuerdos de integración resultan de la implementación de recomendaciones de políticas a la condición de subdesarrollo—. La conformación de un corpus teórico sobre la integración se gesta en las redes regionales de académicos, intelectuales, investigadores, líderes políticos y sociales que buscaron resolver los problemas estructurales de América Latina. En estas redes regionales se consagraron los referentes de las Ciencias Sociales latinoamericanas y caribeñas desde perspectivas críticas, incluyendo a los del campo de estudios de la Ciencia Tecnología y Sociedad. En la medida en que el estudio se desarrolla a partir de problemas, los resultados se enfocan en propuestas de política.

A su vez, el desarrollo en cada uno de estos tres momentos —el inicial en los años cincuenta, el relacionado al proceso de globalización neoliberal de los años noventa y el



iniciado a partir del primer lustro del Siglo XXI como parte del proceso de agitación conceptual dada la explosión y vitalidad de acuerdos regionales en todo el globo y especialmente en América Latina— se explica también por las reglas de juego de la actividad académica y científica: el régimen de evaluación y el proceso de internacionalización del conocimiento. Las conceptualizaciones y teorizaciones de los cincuenta están estrechamente vinculadas al proceso de institucionalización de la ciencia social latinoamericana; el incremento de la visibilidad de autores latinoamericanos desde el 2010 se explica por el régimen de publicación hegemónico estructurado. A ello se suma desde el tercer lustro del siglo XXI la discusión profunda encaminada desde el *mainstream* de las Relaciones Internacionales sobre el desarrollo de la disciplina y la demanda de apertura proveniente desde tres grandes ejes: los estudios de género, los estudios poscoloniales y la perspectiva del Sur Global —resumida así en este trabajo, pero cuya denominación y delimitación aún está sujeta a discusiones—. Estas nutridas discusiones motivaron la necesidad de articular el conocimiento producido y diseminado en el régimen competitivo de publicaciones y las redes periféricas, así como el diálogo entre posturas para enriquecer el desarrollo de la disciplina. Aún estamos transitando por este proceso y queda diferenciar cuánto de lo que se enuncia como latinoamericano en las redes centrales refiere a conceptualizaciones autonómicas y cuánto forma parte de un proceso de acomodamiento a las reglas de juego centrales para ganar visibilidad y prestigio en la profesión académica.

En este trabajo, la discusión que se intenta dejar planteada refiere a comenzar a preguntarnos cómo se produce conocimiento sobre Relaciones Internacionales en el área específica del campo de la integración regional. Esto implica analizar cómo se produce conocimiento en Relaciones Internacionales, la delimitación de centros y periferias y sus diferentes problemas cognitivos y las consecuentes situaciones de dependencia académica pero también una deriva interesante de este trabajo y que planteamos en términos de la discusión sobre la particularidad de la ciencia social latinoamericana (autonómica) vinculada a la articulación con “la” política y la “usabilidad” del conocimiento. En este punto, anticipamos una hipótesis de trabajo para desarrollar en ulteriores indagaciones: el campo de integración regional responde o reacciona *ex-post* a “la” política en América Latina. Como se adelantó, si se asume que nuestro campo de estudios ve gran parte de su desarrollo gracias a su capacidad de ofrecerse como una voz experta: ¿Por qué la voz experta no se materializa en la discusión del campo *ex-ante* a la práctica de las instituciones? ¿Qué voz experta está siendo un recurso cognitivo para las instituciones y por qué ese insumo no se plasma en las publicaciones más destacadas de ese campo académico? A modo tentativo, ensayamos posibles modelos de indagación para nuestra hipótesis: la *ciencia de excelencia* para los fenómenos políticos descriptos no es el principal insumo de los *policy-makers* locales (en sentido amplio) y/o la *ciencia de excelencia* asumida en los regímenes de publicación de mayor impacto del globo no representa a la voz experta, cuya presencia en la academia no se refleja en esas dinámicas.

Sobre estas cuestiones, es posible plantear la discusión sobre los colegios invisibles y la ciencia encargada. Para Wagner y Leydesdorff las motivaciones de la publicación científica no sólo se encuentran incorporarse a rankings de calidad, plantear reclamos en un campo, compartir ideas, establecer comunidad y atraer colaboradores; sino que también el proceso

de crear redes y colaborar en ciencia —estos son los colegios invisibles—⁶⁹. Para unirse a la red de colaboradores globales, resulta importante que el trabajo científico sea visible para los demás, identificable como miembro de un subcampo o comunidad y tener una presencia dentro del grupo. El proceso de convertirse en miembro participante del colegio invisible ha sido una característica central de la ciencia durante siglos. En el presente siglo, para los países en desarrollo que no tienen una historia de lazos estrechos con las comunicaciones científicas, resulta importante que los participantes del colegio invisible global tengan fácil acceso al conocimiento. Pero esta inclusión trasciende las técnicas asociadas a los números, la lectura de símbolos o el nivel de calidad aceptable en las bases de datos de clase mundial. Requiere de algo más. En este punto, para la academia latinoamericana que efectivamente busca resolver problemas cognitivos autonómicos, es relevante pensarlo desde la ciencia encargada: un tipo de ciencia que por sus vínculos inextricables con el poder político en los procesos de toma de decisiones regulatorias, ostenta formas y usos sociales divergentes de aquella ciencia reconocida como “tradicional”, en el sentido de primordialmente dedicada a la investigación (*Research Science*). Sin embargo, estos vínculos aparecen velados por la forma idealizada de la actividad científica a nivel general⁷⁰.

En el caso de las Relaciones Internacionales en América Latina y su vinculación con el estudio de la integración, su institucionalización se vincula fuertemente con esta necesidad de tener una “voz experta” que pueda generar conocimiento y organizar discusiones teóricas pero con un objetivo vinculado a “la práctica política”. Por eso esta característica inicial de que los constructores del campo hayan sido académicos-políticos y que quienes producen conocimiento sobre integración en el siglo XXI no logre incorporarse en el régimen actual de publicación. En este último caso, no porque los y las productoras de conocimiento tengan vínculos estrechos con el poder político, sino que porque la motivación de sus trabajos refleja, en buena medida, la necesidad de pensar la usabilidad de ese conocimiento —y que muchas veces esa usabilidad se vincule a mejoras de política pública—. Efectivamente, esto abre el interrogante para pensar si los regímenes de publicación de la ciencia tradicional son diferentes a los de la ciencia encargada y, si lo son, cómo pueden articularse estas diferentes formas de publicación. Esto deja interesantes avenidas de indagación para aportar al debate general sobre las Relaciones Internacionales desde América Latina. ●

Bibliografía

- ACHARYA, Amitav, “After liberal hegemony: the advent of a multiplex world order” en *Ethics & International Affairs*, vol. 31, n° 3, 2017, pp. 271-285.
- ACHARYA, Amitav, “Comparative regionalism: a field whose time has come?” en *The International Spectator*, vol. 47, n° 1, 2012, pp. 3-15.
- ACHARYA, Amitav, “Global International Relations (IR) and regional worlds a new agenda for international studies” en *International Studies Quarterly*, vol. 58, n° 4, 2014, pp. 647-659.
- ACHARYA, Amitav y BUZAN, Barry, “Why is there no non-Western international relations theory? An introduction” en *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 7, n° 3, 2007, pp. 287-312.
- APONTE GARCÍA, Maribel, *El Nuevo Regionalismo Estratégico. Los Primeros Diez Años del Alba-TCP*,

⁶⁹ WAGNER, Caroline S., y WONG, Shing Kit, “Unseen science? Representation of BRICS in global science” en *Scientometrics*, vol. 90, n° 3, 2012, pp. 1001-1013.

⁷⁰ SALTER, Liora, “Mandated science” en *Mandated Science*, Springer, 1988, pp. 186-209; JASANOFF, Sheila, “Science, politics, and the renegotiation of expertise at EPA” en *Osiris*, vol. 7, n° 1, 1992, pp. 194-217; JASANOFF, Sheila, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Harvard University Press, 2009.



- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, Buenos Aires, 2014.
- APONTE GARCÍA, Maribel y AMÉZQUITA PUNTIÉL, Gloria, *El Alba-TCP. Origen y Fruto del Nuevo Regionalismo Latinoamericano y Caribeño*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2015.
- BEIGEL, Fernanda, *Autonomía y Dependencia Académica. Universidad E Investigación Científica en un Circuito Periférico: Chile y Argentina (1950-1980)*, Biblos, Buenos Aires, 2010.
- BEIGEL, Fernanda, "Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento" en *Nueva Sociedad*, nº 245, 2013, pp. 110-123.
- BEIGEL, Fernanda, "Chile: Un Centro Periférico Para La Internacionalización De Las Ciencias Sociales Latinoamericanas Y La Construcción De Un Prestigio Académico Regional (1953-1973)," *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea-Segunda Época* 1 (2014): 101-105.
- BEIGEL, Fernanda, "La Flacso Chilena Y La Regionalización De Las Ciencias Sociales En América Latina (1957-1973)." *Revista mexicana de sociología* 71 2 (2009): 319-349.
- BERNAL-MEZA, Raúl. "El Regionalismo: Conceptos, Paradigmas Y Procesos En El Sistema Mundial Contemporáneo." *Aportes para la Integración Latinoamericana* Año XV, Nro. 21, 2009.
- BHAGWATI, Jagdish, y Arvind PANAGARIYA. "Preferential Trading Areas and Multilateralism-Strangers, Friends, or Foes." *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. Eds. Bhagwati, Jagdish, P Krishna y Arvind Panagariya. Cambridge: MIT Press, 1999. 33-100.
- BIALAKOWSKY, Alberto, Marcelo ARNOLD-CATHALIFAUD, y Paulo Henrique MARTINS. *El Pensamiento Latinoamericano: Diálogos En Alas. Sociedad Y Sociología*. Buenos Aires: ALAS. CLACSO. Teseo, 2015.
- BIANCULLI, Andrea C, y Andrea Ribeiro HOFFMANN. *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America: A Space for Social Citizenship?* : Springer, 2016.
- BID, "El Nuevo Regionalismo En América Latina." *Mas Allá De Las Fronteras: El Nuevo Regionalismo En América Latina*. Ed. BID. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. 27-65.
- BÖRZEL, Tanja A, y Thomas RISSE. *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford University Press, 2016.
- BÖRZEL, Tanja A., y Thomas RISSE. "From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization, and Identity Politics" en *Journal of European Public Policy*, vol. 25, nº 1, 2018, pp. 83-108.
- BÖRZEL, Tanja y RISSE, Thomas, "Diffusing (Inter-)Regionalism. The EU as a model of regional integration", Working Paper KFG The Transformative Power of Europe, 2009.
- BÖRZEL, Tanja y RISSE, Thomas, "From Europeanisation to diffusion: introduction" en *West European Politics* vol. 35, nº 1, 2011, pp. 1-19.
- BÖRZEL, Tanja y RISSE, Thomas, *When Europe Hits Home: Europeization and Domestic Change*, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2000.
- BÖRZEL, Tanja, "When europeanisation meets diffusion: exploring new territory" en *West European Politics*, vol. 35, nº 1, 2011, pp. 192-207.
- BOTTO, Mercedes, *Research and International Trade Policy Negotiations: Knowledge and Power in Latin America*, Routledge, 2009.
- BOTTO, Mercedes, *Saber y Política en América Latina: El Uso del Conocimiento en las Negociaciones Comerciales Internacionales*, Prometeo Libros Editorial, Buenos Aires, 2007.
- BOURDIEU, Pierre, *El Oficio de Científico. Ciencia de la Ciencia y Reflexividad*, Anagrama, Barcelona, 2003.
- BOURDIEU, Pierre, *Intelectuales, Política y Poder*, Eudeba, Buenos Aires, 2009.
- BOUZAS, Roberto, "El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?" en *Desarrollo Económico*, vol. 41, nº 162, 2001, pp. 179-200.
- BRICEÑO RUIZ, José, "Del Regionalismo Estratégico al Regionalismo Social y Productivo. Las Transformaciones del Modelo de Integración en el Mercosur" en BRICEÑO RUIZ, José, *El Mercosur Y Las Complejidades De La Integración Regional*, TESEO, Buenos Aires, 2011.
- BRICEÑO RUIZ, José, "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina" en *Estudios Internacionales*, vol. 45, nº 175, 2013, pp. 9-39.
- BRICEÑO RUIZ, José; RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés y CASAS GRAGEA, Ángel, (eds.) *Integración Latinoamericana y Caribeña. Política Y Economía*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2012.
- BRICEÑO RUIZ, José y SIMONOFF, Alejandro, *Integración y Cooperación Regional en América Latina. Una Relectura a Partir de la Teoría de la Autonomía*, Biblos, Buenos Aires, 2015.
- CAPORASO, James y KEELER, John, "The european community and regional integration theory", paper presented at the third biennial international conference of the European Community Studies Association, Washington D.C., 27-29 de mayo de 1993.
- CARRANZA, Mario E., "Can Mercosur survive? Domestic and international constraints on Mercosur" en *Latin American Politics and Society*, vol. 45, nº 2, 2003, pp. 67-103.

- CARRANZA, Mario E., "Resilient or declining? Latin American regional economic blocs in the postneoliberal era" en *Latin American Politics and Society*, vol. 56, nº 3, 2014, pp. 163-172.
- CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria de América Latina y el Caribe en los Años Noventa*, CEPAL, Santiago de Chile, 1990.
- CLOSA, Carlos, "Mainstreaming regionalism" en *EUI Working Paper 2015/12*, 2015.
- CHECKEL, Jeffrey, "The constructivist turn in international relations theory" en *World Politics*, vol. 50, nº 2, 1998, pp. 324-348
- CHECKEL, Jeffrey, "Social construction and integration" en *Journal of European Policy*, vol. 6, nº 4, 1999, pp. 545-560.
- DABÈNE, Olivier, "Explaining Latin Americas fourth wave of regionalism. Regional Integration of a third kind." *Latin American Studies Association*. Ed.
- DABÈNE, Olivier, *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. Palgrave Macmillan, 2009.
- DAGNINO, Renato, Hernán THOMAS, y Amílcar DAVYT. "El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria." *Redes III* 7 (1996): 13-51.
- DE LOMBAERDE, Philippe, "The good, the bad and the ugly in comparative regionalism: a comment on Sbragia" en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 49, nº 3, 2011, pp. 675-681.
- DE LOMBAERDE, Philippe, et al. "The problem of comparison in comparative regionalism" en *Review of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2010, pp. 731-753.
- DE MELO, Jaime, y Arvind PANAGARIYA. *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge University Press, 1995.
- DUR, Andreas y GONZÁLEZ, Gemma, "¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea", Working Paper nº 233 del Institut de Ciències Polítiques i Socials de la Universidad Autònoma de Barcelona, 2004.
- FABBRI, Claudia, "The constructivist promise and regional integration: An answer to "old" and "new" puzzles. The South American case", Working Paper nº 182, Department of Politics and International Studies, University of Warwick, 2005.
- FAWCETT, Louise, "Exploring regional domains: A comparative history of regionalism" en *International Affairs*, vol. 80, nº 3, 2004, pp. 429-446.
- FAWCETT, Louise y GANDOIS, Hélène, "Regionalism in Africa and the Middle East: Implications for EU Studies" en *Journal of European Integration*, vol. 32, nº 6, 2010, pp. 617-636.
- FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Nueva York, 1995.
- FERRER, Aldo, "Densidad Nacional y Densidad Regional" en *Revista Densidades*, nº 1, 2008, pp. 7-11.
- FERRER, Aldo, *Hechos y Ficciones de la Globalización: Argentina Y El Mercosur en el Sistema Internacional*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.
- FRANKEL, Jeffrey; STEIN, Ernesto y WEI Shang-Jin, "Trading blocs and the Americas. The natural, the unnatural, and the super-natural" en *Journal of Development Economics*, vol. 47, nº 1, 1995, pp. 61-95.
- GÓMEZ MERA, Laura y MOLINARI, Andrea, "Overlapping institutions, learning, and dispute initiation in regional trade agreements. Evidence from South America" en *International Studies Quarterly*, vol. 58, nº 2, 2014, pp. 269-281.
- GÓMEZ MERA, Laura, "Explaining Mercosur's survival. Strategic sources of Argentine-Brazilian convergence" en *Journal of Latin American Studies*, vol. 37, nº 1, 2005, pp. 109-150.
- HAAS, Ernst. "International integration: The European and the universal process" en *International Organization*, vol. 15, nº 3, 1961, pp. 366-392.
- HAASTRUP, Toni, «EU as Mentor? Promoting regionalism as external relations practice in EU-Africa relations» en *Journal of European Integration*, vol. 35, nº 7, 2013, pp. 785-800.
- HABERMAS, Jurgen, *Legitimation Crisis*, Beacon Press, Bosto, 1973.
- HAMERI, Shahar, "Beyond methodological nationalism, but whereto for the study of regional governance?" en *Journal of International Affairs*, vol. 63, nº 3, 2009, pp. 430-441.
- HAMERI, Shahar y JAYASURIYA, Kanishka, "Regulatory regionalism and the dynamics of territorial politics: the case of the Asia-Pacific region" en *Political Studies*, vol. 59, nº 1, 2011, pp. 20-37.
- HETTNE, Björn y SÖDERBAUM, Fredrik, "The new regionalism approach" en *Politeia*, vol. 17, nº 3, 1998.
- HETTNE, Björn y SÖDERBAUM, Fredrik, "Theorising the rise of regionness" en BRESLIN, Shaun, et. al. (eds.) *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and Cases*, Routledge, Londres, 2002.
- HETTNE, Björn, "The Europeanisation of Europe: endogenous and exogenous dimensions" en *Journal of European Integration*, vol. 24, nº 4, 2002, pp. 325-340.
- HETTNE, Björn, "The new regionalism: a prologue" en HETTNE, Björn; Andreas Inotai y SUNKEL, Osvaldo, (eds.) *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*, Palgrave, Basingstoke, 2000, pp. 22-42.
- HURRELL, Andrew, "Explaining the resurgence of regionalism in world politics" en *Review of International*



- al Studies*, vol. 21, nº 4, 1995, pp. 331-368.
- HURRELL, Andrew, "Regionalism in theoretical perspective" en Fawcett, Louise y HURRELL, Andrew, *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pp. 31-71.
- HURRELL, Andrew, "Towards the global study of International Relations" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 59, nº 2, 2016, pp. 1-18.
- JAGUARIBE, Helio, "Autonomía periférica y hegemonía céntrica" en *Estudios Internacionales*, vol. 12, nº 46, 1979, pp. 91-130.
- JAGUARIBE, Helio, *Desarrollo Económico y Desarrollo Político*, EUDEBA, Buenos Aires, 1968.
- JASANOFF, Sheila, "Science, politics, and the renegotiation of expertise at EPA" en *Osiris*, vol. 7, nº 1, 1992, pp. 194-217.
- JASANOFF, Sheila, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Harvard University Press, 2009.
- JETSCHKE, Anja y LENZ, Tobias, "Does regionalism diffuse? A new research agenda for the study of regional organizations" en *Journal of European Public Policy*, vol. 20, nº 4, 2013, pp. 626-637.
- KREIMER, Pablo, «¿Dependientes o integrados? La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo" en *Nómadas*, vol. 24, 2006, pp. 199-212.
- KREIMER, Pablo, "La evaluación de la actividad científica: desde la indagación sociológica a la burocratización. Dilemas actuales" en *Propuesta Educativa*, nº 36, 2011, pp. 59-77.
- KUHN, Thomas, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1971.
- LANDER, Edgardo, *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales*. CLACSO, Buenos Aires, 2003.
- LENZ, Tobias, "EU normative power and regionalism: ideational diffusion and its limits" en *Cooperation and Conflict*, vol. 48, nº 2, 2013, pp. 211-228.
- MALAMUD, Andrés, "Latin American regionalism and EU studies" en *Journal of European Integration*, vol. 32, nº 6, 2010, pp. 637-657.
- MALAMUD, Andrés, "Overlapping Regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences", *EUI Working Paper*, 2013/20, 2013.
- MALAMUD, Andrés, "Presidential Diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination" en *Latin American Research Review*, vol. 40, nº 1, 2005, pp. 138-164.
- MALAMUD, Andrés y SCHMITTER, Philippe, "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur" en *Desarrollo Económico*, vol. 46, nº 181, 2006, pp. 3-31.
- MANSFIELD, Edward D. y MILNER, Helen V., "The New Wave of Regionalism" en *International Organization*, vol. 53, nº 3, 1999, pp. 589-627.
- MIGNOLO, Walter, *La Idea de América Latina*, Gedisa, Barcelona, 2007.
- MÍGUEZ, María Cecilia, "La Autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina" en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, vol. 12, nº 2, 2017, pp. 207-229.
- MOTTA VEIGA, Pedro da y RÍOS, Sandra, *O Regionalismo Pós-Liberal, na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.
- NAIDORF, Judith, "Actuales condiciones de producción intelectual. Una Aproximación a la situación de los investigadores de las universidades públicas argentinas" en NAIDORF, Judith y PÉREZ MORA, Ricardo, (eds.) *Las Condiciones de Producción Intelectual de los Académicos en Argentina, Brasil Y México*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2012.
- NAIDORF, Judith y PERROTTA, Daniela, "La ciencia social politizada y móvil de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades" en *Revista de la educación superior*, vol. 44, nº 174, 2015, pp. 19-46.
- PAIKIN, Damián; PERROTTA, Daniela y PORCELLI, Emanuel, "Pensamiento latinoamericano para la integración" en *Crítica y Emancipación*, año VIII, nº 15, 2016, pp. 49-80.
- PANAGARIYA, Arvind, *The New Regionalism in Trade Policy*, World Bank Publications, 1992.
- PEIXOTO, Juliana, y PERROTTA, Daniela, "El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura" en *Desafíos*, vol. 30, nº 1, 2017, pp. 91-134.
- PEIXOTO, Juliana, y PERROTTA, Daniela, "La cooperación en Mercosur: el caso de las universidades" en *Temas*, nº 54, 2008, pp. 67-76.
- PERROTTA, Daniela, "La integración regional en américa del sur como objeto de estudio: ¿en pos de la construcción de un campo? " en III Jornadas de Relaciones Internacionales, 2012.
- PERROTTA, Daniela, "El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del Mercosur: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)" Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, 2013.
- PERROTTA, Daniela, "Universidad y geopolítica del conocimiento" en *Revista Ciencias Sociales*, nº 94, 2017.
- PERROTTA, Daniela y PORCELLI, Emanuel, ""Regionalismo adjetivado": desafíos teóricos para la comprensión de los procesos de construcción de región en América Latina", Documento de Trabajo

- CEAP, Buenos Aires, 2016.
- PHILLIPS, Nicola. "Regionalist governance in the new political economy of development: "relaunching" the Mercosur" en *Third World Quarterly*, vol. 22, nº 4, 2001, pp. 565-583.
- PUCHALA, Donald J. "Of blind men, elephants and international integration" en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 10, nº 3, 1971, pp. 267-284.
- PUIG, Juan Carlos. "Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías del siglo XX" en *Integración Latinoamericana* enero-febrero de 1989, pp. 40-62.
- QUIJANO, Anibal, "La crisis del horizonte de sentido colonial/moderno/eurocentrado" en *Revista de la Casa de las Américas*, nº 259-260, 2010, pp. 4-25.
- QUILICONI, Cintia, "Atlántico versus pacífico: las alternativas en competencia de la integración comercial en América Latina" en *Relaciones Internacionales*, nº 47, 2014, pp. 165-184.
- QUILICONI, Cintia, "Competitive diffusion of trade agreements in Latin America" en *International Studies Review*, vol. 16, nº 2, 2014, pp. 240-251.
- REYES VELÁSQUEZ, Carlos, "Sociología del conocimiento: elementos introductorios desde Pierre Bourdieu para pensar los problemas de construcción y consolidación del campo comunicológico crítico" en *Perspectivas de la Comunicación*, vol. 6, nº 2, 2013, pp. 20-27.
- RIGGIROZZI, Pía y GRUGEL, Jean, "Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR" *International Affairs* 91 4 (2015): 781-797.
- RIGGIROZZI, Pía y TUSSIE, Diana, "The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America" en RIGGIROZZI, Pía y TUSSIE, Diana, (eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Springer, Dordrecht, 2012, pp. 1-16.
- SÁBATO, Jorge A., *El Pensamiento Latinoamericano en la Problemática Ciencia - Tecnología - Desarrollo - Dependencia*, MINCyT - Biblioteca Nacional, Buenos Aires, 2011.
- SALTER, Liora, "Mandated science" en *Mandated Science*, Springer, 1988, pp. 186-209.
- SANAHUJA, José Antonio, "Del 'Regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe" en MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi; PEÑA, Lázaro y VAZQUEZ MARTÍNEZ, Mariana, (eds.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES, nº7, 2008-2009.
- SANAHUJA, José Antonio, "Post-liberal regionalism in South America: the case of UNASUR", *EUI Working Paper* 2012/05, 2012.
- SANAHUJA, José Antonio, et al. (eds.) *Más Allá de 2015: Perspectivas y Propuestas para la Cooperación al Desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Fundación EU-LAC, Hamburgo, 2015.
- SBRAGIA, Alberta, "Comparative regionalism: what might it be?" en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 46, nº 1, 2008, pp. 29-49.
- SCHULZ, Michael; SÖDERBAUM, Fredrik y OJENDAL, Joakim, "Introduction: a framework for understanding regionalization" en SCHULZ, Michael; SÖDERBAUM, Fredrik, y OJENDAL, Joakim, (eds.) *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors, and Processes*, Zed Books, Londres, 2001.
- SIMONOFF, Alejandro, *Teorías en Movimiento. Los Orígenes Disciplinarios de la Política Exterior y sus Interpretaciones Históricas*, Prohistoria Ediciones, Rosario, 2012.
- SÖDERBAUM, Fredrik, "Consolidating comparative regionalism: from euro-centrism to global comparison", Paper for the GARNET 2008 Annual Conference, Sciences Po Bordeaux, 17 a 19 de septiembre de 2008.
- SÖDERBAUM, Fredrik, "Introduction: theories of new regionalism" en Eds. SÖDERBAUM, Fredrik y SHAW, Timothy, *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Palgrave, Basingstoke, 2003, pp. 1-21.
- SÖDERBAUM, Fredrik, *Rethinking Regionalism. Rethinking World Politics*, Palgrave, Nueva York, 2016.
- SÖDERBAUM, Fredrik y SBRAGIA, Alberta, "EU studies and the 'new regionalism': what can be gained from dialogue?" en *Journal of European Integration*, vol. 32, nº 6, 2010, pp. 563-582.
- SOUSA SANTOS, Boavenura, *Descolonizar el Saber, Reinventar el Poder*, TRILCE, Montevideo, 2010.
- TICKNER, Arlene B., *Los Estudios Internacionales en América Latina: ¿Subordinación Intelectual o Pensamiento Emancipatorio?* Ediciones Uniandes, Bogotá, 2002.
- TICKNER, Arlene B., y WÆVER, Ole, *International Relations Scholarship around the World*, Routledge, Londres, 2009.
- TOMASSINI, Luciano, "Los estudios internacionales en América Latina: algunas contribuciones" en *Estudios Internacionales*, vol. 13, nº 52, 1980, pp. 545-552.
- TUSSIE, Diana y TRUCCO, Pablo, *Nación y Región en América del Sur: los Actores Nacionales y la Economía Política de la Integración Sudamericana*, Teseo, Buenos Aires, 2010.
- VALDÉS GARCÍA, Félix, *Antología del Pensamiento Crítico Caribeño Contemporáneo. West Indies, Antillas Francesas y Antillas Holandesa*, CLACSO, Buenos Aires, 2017.
- VARSAVSKY, Oscar, *Ciencia, Política y Cientificismo*, Centro Editor de América Latina (CEAL), Buenos



- Aires, 1969.
- VAZQUEZ, Mariana, "El Mercosur social. cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur" en CAETANO, Gerardo, (ed.) *Mercosur 20 Años*, Centro de Formación para la Integración Regional - CEFIR, Montevideo, 2011, pp. 165-187.
- VESSURI, Hebe, "The current internationalization of social sciences in Latin America. Old wine in new barrels?" en KUHN, Michael y WEIDEMANN, Doris, (eds.) *Internationalization of the Social Sciences and Humanities*, Transcript, Bielefeld, 2010, pp. 135-157.
- VESSURI, Hebe, "Who is the social scientist in the twenty-first century?" en KUHN, Michael y YAZAWA, Shujiro, (eds.) *Theories About and Strategies against Hegemonic Social Sciences*, Columbia University press, 2013.
- VESSURI, Hebe; GUÉDON, Jean-Claude y CETTO, Ana María, «Excellence or quality? Impact of the current competition regime on science and scientific publishing in Latin America and its implications for development" en *Current Sociology*, vol. 62, nº 5, 2014, pp. 647-665.
- VIVARES, Ernesto; TORRES LOMBARDO, Paul, y CVETICH, Kristina, "Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos latinoamericanos" en BONILLA, Adrián y ÁLVAREZ, Isabel, (eds.) *Desafíos Estratégicos del Regionalismo Contemporáneo*, FLACSO, San José, 2013, pp. 21-46.
- WAGNER, Caroline S. y WONG, Shing Kit, "Unseen science? Representation of BRICS in global science" en *Scientometrics*, vol. 90, nº 3, 2012, pp. 1001-1013.
- WARLEIGH-LACK, Alex, "Towards a conceptual framework for regionalisation: bridging 'new regionalism' and 'integration theory'" en *Review of International Political Economy*, vol. 13, nº 5, 2006, pp. 750-771.
- WARLEIGH-LACK, Alex, y Luk VAN LANGENHOVE. "Rethinking EU studies: the contribution of comparative regionalism" en *Journal of European Integration*, vol. 32, nº 6, 2010, pp. 541-562.
- WEISS, Carol H.; MURPHY-GRAHAM, Erin y BIRKELAND, Sarah, "An alternate route to policy influence: how evaluations affect dare" en *American Journal of Evaluation*, vol. 26, nº 1, 2005, pp. 12-30.
- WEISS, Carol H., "Policy research as advocacy: pro and con" en *Knowledge and Policy*, vol. 4, nº 1-2, 1991, pp. 37-55.
- WEISS, Carol H., "Research for policy's sake: the enlightenment function of social research" en *Policy Analysis*, vol. 3, nº 4, 1977, pp. 531-545.
- WEISS, Carol H., "The many meanings of research utilization" en *Public Administration Review*, vol. 39, nº 5, 1979, pp. 426-431.
- WIENER, Antje y DIEZ, Thomas, (eds.) *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2004.



Intereses en pugna en el estado brasileño en torno de la política de integración para el Mercosur (2003-2010)

LEONARDO GRANATO E IAN REBOUÇAS BATISTA*

RESUMEN

Partiendo de la premisa de la integración regional como una política estatal y con base en un análisis bibliográfico y documental, el objetivo del presente trabajo es identificar y analizar los intereses en pugna en el ámbito de la estructura jurídico-política del estado brasileño con relación a la formulación de la política de integración para el Mercosur, en el período de 2003-2010. De esta forma, el artículo se divide en dos partes. En la primera sección, se construye un abordaje teórico para pensar la integración regional como una política estatal, argumentando acerca de la importancia de incluir las variables domésticas en el estudio de la integración regional. En la segunda sección, se parte de una interpretación crítica de la configuración del estado brasileño en el período estudiado, para luego identificar y analizar los intereses en torno de la integración regional, circunscribiendo la discusión a las esferas institucionales del aparato estatal con competencia para incidir en la formulación de tal política. Entre las conclusiones es sostenido el carácter negociado y abiertamente conflictivo asumido en la toma de posición del estado brasileño frente al tema en cuestión.

PALABRAS CLAVE

Integración regional; política pública; Brasil; Mercosur.



TITLE

Conflicting interests in the Brazilian state regarding the integration policy for Mercosur (2003-2010)

ABSTRACT

Departing from the premise of regional integration as a state policy and based on a bibliographic and documentary analysis, the objective of this paper is to identify and analyze conflicting interests in the field of the legal-political structure of the Brazilian state with relation to the formulation of the integration policy for Mercosur, in the 2003-2010 period. In this way, the article is divided in two parts. In the first section, a theoretical approach is constructed to think about regional integration as a state policy, arguing about the importance of including domestic variables in the study of regional integration. In the second section, we start with a critical interpretation of the configuration of the Brazilian state in the period studied, and then identify and analyze the interests surrounding regional integration, with a discussion focusing on the institutional spheres of the state apparatus competent enough to influence in the formulation of this policy. We conclude by restating the negotiated and conflictive character assumed in the process of decision-making by the Brazilian state.

KEYWORDS

Regional integration; public policy; Brazil; Mercosur.

*Leonardo

GRANATO, Profesor del Departamento de Ciencias de la Administración y del Programa de Posgrado en Ciencia Política, además de coordinador del Núcleo de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Ian REBOUÇAS

BATISTA, Magíster del Programa de Posgrado en Ciencia Política de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Recibido:

11-11-2017

Aceptado:

26-05-2018

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.002>

Introducción

En los últimos treinta años el tema de la integración regional en Sudamérica¹ ha ganado un lugar destacado en las plataformas y programas de gobierno, en las agendas de políticos, técnicos y consultores, en las investigaciones en universidades y centros especializados, en las coberturas periodísticas, trascendiendo, inclusive, a niveles más generales y menos especializados de la opinión pública. A la divulgación meramente informativa se han incorporado cada vez más los desafíos políticos sobre la viabilidad práctica, las implicaciones y consecuencias del proceso integracionista, así como los dilemas teóricos sobre su validez y fundamento.

Propuesta en algunos casos como herramienta de liberalización comercial orientada a garantizar el acceso a los mercados y cadenas de valor globales, y reconocida en otros casos como forma o instrumento de desarrollo y de inserción autónoma en el sistema internacional, la integración regional se afirma como un campo de disputa ideológica y de poder. Resaltamos esto como línea argumentativa fundamental del presente trabajo, que pretende construir una lectura diferente a la perspectiva dominante liberal y economicista que concibe a la integración restringida a su faceta económico-comercial, como una fórmula o un mero cálculo, substrayéndola del terreno del “juego político” (*politics*).

El término “campo” de disputa² que inspira este trabajo, nos permite pensar en al menos dos “formas” diferentes y alternativas de concebir la integración regional, sea como una “arena” o “estructura de arenas” —en ese caso, podríamos discutir el proceso de integración en sí mismo comandado por los estados, materializado en la normativa y actores del bloque—, o bien como una política pública, o más precisamente como una “política estatal”, que tiene lugar en cada estado nacional³, y cuya formulación e implementación, al igual que el macroyecto político que la enmarca, están atravesados por factores internos y externos, destacándose entre los factores internos la correlación de fuerzas de los actores involucrados y sus intereses. De esta forma, con el término “campo” queremos significar que ciertas cuestiones que atraviesan el análisis de cualquier política pública, como conflictos, coaliciones o movilización de recursos, también precisan develarse a la hora de estudiar la integración regional.

¹ Es importante reconocer que, dependiendo del momento histórico, la integración regional en Sudamérica fue materializándose en diferentes experiencias asociativas. Entre 1985 y 1990, la integración regional estaba representada por las políticas de cooperación e integración de Argentina y Brasil; a partir de 1990, la integración regional ha tenido como su principal pilar al Mercado Común del Sur (Mercosur); y a partir de los años 2000, en el contexto de los gobiernos progresistas de la región, surgieron otras iniciativas asociativas, tales como la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

² BOURDIEU, Pierre, *Os usos sociais da ciência: Por uma sociologia clínica do campo científico*, Editora Unesp, San Pablo, 2004 [1ª edición en portugués de 2003; 1ª edición en francés de 1997; traducción de Denise B. Catani].

³ En el presente trabajo, entendemos al estado (capitalista) como un elemento complejo, constituido a partir de las contradicciones de clase. Ese estado surge como creación de las clases dominantes para llevar adelante una aparente mediación neutral de la sociedad, conflictiva dentro del modo de producción capitalista, donde se oponen los propietarios de los medios de producción y los trabajadores. En este contexto, el concepto de nación es creado por el estado como institución, y sus dirigentes, a los fines de legitimar la dominación y la cohesión internas, como ideología de unidad, sin conseguir excluir las contradicciones sociales y el propio carácter contradictorio del estado. POULANTZAS, Nicos, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1971 [1ª edición en español de 1969; primera edición en francés de 1968; traducción de Florentino Torner]. SAES, Décio, “Uma interpretação marxista da evolução do estado no Brasil” en COSTA, Sívio (org.), *Concepções e Formação do Estado Brasileiro*, A. Garibaldi, Editora da UCG, San Pablo, 2004, pp. 109-124.



De la misma forma que el campo de las Relaciones Internacionales —al cual la temática de integración regional ha sido y es por lo general adscrita— solo ha incursionado en tiempos recientes en el debate sobre la política exterior como una política pública sujeta a reglas y actores domésticos que la ordenan y la condicionan, la literatura sobre integración regional se dirige, más en general, al análisis a nivel de bloque de instituciones, agenda, motivaciones y resultados, principalmente del orden económico-comercial. Así, en aras de propiciar la discusión sobre posibles herramientas analíticas para el campo de las Relaciones Internacionales y de la integración latinoamericana⁴ en particular, el objetivo de este trabajo, basado en un análisis bibliográfico y documental, es el de analizar los intereses en disputa en el ámbito de la estructura jurídico-política del estado brasileño con relación a la formulación de la política de integración para el Mercosur, en el período de 2003-2010⁵.

Con relación a la descripción del trabajo, el mismo se divide en dos grandes partes, además de la presente introducción y de las conclusiones. En la primera sección, buscamos discutir la integración regional como una política estatal, argumentando, a partir de estudios de la política exterior como política pública, acerca de la relevancia de incluir las variables domésticas en el estudio de la integración regional. En la segunda sección, se parte de una interpretación crítica de la configuración del estado brasileño en el período estudiado, para luego identificar y analizar los intereses en torno a la integración regional, circunscribiendo este esfuerzo analítico a las esferas institucionales del aparato estatal con competencia para incidir en la formulación de tal política⁶.

1. La integración regional como política estatal

En esta primera sección argumentaremos sobre lo que denominamos el componente “político” de la integración regional en América Latina, construido a partir de la discusión de los grandes intereses o visiones que históricamente se hicieron presentes en torno de esta integración. Seguidamente, y asumido el carácter de política de la integración, explicitaremos nuestra concepción de política pública. Finalmente, al entender la integración como una política pública que actúa en el ámbito de la macrodirectriz estratégica de la política pública externa, argumentaremos acerca de la importancia de incorporar las variables domésticas, particularmente los actores y las reglas del proceso decisorio estatal, al estudio de la integración regional.

1.1. La integración regional y su carácter político

Si bien la integración regional a la que hacemos referencia en este trabajo es esencialmente la representada en el ámbito sudamericano por el Mercosur, las primeras elaboraciones

⁴ Cabe aclarar que este trabajo se circunscribe al análisis de los factores internos o domésticos, de forma complementaria al clásico abordaje de los mencionados campos, enfocados tradicionalmente en el plano externo o internacional.

⁵ Este período abarca las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) del Partido de los Trabajadores (PT), principal partido de la oposición que por primera vez llega a la presidencia del país. La elección del citado período responde a criterios históricos como es el inicio de una nueva etapa de gobiernos de izquierda y centroizquierda en la región y en Brasil en particular, un contexto externo favorable a la política en estudio en que diferentes opciones estratégicas se presentaron para su formulación bajo el liderazgo argentino-brasileño, y un contexto interno de pretendida inclusión social de las camadas más populares a los grandes procesos políticos estatales. Brasil ocupa el cuarenta y siete por ciento de la superficie territorial del continente sudamericano y limita con todos los países de dicho continente a excepción de Chile y Ecuador.

⁶ En ese sentido, el presente trabajo no incluye en el análisis la fase de implementación de la política, ni discute sus efectos.

teóricas que nos interesa rescatar sobre el asunto giran en torno de las experiencias de integración económica surgidas en Latinoamérica después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia del impacto convergente de factores y procesos internos e internacionales. Antes de mediados del siglo XX, prevaleció la fragmentación.

Con la emancipación, los exdominios americanos de España y Portugal se consolidaron como un sistema fragmentado de repúblicas independientes y divorciadas entre sí. Independientes pero desintegrados, los estados latinoamericanos, con la anuencia de las élites locales⁷, fueron colocados por las grandes potencias en la periferia de la geopolítica mundial y en una división internacional del trabajo que les reservó el lugar de productores de materia prima a bajo precio, de mercado para artículos manufacturados y de receptores de capital, todo ello en beneficio de los grandes centros industriales y de poder. Este argumento constituye un marco de pensamiento pionero, representado por los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que entendían la integración económica al servicio del desarrollo, endógenamente concebido⁸, y que sirvió de base, a mediados del siglo XX, para la reflexión sobre la "política" de integración⁹ que interesa a este trabajo.

Ahora bien, en función del objetivo de nuestro trabajo, interesa observar que en un contexto de disputa entre la ofensiva neoliberal y el keynesianismo, las elaboraciones teóricas que surgieron tradicionalmente en América Latina, o bien enfatizaban el carácter de instrumento de liberalización comercial de la integración económica¹⁰, o llamaban la atención acerca del componente "político" de la integración, orientada al desarrollo económico y la autonomía política del continente, en tanto instrumento de política exterior.

Coincidentemente, aquellas contribuciones del pensamiento latinoamericano contemporáneo que enfatizaron el carácter dependiente o "satelizado" de las primeras experiencias de integración en Latinoamérica¹¹ fueron también las que llamaban la atención acerca del carácter político de la integración. En ese sentido, merecen ser mencionados

⁷ KAPLAN, Marcos, *El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina. Ensayos*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1969 [1ª edición en español de 1969].

⁸ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *El mercado común latinoamericano*, Naciones Unidas, Santiago, 1959: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/29176> [Consultado el 17 de octubre de 2017].

⁹ Es fundamental mencionar que será a partir de las elaboraciones de la CEPAL que Brasil comenzó a tender puentes con el resto de América Latina y pensar en una integración con sus vecinos originarios de la América Española. GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*, Editora Appris, Curitiba, 2015, pp. 44 y ss. [1ª edición en portugués de 2015].

¹⁰ Que presupone el funcionamiento irrestricto de un sistema de propiedad, iniciativa y ganancias privadas, el libre juego de las fuerzas de mercado y la situación de dependencia externa.

¹¹ Particularmente nos referimos a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, conocida por las siglas ALALC, creada en 1960, la cual recibió críticas por parte de autores como Jaguaribe y Kaplan, que entendían que este proceso estaba actuando bajo el interés de las grandes corporaciones internacionales de capital y cuya inserción se daba conforme a una división internacional del trabajo en beneficio de las grandes potencias, privilegiando ciertas clases sociales, sectores económicos y regiones en desmedro de las restantes. JAGUARIBE, Helio, "Dependencia y autonomía en América Latina" en JAGUARIBE, Helio *et. al.*, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1973, pp. 6-85 [1ª edición en español de 1970]; KAPLAN, Marcos, *El Estado en el desarrollo... op. cit.*



autores latinoamericanos como Kaplan¹², Puig¹³ y Jaguaribe¹⁴. Al rescatar el componente político de la integración regional en tanto medida con implicancias en diferentes segmentos de la vida social, esta tradición nos enseña que resulta esencial discutir sus finalidades, y no simplemente establecerlas como algo “dado” y supuestamente “neutro”, como en el caso de la integración entendida como instrumento de liberalización comercial. Esta discusión resulta claramente perceptible en el caso del Mercosur (bloque creado a inicios de los años noventa por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, sobre la base del acuerdo bilateral vigente entre los dos primeros), cuya trayectoria, a pesar de haber prevalecido, en la práctica, la perspectiva mercantilista, fue marcada por el debate Mercosur-mercado y Mercosur-comunidad¹⁵.

De esta forma, calificar a la integración como una política nos remite a la necesidad de comprenderla en el ámbito de las *politics*, debiéndose considerar para ello los diferentes intereses que giran en torno de la formulación de una política de este tipo en el ámbito estatal. Veamos, en el apartado siguiente, nuestro concepto de política estatal.

1.2. Los actores e intereses en el análisis de política estatal

Como ya comentamos en la introducción de este trabajo, toda política o estrategia de integración regional formulada al interior de cada estado es guiada por intereses, expectativas y posibles resultados que diferentes actores, gubernamentales o sociales, esperan realizar o alcanzar. De esta forma, la identificación y análisis de los diferentes actores e intereses presentes en el proceso de diseño de la política estatal de integración se revela como una dimensión fundamental para su estudio y comprensión; según un trabajo seminal de Oszlak y O'Donnell de 1978, “las políticas estatales permiten una visión del estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales”¹⁶. Para estos autores, el estudio de las políticas estatales testimonia el carácter conflictivo de las relaciones sociales y el poder relativo de los diferentes actores que, en virtud de definiciones ideológicas, de capacidades y de alianzas, se posicionan frente a la formulación de una determinada política.

Los elementos mencionados por Oszlak y O'Donnell pueden ser leídos en sintonía con la dinámica de mediación “estatal” descrita por Nicos Poulantzas. Para este autor, el estado, como pacto de dominación de la sociedad, puede ser entendido como una especie de “árbitro” o “mediador” que vigila y contiene las luchas entre clases y facciones de clase,

¹² Según Kaplan, la integración “implica un plan, y por lo tanto una estrategia concebida con un cuerpo más o menos coherente de decisiones, sobre un conjunto de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales”. KAPLAN, Marcos, *El Estado en el desarrollo... op. cit.*, p. 230.

¹³ Para Puig, la integración es un “fenómeno social según el cual dos o más grupos humanos adoptan una regulación permanente de determinadas materias que hasta ese momento pertenecían a su exclusiva competencia”. PUIG, Juan Carlos, “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX” en *Integración Latinoamericana*, nº 109, 1986, p. 41.

¹⁴ Para Jaguaribe, el modelo autónomo de integración y desarrollo en Latinoamérica “se orienta hacia una integración socioeconómica de las naciones del área esencialmente en provecho de cada una de ellas en particular (...). Se trata, en verdad, de una estrategia de maximización de la capacidad nacional de los países integrantes y del sistema regional que los integra”. JAGUARIBE, Helio, “Dependencia y autonomía...”, *op. cit.*, p. 68.

¹⁵ GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina... op. cit.*

¹⁶ OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, “Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación” en ACUÑA, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 2007, p. 559.

y que fundamenta en ese poder político la autonomía relativa del aparato estatal respecto de la burguesía¹⁷. Ese estado está dirigido por un "bloque" en el poder que, en determinado momento histórico, se integra por determinadas clases y fracciones que impactan directamente en la formulación de las políticas estatales¹⁸.

El instrumento que el bloque en el poder tiene a disposición para garantizar la dominación de clase es la estructura jurídico-política del estado, también llamada de aparato estatal. Es a través de esa estructura que el estado crea normas o recursos legales que posibilitan o no la participación de diferentes actores en el proceso decisorio de cualquier política pública, buscando garantizar formalmente un "aparente" equilibrio o conciliación entre las clases y sus demandas. De ese modo, en virtud del reconocimiento de un cierto "pluralismo" de intereses en la sociedad capitalista, puede suceder que los agentes del estado tomen decisiones que beneficien a las camadas dominadas de la sociedad —y vistas en algún sentido como contrarias a los intereses capitalistas—, pero solo se trata, de acuerdo a Poulantzas, de un "falso sacrificio", debido a que, en el largo plazo, el estado termina siempre favoreciendo a la mantención del *status quo* de las clases dominantes¹⁹.

De lo anterior nos interesa retomar el carácter esencialmente contradictorio y conflictivo de las políticas estatales, que deviene de la propia función mediadora del estado. Conforme a lo mencionado por Oszlak y O'Donnell, "la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinados, permiten inferir la posición —agregaríamos, predominante— del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad"²⁰. Así, siendo resultado de las disputas y conflictos entre las clases y fracciones de clase, con intereses diferentes y a veces opuestos, cada política pública refleja una estrategia de acción en el marco del aparato del estado cuyas premisas dependen del volumen de recursos legales y materiales, así como del apoyo político que los actores que puedan encontrar²¹.

Lo discutido en los párrafos anteriores nos permite reafirmar la relevancia de las contribuciones de estos autores para entender la dinámica estatal contradictoria que incide e impacta en el proceso decisorio de las políticas estatales en general, y de la política de integración —objeto de este trabajo— en particular. Veamos, en la sección siguiente, de qué manera algunas contribuciones al debate sobre la política exterior como política pública pueden proveer también subsidios teóricos para la realización de nuestro objetivo.

1.3. La contribución de los análisis de política exterior

Como ya fue comentado en la introducción, es posible constatar en tiempos recientes la

¹⁷ Es importante resaltar que, a pesar de potencialmente autónomo con relación a las clases dominantes, el fin último del estado es la reproducción del modo de producción capitalista, garantizando, de este modo, las relaciones sociales típicas de ese sistema, de dominación de una clase sobre otra.

¹⁸ POULANTZAS, Nicos, *Poder político... op. cit.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, "Estado y políticas... op. cit.", pp. 565-566.

²¹ *Ibidem.*



existencia de trabajos en el campo de las Relaciones Internacionales²² que han abierto el debate en torno de la idea de la política exterior como una política pública sujeta a reglas y actores domésticos (y no apenas internacionales) que la ordenan y la condicionan. Revisar los argumentos de estos trabajos constituye un subsidio fundamental para nuestra reflexión teórica por dos motivos.

El primero de ellos se refiere al hecho de que la política de integración, al igual que la política externa, no ha sido considerada, en general, un objeto de estudio relevante de los especialistas en políticas públicas, colocándose el acento en políticas como la económica, educativa, social, de justicia, entre otras. En este sentido, por la afinidad y vinculación orgánica de ambas políticas, los estudios que caracterizan a la política exterior como una política pública constituyen importantes antecedentes de la discusión que estamos propiciando.

El segundo motivo ya es un argumento que surge del propio campo disciplinar de las Políticas Públicas y que nos remite a la discusión de si una política pública es únicamente una macrodirectriz estratégica, cuyos programas o proyectos específicos son apenas elementos operativos, no pudiendo ser considerados “políticas públicas” que conviven dentro de una política pública de mayor alcance o amplitud. Basados en la opinión de Secchi, entendemos que independientemente del nivel de operacionalización, el concepto de política pública está vinculado a la tentativa de enfrentamiento de un problema público, y en ese sentido, políticas públicas serían tanto las macromedidas estructurantes —de nivel estratégico— como las directrices de nivel intermedio u operacional²³. Partiendo de la premisa de que la integración regional sería una directriz de nivel intermedio u operacional de la directriz estructurante representada por la política exterior²⁴, entonces algunos de los argumentos construidos por la literatura especializada para caracterizar a la política exterior como política pública resultan de especial relevancia.

El principal argumento y punto de partida al que los trabajos consultados hacen referencia para argumentar el carácter de política pública de la política exterior es el de la importancia de estudiar las variables domésticas que inciden y condicionan la acción exterior de los estados, debido a la constatada influencia que tales variables ejercen en los procesos decisorios de política exterior²⁵. Debido al innegable carácter “interméstico” de la variedad de cuestiones que actualmente entran en el campo de las Relaciones Internacionales, así como

²² Dada la diversidad de trabajos referidos a múltiples contextos y aspectos, nos limitaremos a referenciar aquellos que contribuyen específicamente con el objetivo aquí propuesto.

²³ SECCHI, Leonardo, *Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, Cengage Learning, San Pablo, 2014, p. 7.

²⁴ Por ejemplo, el proveer al desarrollo interno e inserción en el sistema internacional sería el objetivo general de la macrodirectriz política externa, y la política de integración —en tanto medida intermedia— contribuiría a tal fin.

²⁵ TOKATLIAN, Juan Gabriel y MERKE, Federico, “Instituciones y actores de la política exterior como política pública” en ACUÑA, Carlos (comp.), *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2014, pp. 245-312. MILANI, Carlos R. S. y PINHEIRO, Leticia, “Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como política pública” en *Contexto Internacional*, vol. 35, nº 1, 2013, pp. 11-41. SOARES DE LIMA, Maria Regina, “Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa” en MARQUES, Eduardo y PIMENTA DE FARIA, Carlos A. (org.), *A política pública como campo multidisciplinar*, Editora Unesp, San Pablo, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2013, pp. 127-153. LENTNER, Howard H., “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections” en *Review of Policy Research*, vol. 23, nº 1, 2006, pp.169-181. HILL, Christopher, “What is to be done? Foreign Policy as a Site for Political Action” en *International Affairs*, vol. 79, nº 2, 2003, pp. 233-255.

dentro de la formulación de la política exterior, resulta fundamental retomar la discusión acerca de los presupuestos analíticos que permiten pensar la política exterior —y consecuentemente la política de integración con sus especificidades— como resultado de iniciativas tomadas por diferentes actores domésticos, con múltiples intereses, influenciados por una configuración dada del sistema internacional.

Derivado entonces de la premisa de que tanto las variables externas como las domésticas son esenciales para comprender las trayectorias en política exterior, Milani y Pinheiro, con relación al caso brasileño²⁶, enfocan sus contribuciones en el análisis de los actores gubernamentales y sociales domésticos que influyen en el diseño de la política pública exterior brasileña. De la misma manera, Oszlak discute la integración regional como una política pública que se produce a través del tiempo, y que requiere de la coordinación de diversos órganos del aparato estatal en diálogo con actores sociales²⁷. La sistemática establecida en los mencionados trabajos ha servido de inspiración para buscar contribuir y posibilitar mayores entendimientos para el campo de reflexión de las Relaciones Internacionales.

2. La política de integración brasileña para el Mercosur: intereses en disputa

Conforme a lo mencionado en la introducción del presente trabajo, buscaremos en esta segunda parte, a la luz de la discusión teórica desarrollada en la sección anterior, efectuar una interpretación crítica de la configuración del estado brasileño en el período 2003-2010, para luego identificar y analizar los intereses en torno de la integración regional, circunscribiendo la discusión a las esferas institucionales del aparato estatal con competencia para incidir en la formulación de tal política.

2.1. Estado y bloque en el poder en la era Lula (2003-2010)

Analizar los intereses en torno de la integración regional, en el marco de las esferas institucionales del aparato estatal brasileño, permeadas por las propias contradicciones sociales del estado capitalista, requiere, inicialmente, de una discusión interpretativa sobre la configuración del Estado brasileño del período estudiado. Esa es la discusión que nos proponemos en este apartado.

Esencialmente, el contexto internacional del período fue en gran parte favorable a Brasil, a su economía y a su inserción internacional. Los elevados precios internacionales de los productos primarios favorecieron un vigoroso y sostenido crecimiento de la economía del país. A su vez, en términos de distribución de poder y en un escenario multipolar, una cierta falta de interés de la potencia hemisférica en América Latina generó una brecha para la búsqueda y afirmación de un protagonismo brasileño en la región. De esta manera, en un contexto sudamericano en el que la superación del dogma neoliberal se tornó la bandera de un conjunto de gobiernos de izquierda y de centroizquierda —elegidos por grandes mayorías y con agendas internas de corte nacionalista y popular—, el impulso de una integración regional que cuestionase la hegemonía norteamericana y las condiciones de desigualdad a las que se encontraba sometida América Latina bajo la bandera del libre comercio, se convirtió

²⁶ MILANI, Carlos, PINHEIRO, Letícia, "Política Externa Brasileira... *op. cit.*

²⁷ OSZLAK, Oscar, "Estados capaces: un desafío de la integración" en BLEJMAR, Bernardo (comp.), *Liderazgo y Desarrollo Sustentable*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2003, p. 129 [1ª edición en español de 2002].



en un tema relevante en las agendas gubernamentales.

En el ámbito doméstico, después de tres derrotas electorales, la elección de Lula da Silva en 2002, primer presidente latinoamericano de origen obrero, representó, según Ianoni, la tentativa de desarticulación del estado neoliberal y la reconstrucción de un nuevo estado social desarrollista, promoviendo la coalición contradictoria de reunir capital y trabajo²⁸, y un nuevo equilibrio entre clases y fracciones de clase²⁹. Como expone Berringer, la elección de Lula da Silva representó una alteración del bloque en el poder del Estado brasileño, fruto no solo de un apoyo popular, sino también de ciertos sectores de la burguesía.

Mientras que la fracción de la clase hegemónica en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) fue la llamada burguesía compradora —caracterizada por servir a los intereses imperialistas del capital financiero—, la parcela de la burguesía que apoyó la candidatura de Lula da Silva y que ascendió al bloque en el poder durante sus años de gobierno fue, en grande parte, la burguesía interna representada, principalmente, por los sectores industrial y del agronegocio, orientados fundamentalmente al comercio de exportación³⁰.

Como complementa Boito, esta fracción de clase representada por la burguesía interna se asoció a los movimientos sociales y sindicales, base popular del Partido de los Trabajadores, en un frente opositor a la política de apertura económica del gobierno anterior³¹ y que fundó las bases para un nuevo acuerdo estatal que, a pesar de no quebrar con la hegemonía de las finanzas³², buscó en el desarrollismo y en iniciativas de infraestructura e industrialización su núcleo central. Con esa coalición multiclassista liderada por el PT —a la que fueron entrando progresivamente parte de los partidos que habían integrado la plataforma de Cardoso—, y que se mantuvo durante los dos mandatos de Lula da Silva, se buscó que el estado brasileño, al ejercer su función mediadora, en contexto democrático y en diálogo con la sociedad civil, ganase la autonomía y las capacidades de gestión necesarias para enfrentar los desafíos de la implementación de un proyecto nacional de desarrollo con inclusión social.

Las bases institucionales estaban en el gobierno de coalición del PT con partidos conservadores, materializadas en el "*Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Um Brasil para Todos*". Fue en esta nueva propuesta de articulación del estado brasileño en la que la integración con los vecinos sudamericanos —principalmente la dinamización y consolidación del Mercosur— emergió como una de las principales metas de la política exterior brasileña del período estudiado³³, enfocándose al mismo tiempo en la necesidad de

²⁸ Es importante observar aquí el modelo de presidencialismo de coalición brasileño según el cual el presidente necesita de alianzas y de apoyo político para la realización de los objetivos de gobierno. ABRANCHES, Sérgio, "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro" en *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988, pp. 5-32.

²⁹ IANONI, Marcus, "Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático" en *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 4, 2013, pp. 577-598.

³⁰ BERRINGER, Tatiana, *A Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula*, Appris, Curitiba, 2015 [1ª edición en portugués de 2015].

³¹ BOITO JÚNIOR, Armando, "Estado e burguesia no capitalismo neoliberal", *Revista de Sociologia e Política*, nº 28, 2007, pp. 57-73.

³² *Ibidem*.

³³ VISENTINI, Paulo G. F., *Relações internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*, Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 2003 [1ª edición en portugués de 2003].

una convergencia política, industrial y económica que se reflejara en un proyecto alternativo de promoción del desarrollo nacional y de inserción autónoma en el sistema internacional³⁴.

Según Gomes Saraiva, el origen de varios de estos elementos, sobre todo las ideas de desarrollo y autonomía, estaba presente en académicos y líderes políticos del PT, principalmente. Las preocupaciones de ese grupo se fundaban en la existencia de una identidad propia de la región y en la meta programática de profundizar el Mercosur en términos políticos, sociales y culturales³⁵. En gran medida, según la autora, esta vertiente entró en conflicto con los sectores que adherían a la base de regionalismo abierto del Mercosur y a su dimensión comercialista³⁶, representados esencialmente por la burguesía interna exportadora, tanto industrial (interesada en el comercio con el Mercosur) como agroexportadora (interesada en la plataforma de negociación que el bloque ofrecía a favor de la lucha contra el proteccionismo agrícola de Europa y Estados Unidos, principalmente, y en conquistar nuevos mercados). Analicemos, en el próximo apartado, los intereses en el ámbito de la propia estructura jurídico-política del estado.

2.3. Intereses en pugna en la estructura jurídico-política del estado

Inicialmente, es preciso mencionar que la Constitución Federal brasileña de 1988 en su artículo 4º, párrafo único, referente a los principios que regirán las relaciones internacionales del país, afirma que este "*buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações*"³⁷, reafirmando el carácter de política estatal de la integración al igual que educación, salud y muchos otros temas comúnmente asociados a las políticas públicas convencionales. A su vez, la misma norma fundamental establece como esferas del estado para la toma de decisión en materia de integración regional —así como de política exterior— a los órganos de los poderes Ejecutivo y Legislativo federal. Es en el contexto de tales esferas institucionales que efectuaremos, entonces, nuestro análisis.

Con relación al Poder Ejecutivo, según lo indicado por los Arts. 21º y 84º de la Constitución Federal, es competencia del gobierno federal mantener relaciones con estados extranjeros y participar de organizaciones internacionales, así como del presidente de la República la celebración de tratados y acuerdos internacionales³⁸. Asimismo, lo prescripto por tales artículos debe ser entendido juntamente con el ya mencionado artículo 4º, párrafo único, que trata la integración latinoamericana³⁹.

Según el artículo 76º de la Constitución, el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente con el auxilio de sus ministros, los cuales, según el artículo 87º, ejercerán la coordinación

³⁴ Conforme a la perspectiva aquí adoptada, esta autonomía siempre será relativa, dada la dependencia estructural del estado latinoamericano con relación al capital.

³⁵ Este grupo defendió la "ampliación" del Mercosur a través de la entrada de nuevos miembros, así como la creación de una organización genuinamente sudamericana, lo que queda fuera del objeto del presente trabajo.

³⁶ GOMES SARAIVA, Miriam, *Encontros e desencontros: O lugar da Argentina na política externa brasileira*, Fino Traço, Belo Horizonte, 2012, p. 123-124.

³⁷ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf> [Consultado el 15 de octubre de 2017].

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.



de los órganos y entidades de la Administración Federal en sus áreas de competencia⁴⁰. En virtud de estas normas, el Ministerio de Relaciones Exteriores —entendido en la figura del ministro y del cuerpo burocrático—, también conocido como *Itamaraty*, así como varios otros ministerios —debido al carácter multifacético de la integración⁴¹—, cumplen un rol central en la formulación de la política de integración regional.

Desde la década de los ochenta hasta la actualidad, los presidentes en diálogo con sus ministros de relaciones exteriores —incluyendo la burocracia como brazo ejecutor— siempre tuvieron en materia integracionista un papel preponderante, no siendo diferente durante el período estudiado, principalmente en virtud del activismo sudamericano del gobierno de Lula da Silva⁴². Con relación a este gobierno, en el ámbito del Poder Ejecutivo, además de la figura central del Presidente Lula, merecen ser mencionados el Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, así como los cargos de Asesor Especial de la Presidencia de la República para Asuntos Internacionales, en la figura de Marco Aurélio Garcia, y el de Secretario de Asuntos Estratégicos, en la figura de Samuel Pinheiro Guimarães, responsable por la elaboración del llamado "*Plano Brasil 2022*", que fijaba metas de políticas públicas para el año del bicentenario de la independencia del país, destinando un capítulo específico a la integración de América del Sur⁴³. La designación de las personalidades mencionadas, por su gran afinidad político-ideológica con el Presidente Lula, abrió un importante espacio de influencia de la vertiente del PT en el proceso de formulación de la política para el Mercosur. De cualquier suerte, conforme a lo mencionado en el párrafo anterior, también es importante considerar la influencia ejercida en este período por otras carteras ministeriales⁴⁴, cuyos ministros, en tanto representantes de otros partidos de la coalición, buscaron imponer intereses diversos —a menudo en representación de la industria y del agronegocio— con relación a los del grupo del PT, haciendo muchas veces públicas, inclusive, sus críticas a las bases petistas.

Los intereses en disputa en torno de la formulación de esta política de integración para el Mercosur, que a su vez reflejan los distintos intereses en torno de los cuales fue construido el acuerdo multclasista del gobierno de Lula, pueden ser identificados en los llamados "*Planos Plurianuais*"⁴⁵, principal instrumento destinado a organizar y viabilizar las políticas públicas que conforman la visión estratégica del gobierno federal. El artículo 84º, inciso XXIII de la Carta Magna brasileña, establece que el presidente de la República deberá elaborar un Plan Cuadrienal (PPA) que especifique los objetivos y metas del gobierno para aquel período, así como el respectivo proyecto de ley presupuestaria, los cuales deberán ser

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Pueden ser citados varios ejemplos, desde el Ministerio de Defensa, a cargo de la Estrategia Nacional de Defensa y la Política de Defensa, donde la integración ocupa un lugar destacado, pasando por el Ministerio de Salud, hasta el Ministerio de Educación o de Desarrollo Social.

⁴² GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina... op. cit.* MILANI, Carlos R. S., "Política Externa é Política Pública?", *Insight Inteligência*, n° 69, 2015, pp. 57-75. PASQUARELLI, Bruno V. L., "Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo Lula", *Política Hoje*, vol. 19, n° 1, 2010, pp. 187-221. VIGEVANI, Tullo, CEPALUNI, Gabriel, "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação", *Contexto Internacional*, vol. 29, n° 2, 2007, pp. 273-335.

⁴³ GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina... op. cit.*, p. 124.

⁴⁴ Ello también es corroborado por Gomes Saraiva al expresar que la cooperación de diferentes ministerios impulsada por la diversificación de actores involucrados con acciones externas creció durante el período estudiado. GOMES SARAIVA, Miriam, *Encontros e desencontros... op. cit.*, p. 122.

⁴⁵ En adelante, PPA.

enviados al Congreso Nacional⁴⁶. De esta forma, conforme a lo dispuesto en la Constitución, el PPA, en tanto principal instrumento de planificación de la acción gubernamental brasileña, se muestra como un elemento fundamental para el estudio de las políticas públicas en general⁴⁷ y para nuestro estudio en particular.

Al igual que en el programa de gobierno de 2002, en los dos PPA del período en estudio emerge una visión conciliadora entre una perspectiva de la integración más orientada a la promoción de la infraestructura o el comercio, y un entendimiento más alternativo, que sin restarle importancia a la cuestión económica, coloca el acento en una integración multifacética orientada a un desarrollo integral, solidario y autónomo.

Por ejemplo, en el PPA del período 2004-2007⁴⁸, sección "Orientación Estratégica de Gobierno", entre los objetivos y directrices relacionados con la política de integración podemos destacar la "*revitalização e fortalecimento do MERCOSUL como uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas e ambientais*" y el "*fortalecimento das relações com os países do MERCOSUL, valorizando a integração social e cultural*". Ya en el PPA correspondiente al período 2008-2011, el objetivo de gobierno es el de "*fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana*", especificando que "*a estratégia internacional do Brasil está ancorada em sólida base regional, a começar pelo fortalecimento e aprofundamento do Mercosul*" y que entre las principales vertientes de tal aproximación está "*a integração física*" y "*o financiamento das exportações de empresas brasileiras*"⁴⁹. Tales objetivos, en línea con lo que ha venido siendo discutido, reflejan una conciliación de intereses y expectativas que se hizo presente en los gobiernos de Lula con relación a la integración regional, agregando visiones de grupos más vinculados al capital, principalmente la burguesía interna industrial y agroexportadora, que enfatizaban una dimensión económico-comercial de la asociación con los vecinos, con la de sectores más vinculados a la base social de los partidos progresistas de la coalición, que buscó el desarrollo de las dimensiones política, social y cultural del bloque integracionista⁵⁰. Resulta así claro que los PPA antes discutidos no son reflejo únicamente de la ideología del partido político del presidente de la República y sí de una coalición de partidos que busca un cierto consenso al administrar intereses en disputa en el campo de la integración regional.

En referencia al Poder Legislativo, la Constitución es clara al establecer, en su artículo 49^o, que es competencia del Congreso Nacional "*resolver definitivamente sobre tratados,*

⁴⁶ BRASIL, Constituição... *op. cit.*

⁴⁷ Esto es enfatizado en LESSA, Antônio C., COUTO, Leandro F. y DE SOUZA FARIAS, Rogério, "Política Externa Planejada: os Planos Plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 52, nº 1, 2009, pp. 89-109.

⁴⁸ BRASIL, Plano Plurianual 2004-2007: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> [Consultado el 21 de octubre de 2017].

⁴⁹ BRASIL, Plano Plurianual 2008-2011: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> [Consultado el 21 de octubre de 2017].

⁵⁰ Resulta interesante observar cómo la Delegación de Brasil promovió un programa de trabajo para el bienio 2004-2006, aprobado en 2003 como "Objetivo 2006" por el Consejo Mercado Común, órgano de conducción política del Mercosur, en el que más allá de reforzar los objetivos económico-comerciales se incluían otras iniciativas de carácter político (por ejemplo, la creación de un parlamento), social y cultural (por ejemplo, la aprobación de un estatuto para la creación progresiva de una ciudadanía común), en orden a convertirlo en una herramienta de inclusión social y productiva. GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina... op. cit.*



acordos ou atos internacionais" (inciso I), así como "*fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo*" (inciso X)⁵¹. Para una política pública como la de la integración cuya formulación requiere de una contraparte internacional, la intervención del Congreso es central tanto en el proceso decisorio como para tornar efectiva la política⁵². En términos de instrumentos de *checks and balances* de la formulación de la política de integración, vemos cómo el Congreso Nacional, a través de las comisiones temáticas específicas de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, cuenta con atribución suficiente para tal intervención (materializada en la aprobación o no de la iniciativa llevada adelante por el Poder Ejecutivo).

En este sentido, si bien, durante el gobierno de Lula da Silva (con mayoría en el Congreso debido al gran número de partidos políticos abarcados por la coalición), el escenario relacionado con la tramitación de iniciativas de la política en cuestión parece no haber encontrado mayores oposiciones⁵³, en línea con lo que venimos trabajando nos abocaremos a identificar los diferentes intereses en torno de la integración presentes en la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional (CREDN) de la Cámara de Diputados⁵⁴, auténtica responsable por la representación del pueblo brasileño. Entendemos que identificar los sectores que financiaron las campañas de tales diputados puede contribuir para descubrir los intereses efectivamente representados por los parlamentarios y que movilizaron su actuación en la CREDN.

Conforme lo expuesto en la tabla siguiente es posible observar la fuerte representación de la burguesía industrial y agroexportadora en comparación con la representación de los intereses de la base social de la coalición, lo que refleja, una vez más, la pluralidad de intereses y expectativas en la formulación de la política integracionista del estado brasileño. El capital se encuentra sobrerrepresentado y el interés "alternativo" en una integración ampliada — política, social y cultural— no cuenta con suficientes recursos para influir en la decisión de los legisladores en comparación al capital.

⁵¹ BRASIL, *Constituição... op. cit.*

⁵² Un ejemplo de esta cuestión es el descompás existente entre lo que es aprobado por el órgano de conducción política del Mercosur (integrado por presidentes y ministros) y lo que es en efecto incorporado a los ordenamientos internos de los estados parte, vía aprobación de los parlamentos nacionales para la puesta en vigencia de las políticas. Un ejemplo de las visiones contrarias a la noción de integración política, social y cultural presentes en el estado brasileño del período puede ser encontrado en la falta de aprobación por parte del Congreso del Protocolo que crea el Parlamento del Mercosur.

⁵³ ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher y ALMEIDA, Helga, "Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras" en *Contexto Internacional*, vol. 34, n° 2, 2012, pp. 617-657.

⁵⁴ Es menester mencionar que, debido al propio carácter multifacético de la integración regional, existen otras comisiones temáticas con competencia para intervenir en el asunto, aunque en menor proporción que la CREDN con competencia originaria en asuntos internacionales, tales como la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía; Comisión de Finanzas y Tributación y la Comisión de Desarrollo Económico, Industria y Comercio. El Senado también cuenta con una Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional.

Tabla 1. Diputados de la CREDN (2003-2010) – Intereses representados⁵⁵

Tiempo de permanencia en la CREDN	1 año	2 años	3 años	4 años	Total	Total por sector
¿Cuántos representaban los intereses de la base social de la coalición? ¹	11 dip.	4 dip.	3 dip.	3 dip.	21 dip.	21 dip.
¿Cuántos representaban los intereses de sectores agroexportadores? ²	10 dip.	2 dip.	-	1 dip.	13 dip.	
¿Cuántos representaban los intereses de sectores industriales? ³	4 dip.	6 dip.	1 dip.	2 dip.	13 dip.	66 dip.
¿Cuántos representaban los intereses de sectores industriales y agronegocio? ⁴	18 dip.	12 dip.	4 dip.	6 dip.	40 dip.	
Inconclusivos ⁵	16 dip.	5 dip.	4 dip.	5 dip.	30 dip.	-

Fuente: elaboración propia con base en los datos extraídos de la siguiente dirección: <http://www.asclaras.org> y <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

La tabla anterior refleja con claridad la representación de intereses de sectores de la burguesía interna en la formulación de la política integracionista del período. Este sector de la burguesía es el representado por las tres asociaciones de empresarios e industriales más relevantes del país, que a su vez cuenta con un claro posicionamiento con relación a la integración regional. Se trata de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y de la Asociación de Comercio Exterior de Brasil (AEB), las cuales, a través de documentos oficiales, se han manifestado a favor de una política pública de integración que priorice una mayor liberalización del comercio (incluyendo los acuerdos extrabloque como el acuerdo Mercosur-Unión Europea y la lucha contra el proteccionismo agrícola) y favorezca acuerdos en infraestructura y energía, criticando el sesgo autonomista y la “politización” de la integración defendida por la base social del gobierno de coalición⁵⁶. Si bien ello no es del todo novedoso, dado que ya desde la década de los noventa los sectores de la burguesía representados por las citadas entidades de clase se mostraron favorables a un Mercosur “económico-comercial”, la reconfiguración del estado en la era Lula ha revelado una disputa que también adquirió nuevos contornos en el marco de un Mercosur “productivo” más integral que incorporase, también, aspectos políticos, sociales y culturales.

A diferencia de las fracciones industrial y agroexportadora de la burguesía, los movimientos sociales y sindicales, con menos recursos financieros, reivindicaron la formalización de canales de gestión —principalmente, órganos consultivos— a través los cuales expresar sus demandas e influir, de alguna manera, en el proceso político de construcción de la política pública en cuestión. Ejemplo de ello fueron las demandas de la Central Única de los

⁵⁵ Se consideraron únicamente diputados que completaron el mínimo de un año como miembro, titular o suplente, de la CREDN en el período estudiado.

⁵⁶ FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, Documento de Posição: Propostas de Integração Externa da Indústria, 2014: <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=159608> [Consultado el 1 de octubre de 2017]. COMISSÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, Interesses da Indústria na América do Sul, 2015: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/6/interesses-da-industria-na-america-do-sul-comercio/> [Consultado el 1 de octubre de 2017]. ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL, Informativo de Comércio Exterior AEB, nº 108, 2011: <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/20%20ANOS%20do%20MERCOSUL.pdf> [Consultado el 1 de octubre de 2017].



Trabajadores (CUT) 57 y de las Cumbres Sociales del Mercosur⁵⁸, referentes a un modelo de integración soberana y solidaria, que contase con participación popular y de los trabajadores, ampliando la esfera de influencia de los movimientos y organizaciones sociales del país. Estas pretensiones, en el período estudiado, fueron reconocidas con la creación del "*Programa Mercosul Social e Participativo*", instituido por el Decreto número 6594 de 2008⁵⁹, con el objetivo de promover, en el ámbito de la Secretaria General de la Presidencia y del Ministerio de Relaciones Exteriores, la interlocución entre el Poder Ejecutivo y los diversos actores sociales, lo permite inferir una tentativa del estado brasileño que buscó absorber también las demandas de las camadas populares⁶⁰.

Conclusiones

En este trabajo se ha buscado analizar los intereses conflictivos en el ámbito de la estructura jurídico-política del estado brasileño con relación a la formulación de la política pública de la integración para el Mercosur, en el período 2003-2010. Esta etapa no solo representa una edad de oro de la integración en América del Sur, producto de un cierto alineamiento y convergencia de los de los gobiernos progresistas que asumieron en la región a partir de los años 2000, sino también un nuevo momento para Brasil en términos de reorganización del bloque en el poder, en el que si bien no se consiguió romper con la burguesía financiera que comandó el bloque en el gobierno de Cardoso, nuevas fracciones como las burguesías industrial y agroexportadora pasaron a ocupar mayores espacios.

En el contexto de la mencionada reconfiguración del bloque en el poder, los intereses conflictivos presentes en la coalición del gobierno de Lula da Silva —que no derivan sino de las propias contradicciones de la naturaleza del estado capitalista y de los pactos entre capital y trabajo— tuvieron particular expresión en el ámbito de la política integracionista del Mercosur. De esta forma, buscando traer para el campo de reflexión de las Relaciones Internacionales algunos elementos propios del análisis político, mapeamos y discutimos esos intereses en torno a la integración regional presentes en el ámbito de la estructura jurídico-política estatal, conscientes de que es a través de las esferas de esa gran estructura de dominación social que las políticas públicas en general, y que la integracionista en particular, son formuladas.

Del análisis presentado, circunscrito a las esferas de los poderes Ejecutivo y Legislativo, fue posible constatar el carácter negociado y abiertamente conflictivo asumido en la toma de posición del estado brasileño frente a la integración regional y al Mercosur en particular. Así como en la mayor parte de la historia de la integración latinoamericana, e inclusive del propio Mercosur, la integración con los vecinos del Cono Sur buscaba ser vista por las nuevas fracciones burguesas y por los sectores del aparato estatal por ellas influenciados,

⁵⁷ CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, *A cúpula sindical do Mercosul*, 2009: <https://cut.org.br/artigos/a-cupula-sindical-do-mercosul-e-a-3cc0/> [Consultado el 1 de octubre de 2017].

⁵⁸ Desde 2006 se tornaron un evento regular en el ámbito del bloque, favoreciendo la participación de diversos movimientos y organizaciones de las camadas populares.

⁵⁹ BRASIL, Decreto nº 6594 de 2008: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm [Consultado el 22 de octubre de 2017].

⁶⁰ A pesar de ello, no podemos dejar de subrayar la ausencia, en el período estudiado, de un consejo nacional de participación para la política exterior y para la integración regional a imagen y semejanza de los consejos nacionales instituidos para otras políticas públicas más tradicionales, conforme lo previsto en la Constitución Federal brasileña.

en términos económico-comerciales, en desmedro de una propuesta integracionista más amplia, que incluyera también aspectos políticos, sociales y culturales, conforme a lo que demandaban las bases sociales del gobierno de coalición. En suma, la formulación de la política de integración para el Mercosur del estado brasileño refleja, en el período estudiado, intereses en pugna que deben ser interpretados en el marco del propio carácter contradictorio de una dinámica estatal enrevesada. ●

Bibliografía

- ABRANCHES, Sérgio, "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro" en *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988, pp. 5-32.
- ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher, y ALMEIDA, Helga, "Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras" en *Contexto Internacional*, vol. 34, nº 2, 2012, pp. 617-657.
- ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL, *Informativo de Comércio Exterior AEB*, nº 108, 2011: <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/20%20ANOS%20do%20MERCOSUL.pdf> [Consultado el 1 de octubre de 2017].
- BERRINGER, Tatiana, *A Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula*, Appris, Curitiba, 2015 [1ª edición en portugués de 2015].
- BOITO JÚNIOR, Armando, "Estado e burguesia no capitalismo neoliberal" en *Revista de Sociologia e Política*, nº 28, 2007, pp. 57-73.
- BOURDIEU, Pierre, *Os usos sociais da ciência: Por uma sociologia clínica do campo científico*, Editora Unesp, San Pablo, 2004 [1ª edición en portugués de 2003; 1ª edición en francés de 1997; traducción de Denise B. Catani].
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf> [Consultado el 15 de octubre de 2017].
- BRASIL, Decreto nº 6594 de 2008: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm [Consultado el 22 de octubre de 2017].
- BRASIL, Plano Plurianual 2004-2007: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-antecedentes> [Consultado el 21 de octubre de 2017].
- BRASIL, Plano Plurianual 2008-2011: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-antecedentes> [Consultado el 21 de octubre de 2017].
- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, *A cúpula sindical do Mercosul*, 2009: <https://cut.org.br/artigos/a-cupula-sindical-do-mercosul-e-a-3cc0/> [Consultado el 1º de octubre de 2017].
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *El mercado común latinoamericano*, Naciones Unidas, Santiago, 1959: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/29176> [Consultado el 17 de octubre de 2017].
- COMISSÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, *Interesses da Indústria na América do Sul*, 2015: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/6/interesses-da-industria-na-america-do-sul-comercio/> [Consultado el 1º de octubre de 2017].
- FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, *Documento de Posição: Propostas de Integração Externa da Indústria*, 2014: <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=159608> [Consultado el 1 de octubre de 2017].
- GOMES SARAIVA, Miriam, *Encontros e desencontros: O lugar da Argentina na política externa brasileira*, Fino Traço, Belo Horizonte, 2012.
- GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*, Editora Appris, Curitiba, 2015 [1ª edición en portugués de 2015].
- HILL, Christopher, "What is to be done? Foreign Policy as a Site for Political Action" en *International Affairs*, vol. 79, nº 2, 2003, pp. 233-255.
- IANONI, Marcus, "Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático" en *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 4, 2013, pp. 577-598.
- JAGUARIBE, Helio, "Dependencia y autonomía en América Latina" en JAGUARIBE, Helio, FERRER, Aldo, WIONCZEK, Miguel y DOS SANTOS, Theotonio, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1973, pp. 6-85 [1ª edición en español de 1970].
- KAPLAN, Marcos, *El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina. Ensayos*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1969 [1ª edición en español de 1969].
- LENTNER, Howard H. "Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections" en *Review of Policy Research*, vol. 23, nº 1, 2006, pp. 169-181.
- LESSA, Antônio C., COUTO, Leandro F., DE SOUZA FARIAS, Rogério, "Política Externa Planejada: os Planos Plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)" en *Revista*



- Brasileira de Política Internacional*, vol. 52, nº 1, 2009, pp. 89-109.
- MILANI, Carlos R. S., "Política Externa é Política Pública?" en *Insight Inteligência*, nº 69, 2015, pp. 57-75.
- MILANI, Carlos R. S. y PINHEIRO, Letícia, "Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como política pública" en *Contexto Internacional*, vol. 35, nº1, 2013, pp. 11-41.
- O'DONNELL, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, nº 4, 1978, pp. 1157-1199.
- OSZLAK, Oscar, "Estados capaces: un desafío de la integración" en BLEJMAR, Bernardo (comp.), *Liderazgo y Desarrollo Sustentable*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2003 [1ª edición en español de 2002].
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación" en ACUÑA, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 2007, pp. 555-587.
- PASQUARELLI, Bruno V. L., "Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo Lula" en *Política Hoje*, vol. 19, nº 1, 2010, pp. 187-221.
- POULANTZAS, Nicos, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1971 [1ª edición en español de 1969; primera edición en francés de 1968; traducción de Florentino Torner].
- PUIG, Juan Carlos, "Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX" en *Integración Latinoamericana*, nº 109, 1986, pp. 40-62.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo, y DE SOUZA FARIAS, Rogério, "Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil" en *Pensamiento Propio*, nº 40, 2014, pp. 355-373.
- RATTON SANCHEZ, Michelle, DA SILVA, Elaini C. G., CARDOSO, Evorah L., y SPÉCIE, Priscila, "Política externa como política pública: Uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)" en *Revista Sociologia & Política*, nº 27, 2006, pp. 125-143.
- SAES, Décio, "Uma interpretação marxista da evolução do estado no Brasil" en COSTA, Sílvio (org.), *Concepções e Formação do Estado Brasileiro*, A. Garibaldi, Editora da UCG, San Pablo, 2004, pp. 109-124.
- SECCHI, Leonardo, *Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, Cengage Learning, San Pablo, 2014.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina, "Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa" en MARQUES, Eduardo, y PIMENTA DE FARIA, Carlos A. (org.), *A política pública como campo multidisciplinar*, Editora Unesp, San Pablo, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2013, pp. 127-153.
- VIGEVANI, Tullo, y CEPALUNI, Gabriel, "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação" en *Contexto Internacional*, vol. 29, nº 2, 2007, pp. 273-335.
- VISENTINI, Paulo G. F., *Relações internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*, Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 2003 [1ª edición en portugués de 2003].

Notas de la tabla 1

- ¹ Diputados de partidos de izquierda o de la coalición que no presentaron financiamiento de campaña por ninguno de los sectores económicos aquí considerados.
- ² Diputados cuyas campañas fueron financiadas, en cantidades considerables, por empresas de agronegocio y/o con capital financiero y/o contratistas.
- ³ Diputados cuyas campañas fueron financiadas, en cantidades considerables, por empresas de la burguesía industrial ligadas a los sectores que más exportan para el Mercosur.
- ⁴ Diputados cuyas campañas fueron financiadas, en cantidades considerables, por empresas del agronegocio e industriales.
- ⁵ Diputados que no fueron financiados por ninguna empresa de los sectores aquí buscados y ni se encontraban afiliados a un partido que defendiera una integración alternativa semejante a la propuesta por la base social de la coalición.



Desecuritización, un concepto en construcción. El regreso al tratamiento de la energía nuclear por los cauces políticos ordinarios en Japón a la luz de Fukushima

MARÍA FRANCISCA CASADO CLARO*

RESUMEN

Pese a que la desecuritización se ha definido como un gemelo conceptual nacido al mismo tiempo que la securitización, no ha recibido un tratamiento equivalente en el debate académico. A diferencia de esta última, ha tenido poco desarrollo tanto teórico como empírico, pasando mayormente inadvertida a pesar de resultar esencial para comprender los mecanismos desecurizadores que conducen a la politización de cuestiones que anteriormente habían sido tratadas en modo seguridad. Más si cabe si tenemos en cuenta que para la Escuela de Copenhague la securitización suponía en cierto modo un fracaso de la política ordinaria, que es donde deberían debatirse las cuestiones que afectan a los ciudadanos.

A fin de contribuir a su desarrollo, el artículo hace una revisión de la literatura explorando distintas formas de desecuritar las cuestiones de seguridad (estrategias objetivista, constructivista y deconstructivista; y desecuritización por estabilización, por substitución, por rearticulación o por silenciación). A fin de hacer una aportación empírica a la aplicación y difusión del concepto, se analiza el caso del retorno a la política ordinaria del tratamiento de la energía nuclear en Japón a la luz del accidente de Fukushima y, asimismo, se presenta como aportación original al debate el concepto de “desecuritización negativa”.

.PALABRAS CLAVE

Securitización; Politización; Desecuritización negativa; Energía nuclear; Fukushima.



TITLE

Desecuritization, a concept under construction. The return of the treatment of nuclear energy to ordinary political channels in japan in light of the Fukushima accident

ABSTRACT

Although desecuritization has been defined as a conceptual twin born at the same time as securitization, it has not received an equivalent treatment in academic debate. Unlike the latter, it has had little theoretical or empirical development, going mostly unnoticed despite being essential to understand the desecuritizing mechanisms that lead to the politicization of issues that had previously been dealt with in a security mode. Even more so if we take into account that for the Copenhagen School, in a way securitization was a failure of ordinary politics, which is where issues that affect citizens should be discussed.

In order to contribute to its development, the article reviews the literature and explores different ways of desecuritizing security issues (objectivist, constructivist and deconstructivist strategies, and desecuritization by stabilization, by replacement, by rearticulation or by silencing). In order to make an empirical contribution to the application and diffusion of the concept, the case of the return to ordinary policy of the treatment of nuclear energy in Japan in light of the Fukushima accident is analyzed and, likewise, the concept of “negative desecuritization” is presented as an original contribution to the debate.

KEYWORDS

Securitization; Politization; Negative desecuritization; Nuclear energy; Fukushima.

***María Francisca CASADO CLARO,** Doctora en Paz y Seguridad Internacional por la UNED, Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y ha cursado estudios en la Universidad de Tokio y en la Universidad de las Naciones Unidas gracias a una beca concedida por el Ministerio de Educación (MEXT) japonés. Enseña en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Europea de Madrid.

Recibido:
18-11-2017
Aceptado:
25-05-2017

DOI:
<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.003>

Introducción

La desecuritización es un concepto asociado, a la vez que de signo opuesto, al concepto de securitización. No obstante, pese a haber sido introducidos al mismo tiempo¹, la desecuritización es un concepto poco desarrollado tal y como apuntan varios autores². El propio Wæver, a quien podemos considerar artífice de ambos, reconocía que la desecuritización precisa un mayor desarrollo *como concepto* y, asimismo, debería explorarse cómo se podría utilizar como estrategia en relación a asuntos securitizados.

Sin embargo, Wæver dejó en manos de terceros tanto el desarrollo conceptual como el de las estrategias desecuritizadoras, debido a que la desecuritización forma parte de la esfera política y, como especialista en seguridad, se centra en la securitización como una clase especial de política que reclama la adopción de medidas excepcionales al enmarcar un asunto en clave de seguridad. Queda así relegada a un segundo plano la desecuritización, que se configura como un tipo ideal de política.

Que, en calidad de artífice, Wæver no explicase detalladamente aspectos clave como en qué consiste, qué mecanismos conducen a ella, qué actores tienen capacidad de desecuritizar, ni qué tipo de cuestiones se prestan mejor a ser desecuritizadas, deja un vacío que algunos expertos han intentado llenar sin llegar a un acuerdo común, lo cual resulta positivo y negativo a la vez. Positivo porque el concepto queda abierto a ser observado desde distintas perspectivas y a diferentes aportaciones, negativo porque al no haber una definición autorizada o única, sigue siendo un concepto sujeto a controversia.

Tal y como lo presenta Wæver, podría dar la sensación de que la desecuritización corre de forma paralela a la securitización, es decir, podría entenderse que son simétricas. La desecuritización sería el proceso mediante el cual los asuntos que habían pasado a la pista rápida al ser securitizados, vuelven a la agenda política ordinaria donde otra vez son tratados de acuerdo a las normas establecidas. Para la Escuela de Copenhague, este movimiento comporta la "politización" del asunto en cuestión y se considera algo positivo, pues lo contrario (la securitización) implica que no se ha logrado tratar el asunto siguiendo los cauces ordinarios.

Si así fuera, puesto que la securitización se produce a través de un acto de política discursiva (un actor securitizador enuncia una amenaza para un objeto referente), cabe cuestionarse si la desecuritización es también un acto del lenguaje o si por el contrario no tiene sentido que así sea y puede efectuarse por otros cauces o a través de otros mecanismos. Asimismo, cabe cuestionarse si dicho concepto resulta útil a políticos y analistas.

Con este artículo, además de hacer una revisión de la literatura referente a la

¹ La primera referencia a la desecuritización aparece en un artículo de Ole Wæver de 1995 titulado *Securitization and desecuritization*, también recogido en su tesis doctoral, la cual es una recopilación de artículos publicada en 1997 bajo el título *Concepts of security*. El artículo desarrolla la que posteriormente se ha denominado "Teoría de la Securitización", sin llegar a describir en detalle cómo se produce la desecuritización.

² KNUDSEN, O. F., "Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization" en *Security Dialogue*, nº 32, 2001, pp. 355-68; FLOYD, Rita, *Security and the environment: Securitisation Theory and US environmental security policy*, Cambridge University Press, 2010; HANSEN, Lene, "Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it" en *Review of International Studies*, vol. 38, nº 3, 2012, pp. 525-546.



deseuritización, deseamos hacer una contribución al desarrollo del concepto a través del análisis empírico de un proceso de deseuritización: el de la energía nuclear en Japón a la luz del desastre de Fukushima. En otro orden de cosas, aunque Wæver abogaba por “menos seguridad y más política”, en nuestro análisis contemplamos el hecho de que deseuritizar un asunto, en lugar de consecuencias positivas comporte consecuencias indeseables, produciéndose una deseuritización negativa.

1. ¿Qué es la deseuritización?

La superioridad normativa de la securitización sobre la deseuritización queda patente en el hecho de que existe una “Teoría de la Securitización”³, pero en cambio no hay una “Teoría de la Deseuritización”. En la literatura, la deseuritización no recibe el mismo tratamiento que la securitización, ni se le presta la misma atención desde el punto de vista analítico. La mayoría de autores apenas la menciona y quienes lo hacen la califican de “gemelo conceptual”⁴, mientras que otros lo consideran un contrario o un mecanismo inverso⁵. Hansen argumenta que la una no tendría sentido sin la otra, haciendo una buena analogía en la que equipara la deseuritización al suplemento a un diccionario: sin el suplemento, el diccionario no estaría completo; pero sin el diccionario, el suplemento ni siquiera existiría, por lo que concluye que “de la misma manera que el diccionario está incompleto sin su suplemento, la securitización se apoya en la deseuritización”⁶.

De hecho, para definir la deseuritización se hace necesario definir en primer término la securitización. Buzan *et al.* consideran que la seguridad es un movimiento que lleva la política más allá de las reglas establecidas y enmarca un asunto dentro de un tipo especial de política o más allá de la política⁷. En este sentido, la securitización es una versión extrema de la politización. Cualquier asunto puede ser parte de un proceso que va desde la no-politización (el estado no le presta atención y por tanto no entra en el debate político), pasando por la politización (el asunto es parte de la política, el gobierno toma una posición al respecto y le asigna recursos) llegando hasta la securitización (el asunto es presentado como una amenaza existencial, requiere medidas de emergencia y justifica acciones que rebasan los límites de los procedimientos políticos ordinarios) y volviendo a la politización a través de la deseuritización (vuelta a los cauces ordinarios).

Que existan todas estas posibilidades no conlleva que cualquier asunto tenga que pasar por toda las fases, pues habrá asuntos que no consigan ser securitizados y entonces hablaremos de securitizaciones fallidas, e incluso otros cuya securitización resulte contraproducente, considerándose una securitización negativa. Por otro lado, si ampliamos la perspectiva e incluimos actores securitizadores distintos del estado, objetos de referencia distintos del propio estado (de la seguridad nacional, estrictamente hablando) y riesgos en lugar de amenazas

³ TAURECK, Rita, “Securitization Theory and Securitization Studies” en *Journal of International Relations and Development*, 9 (2006), 53–61. doi: 10.1057/palgrave.jird.1800072; BALZACQ, Thierry, editor. *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve*. Routledge, 2011.

⁴ ARADAU, Claudia, “Security and the democratic scene: deseuritization and emancipation” en *Journal of International Relations and Development*, 7 (2004), p. 388-415; HANSEN, Lene, “Reconstructing deseuritisation...”, *op.cit.*, p. 526.

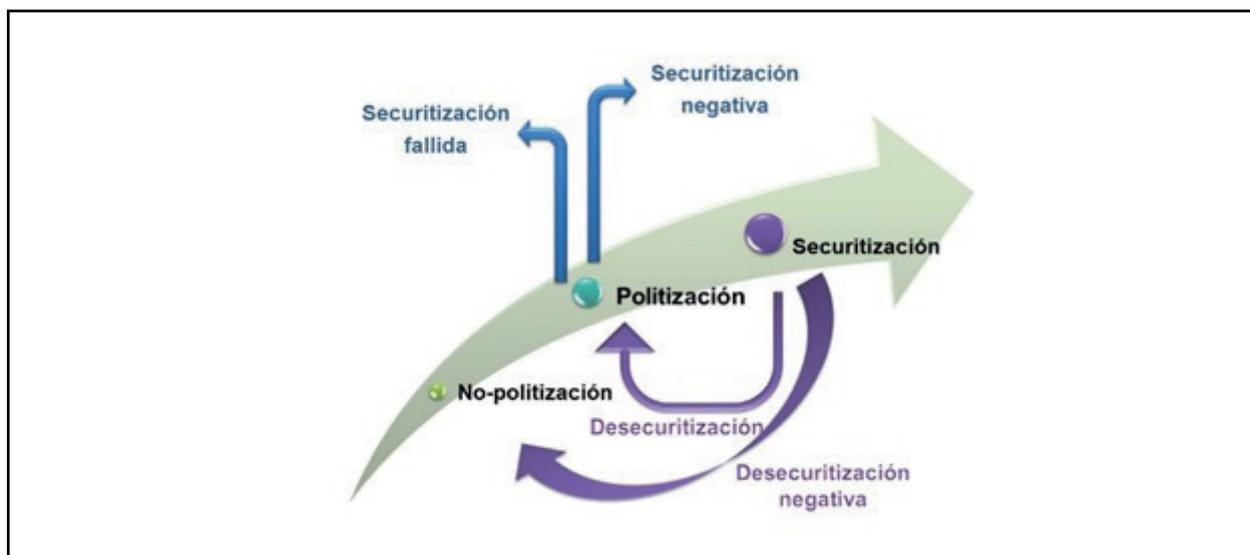
⁵ TAURECK, Rita, “Securitization Theory...”, *op.cit.*, p. 55.; ARADAU, Claudia, “Security and the...”, *op.cit.*, p. 389.

⁶ HANSEN, Lene, “Reconstructing deseuritisation...”, *op.cit.*, p. 531.

⁷ BUZAN, *et al.*, *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Londres, 1998.

existenciales inminentes, entonces se ampliarían también las posibilidades de securitización, politización y desecuritización de determinadas cuestiones en distintos sectores de seguridad (militar, económico, político, medioambiental, de la sociedad, energético). Y, asimismo, podremos recoger securitizaciones fallidas y desecuritizaciones de forma que no quedarán excluidas del análisis, ni tampoco pasarán desapercibidos movimientos securitizadores que no han logrado su objetivo. Todas estas posibilidades quedan recogidas en el gráfico 1, junto a la desecuritización negativa.

Gráfico 1. Posibles trayectorias en el recorrido de la securitización



Fuente: Elaboración propia

Si bien la securitización exitosa de algunas cuestiones presenta ventajas, como la posibilidad de ganar tiempo al ir por la vía rápida de la política de emergencia, Buzan *et al.* consideran que “la desecuritización es la opción óptima a largo plazo”⁸, puesto que seguridad y securitización constituyen un fracaso de las vías políticas ordinarias, en las que existe más libertad para entrar en debate y entablar un diálogo abierto. En clave de seguridad, por el contrario, prima la inmediatez y la búsqueda de remedios a corto plazo. En opinión de Wæver, la seguridad es lo contrario de la política⁹. Su visión de la seguridad como un fracaso de la política convencional continúa presente en trabajos posteriores, en los que esgrime una preferencia por la desecuritización, argumentando que la securitización es un desarrollo negativo, implícito en la dicotomía seguridad y política. Por su parte, Floyd opina que ni la securitización ni la desecuritización son en sí positivas o negativas¹⁰. A su entender, el analista de seguridad debería explorar no solo el cómo, sino también por qué los actores securitizan, pues sus intenciones pueden ser indicativas del resultado potencial de un movimiento securitizador. Inspirándose en el consecuencialismo, Floyd argumenta que lo correcto o incorrecto de la securitización depende de sus consecuencias últimas, dicho de otro modo,

⁸ *Ibidem*, p. 29.

⁹ WÆVER, Ole, “Securitization and Desecuritization” en Lipschutz (editor) *On Security*, Columbia University Press, 1995, p.56-57.

¹⁰ FLOYD, Rita, “Towards a Consequentialist Evaluation of Security: Bringing Together the Copenhagen and the Welsh Schools of Security Studies” en *Review of International Studies*, nº 33, 2007, p. 343.



para que el analista de seguridad decida si una securitización o desecuritización es positiva o negativa tiene que averiguar si a través de la misma se han logrado mejores resultados de los que se habrían alcanzado mediante la mera politización del asunto. A su juicio, al igual que la securitización, la desecuritización debe valorarse en relación a la politización¹¹.

Las razones para optar por la desecuritización de un asunto pueden ser variadas. Huysmans, en su análisis de la desecuritización de la inmigración, apunta que no necesariamente tiene por qué hacerse en base a principios ético-políticos, sino que también puede justificarse por cuestiones instrumentales: abordar la inmigración desde la perspectiva de la seguridad no resulta efectivo para tratar con la misma¹². Por otra parte, Huysmans señala que Daniel Deudney aboga por la desecuritización del medioambiente en un artículo¹³ en el que se opone a vincular la degradación medioambiental con la seguridad nacional, argumentando que mientras el enfoque de la seguridad es a corto plazo, el de la degradación medioambiental es a largo plazo y, además, la división de “nosotros-contra-ellos” presente en las políticas tradicionales de la seguridad militar no se ajusta a las líneas causales de la degradación medioambiental¹⁴.

2. Estrategias de desecuritización

Sobre los métodos o estrategias de desecuritización no existe consenso. Roe¹⁵ señala que la Escuela de Copenhague (o, más en concreto, Wæver) traza tres posibles opciones: la primera es no hablar del asunto en términos de seguridad, la segunda consiste en que —una vez securitizada una cuestión— se utilicen respuestas comedidas a fin de que no se generen dilemas de seguridad y, la tercera y última, es devolver los asuntos a la agenda política ordinaria. Huysmans, en su estudio de caso de las migraciones, distingue tres acercamientos a las mismas en clave de desecuritización: una estrategia objetivista, una estrategia constructivista y una estrategia deconstructivista¹⁶. Mientras que para Hansen, “las aplicaciones empíricas de la desecuritización se pueden clasificar en cuatro tipos de desecuritización, cada uno de los cuales se distingue por poseer una concepción propia de la política”¹⁷.

La estrategia objetivista de Huysmans se despliega sobre una concepción tradicional de la seguridad objetiva-subjetiva, en la cual existen unos hechos objetivos que son interpretados subjetivamente según unas nociones de amenaza, sea esta real o no. Desde este punto de vista, la forma de desecuritizar la inmigración es demostrando con datos objetivos que el inmigrante no es peligroso¹⁸, para lo cual los defensores buscarán respaldar sus argumentos

¹¹ *Ibidem*, p. 342.

¹² HUYSMANS, Jef, “The question of the limit: desecuritisation and the aesthetics of horror in political realism” en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 27, nº 3, 1998, p. 572.

¹³ Se refiere a DEUDNEY, Daniel, “Environment and security: muddled thinking” en *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 47, nº 3, 1991, pp. 22-28.

¹⁴ *Op. cit.*, HUYSMANS, Jef. “The question of...”, p. 573.

¹⁵ ROE, Paul, “Securitization and minority rights: conditions of desecuritization” en *Security dialogue*, vol. 35, nº 3, 2004, p. 284.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 285-286.

¹⁷ HANSEN, Lene, “Reconstructing desecuritisation...”, *op.cit.*, p. 528.

¹⁸ HUYSMANS, Jef, “Migrants as a security problem: Dangers of ‘securitizing’ societal issues” en MILES, Robert y THRÄNHARDT, Dietrich (eds.), *Migration and European integration: the dynamics of inclusion and exclusion*, Fairleigh Dickinson University Press, 1995, p. 65.

con información estadística que apoye la afirmación de que los inmigrantes “no nos quitan los empleos” y que incluso pueden contribuir a mejorar el sistema.

La estrategia constructivista no se preocupa por investigar si algo es una amenaza o no, sino por comprender cómo se ha llevado a cabo el proceso de securitización a fin de desandar el camino. En el caso de la inmigración se centraría en la “construcción social de la inseguridad”, es decir, en averiguar cómo el emigrante se convierte en actor de lo que Huysmans describe como el “drama de la seguridad”.

Por último, la estrategia deconstructivista parte de una narración del “drama de la seguridad” desde dentro hacia fuera, en lugar de desde fuera hacia dentro (constructivista). Así, utilizando técnicas de *storytelling*, se humaniza al inmigrante, que es una persona como nosotros mismos: padre, hermano, hijo, profesor¹⁹.

Por su parte, Hansen²⁰ teoriza en torno a cuatro formas de desecuritización que, insiste, son tipos ideales y pueden actuar a cuatro niveles:

(1) La desecuritización debida a un cambio por estabilización es el concepto original introducido por la Escuela de Copenhague y un ejemplo de este tipo es la *detente* tras la Guerra Fría.

(2) La desecuritización por substitución se da cuando una cuestión sale de la agenda de seguridad al ser otra securitizada simultáneamente. La conceptualización de “el otro” frente a uno mismo (*self/other*) ha sido el eje en torno al que ha girado la construcción de los distintos contendientes de un país a lo largo de la historia, securitizándose y desecuritizándose distintas cuestiones. Hansen señala que postestructuralistas como David Campbell y Michael Dillon han demostrado “la forma en que los estados constantemente producen y reproducen sus identidades nacionales a través de discursos de in/seguridad”²¹.

(3) La desecuritización por rearticulación se produce cuando un asunto es sacado de lo securitizado al ofrecerse de forma activa una solución política a las amenazas, peligros o sufrimientos en cuestión. El programa nuclear y de misiles norcoreano ha provocado no pocas preocupaciones en la comunidad internacional en los últimos años, agravada a finales de 2017 por la escalada retórica en redes sociales entre el presidente estadounidense, Donald Trump, y el líder norcoreano, Kim Jong-un. No obstante, el encuentro de este último con el presidente surcoreano, Moon Jae-in, en abril de 2018 se considera el paso inicial para firmar un acuerdo de paz definitivo entre las dos Coreas, pues en 1953 tan solo se firmó un armisticio, y ulteriormente negociar la desnuclearización de la Península de Corea.

(4) Por último, se habla de desecuritización por silenciación cuando un asunto desaparece o no consigue registrarse en el discurso de seguridad. Hansen pone como ejemplo el caso de las mujeres soldado (antiguas combatientes del conflicto de Sierra Leona) que se

¹⁹ ROE, Paul, “Securitization and minority...”, *op.cit.*

²⁰ HANSEN, Lene, “Reconstructing desecuritisation...” *op.cit.*, pp. 539-545.

²¹ *Ibidem*, p. 541.



hace patente en el tratamiento que reciben frente a sus compatriotas masculinos, quienes reciben ayudas económicas encaminadas a facilitar su reingreso en la vida civil tras el conflicto.

De los cuatro tipos de desecuritización propuestos por Hansen, el que se considera más positivo es la desecuritización por rearticulación, puesto que se pone a prueba la capacidad sistémica para resolver una cuestión y es la más positiva de las tres porque supone una solución a la cuestión, frente a la sustitución, la estabilización o la silenciación, que tan solo enmascaran temporal o superficialmente la cuestión de fondo.

Tabla recapitulativa. Estrategias desecuritizadoras

Estrategia	Herramientas	Primacía
Objetivista	Datos contrastados (cuantitativos)	Racionalidad
Constructivista	Cómo llegamos a...	Construcción
Deconstructivista	<i>Storytelling</i> (cualitativo)	Sentimientos
Estabilización	Distensión	Equilibrio
Substitución	Otros asuntos copan la atención	Desplazamiento
Rearticulación	Búsqueda de una solución política	Reactivación
Silenciación	Ignorar, evitar, ocultar, hacer caso omiso	Invisibilidad

Fuente: Elaboración propia

3. La desecuritización de los riesgos de la energía nuclear tras Fukushima

Japón importa el 90% de la energía que consume, por lo que desde la crisis petrolífera de 1973 su gobierno ha considerado la energía nuclear una prioridad estratégica nacional, pues de la seguridad energética del país dependen su seguridad económica, social, política e incluso medioambiental, ya que a falta de recursos propios, la energía nuclear ha sido durante mucho tiempo lo más parecido a una fuente energética autóctona. Además, al no producir gases de efecto invernadero (GEI en adelante), su uso ha permitido al país cumplir con sus compromisos internacionales en materia de mitigación del cambio climático. Hallar un equilibrio entre los costes y beneficios que comporta el uso de energía nuclear para asegurar un suministro eléctrico constante, asequible y en condiciones de total seguridad constituye un reto que actualmente se está tratando por las vías políticas ordinarias (politización), tras haber superado las fases previas de securitización en los momentos posteriores al accidente nuclear de Fukushima y desecuritización.

El 11 de marzo de 2011 a las 14:46 hora local, se produjo un terremoto de magnitud 9 en la escala de Richter con epicentro a 72 kilómetros frente a la costa este de la isla de Honshu, que provocó varios tsunamis que tardaron poco más de tres cuartos de hora en llegar a tierra y asolar la costa nororiental de Japón, cobrándose unas veinte mil vidas. Al detectar el temblor, automáticamente los reactores de la central nuclear de Fukushima se detuvieron y los motores de emergencia se pusieron en marcha para enfriar los materiales radiactivos que seguían fisionándose en el núcleo de los reactores. Sin embargo, las olas gigantes anegaron la central y cortaron el suministro eléctrico de emergencia. En los días siguientes, tres de los siete reactores de Fukushima I se fusionaron, provocando un desastre nuclear a la par con Chernóbil; ambos son los únicos en alcanzar el mayor nivel de gravedad en la escala INES (*International Nuclear Events Scale*) de la Agencia Internacional para la Energía Atómica

(IAEA, por sus siglas en inglés), el nivel 7.

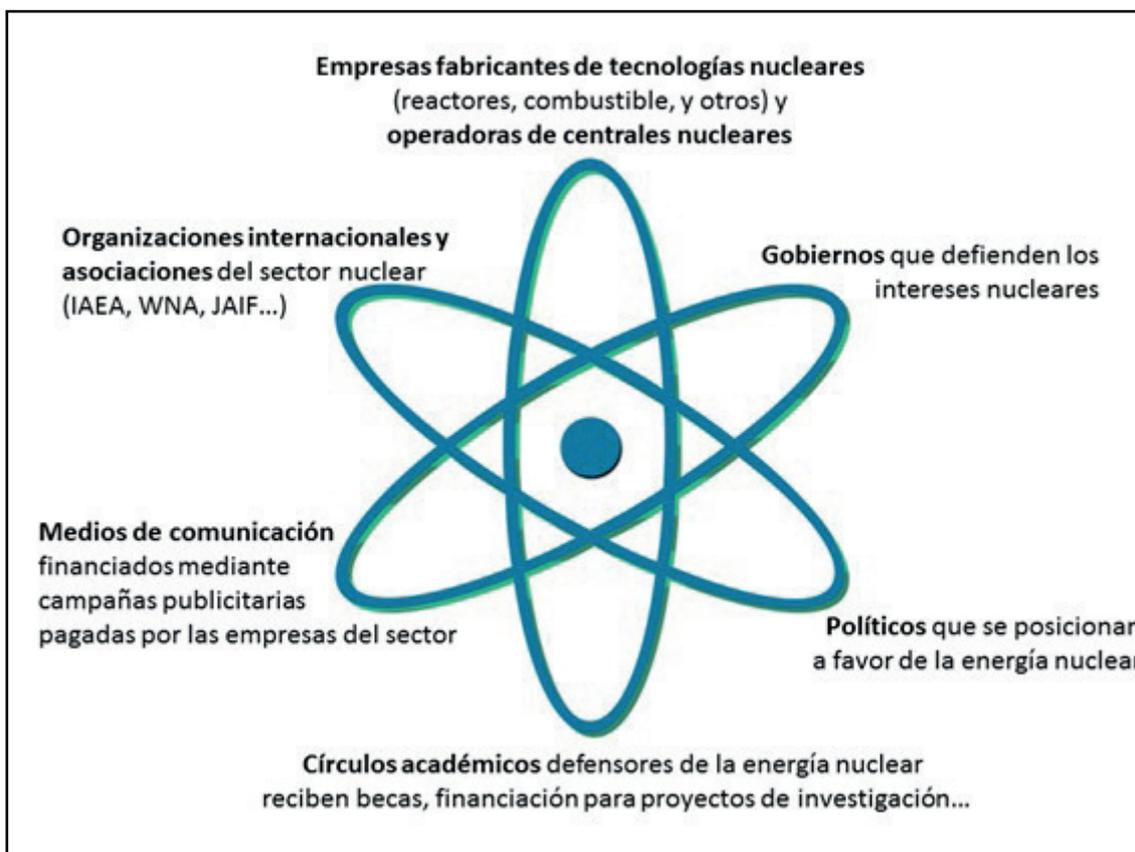
Aunque en marco original de la Escuela de Copenhague, la securitización es un acto del lenguaje y se construye a través de la comunicación intersubjetiva de una amenaza existencial para un objeto referente por parte de un actor securitizador, en el sector medioambiental los desastres naturales constituyen objetivamente una amenaza real, y la transmisión de imágenes y narrativas que los acompañan contribuyen a su securitización. De hecho, en la actualidad desempeñan un papel securitizador destacado las redes sociales a través de las cuales usuarios anónimos retransmiten las catástrofes en directo y nos hacen llegar imágenes más poderosas que algunos actos del lenguaje, imágenes que también reproducen los medios de masas tras tomarlas de las redes sociales. Ejemplo de ello es que algunas de las primeras imágenes que nos llegaron del tsunami se grabaron con móvil y se difundieron primero a través de las redes sociales, luego a través de medios de comunicación de masas; por su parte, la cadena de televisión NHK retransmitió en directo la explosión de uno de los reactores.

Aunque las medidas excepcionales son una consecuencia de la securitización, otra de las particularidades del sector medioambiental cuando se trata de desastres naturales es que las medidas extraordinarias, como la declaración del estado de emergencia, se estipulan de antemano. Ante la gravedad del accidente nuclear se comienza actuar en modo seguridad (securitización) poniéndose en marcha una serie de medidas excepcionales, algunas de ellas ya previstas en la declaración de estado de emergencia nuclear; sin embargo, paulatinamente la cuestión experimenta un proceso de desecuritización por varios medios, por lo cual vuelve a tratarse por los cauces habituales de la política ordinaria (politización). Algunos de estos medios son espontáneos, como el hecho de que con el paso del tiempo el tema ocupe menos espacio en los informativos nacionales e internacionales, otras estrategias son deliberadas, como observaremos más adelante.

En la desecuritización de los riesgos que plantea la energía nuclear hay un actor desecuritizador que desempeña un papel destacado, defendiendo los aspectos positivos de este tipo de energía (más limpia, más ecológica y muy segura) frente a los riesgos que comporta (minimizan las consecuencias de los fallos o los retos que plantean los desechos radioactivos que seguirán activos durante lo que se denomina "eternidad nuclear", más de mil años). Nos referimos al *lobby* nuclear.

A nivel mundial, el sector de la energía nuclear cuenta con su propio *establishment*, una élite de poder formada por todos aquellos que tienen un interés político, económico o social en el desarrollo de esta fuente energética frente a otras (véase gráfico 2). Se trata de una tupida red que interconecta gobiernos, grandes empresas fabricantes de tecnologías y de combustible nucleares, constructores y operadores de centrales nucleares; gobiernos que apoyan los intereses económicos de estas, y medios de comunicación y círculos académicos financiados por las empresas del sector. En definitiva, un macrocosmos que no es sino un reflejo del microcosmos o constelación de actores que en Japón constituyen la denominada "aldea nuclear" (原子村 *genshi mura*), un triángulo de hierro en cuyos vértices se hallan políticos, empresarios y altos funcionarios.

Gráfico 2. El *establishment* nuclear (actores desecuritizadores)



Fuente: Elaboración propia

En el momento en que se produjo el accidente nuclear de Fukushima, el mundo parecía estar experimentando un “renacimiento nuclear”, impulsado por la mano invisible de la aldea nuclear mundial. A pesar de los esfuerzos del *establishment* nuclear internacional (actor de/securitizador) por minimizar los daños que supuso el accidente nuclear de Fukushima (amenaza) para su imagen y sus activos (objetos referentes), resultaba inevitable que las imágenes y las noticias llegadas desde Japón cuestionaran la seguridad de la energía nuclear, produciéndose una securitización de la misma. El *establishment* nuclear promovió su desecuritización a través de varias estrategias.

De entre las estrategias de desecuritización propuestas por Huysmans y Hansen, algunas son aplicables a este caso de estudio. En los párrafos siguientes abordaremos la aplicación a la desecuritización de la energía nuclear por parte de distintos actores desecuritizadores, integrantes del *establishment* nuclear, de las estrategias objetivista y deconstructivista propuestas por Huysmans y, asimismo, la desecuritización por estabilización, por substitución, por rearticulación y por silenciamiento de Lene Hansen.

3.1. Estrategia objetivista

El *establishment* nuclear internacional había justificado la catástrofe de Chernóbil argumentando que la central tenía vasijas de contención mucho más débiles que las que poseían los reactores occidentales. Sin embargo, en el caso de Japón, achacarlo de nuevo a errores de diseño o a la

imprudencia de unos operarios era más complicado. El llamado mito de la seguridad absoluta de la energía nuclear se rompía de nuevo y esta vez en un país tecnológicamente avanzado. Apoyándose sobre datos cuantificables, el *establishment* argumentó que lo que sucedió en Fukushima era excepcional, un caso aislado que solo podía darse en un país propenso a los terremotos y que el terremoto era un "cisne negro" (*black swan event*), un suceso tan inusual que solo podría ocurrir una vez cada mil años; después de todo, era el primer terremoto de nivel 9 en la escala de Richter registrado en Japón.

Vilanova²² sostiene que el impacto sobre la opinión pública internacional causado por la retransmisión en directo de las explosiones de hidrógeno en la central nuclear de Fukushima dio al traste con todo el esfuerzo publicitario que el *establishment* nuclear había empleado en fomentar la imagen de seguridad y reactivar el sector en la última década. Sin embargo, el *establishment* no se dio por vencido y, poniendo en práctica una estrategia de desecuritización objetivista, rápidamente diseñó una operación mediática global, elaborada con la colaboración de expertos, cuya finalidad era la de lavar su imagen e influir sobre la opinión pública mundial. Según este autor, sus líneas maestras consistían en vincular los fallos de la central nuclear japonesa a fenómenos naturales alegando que, a pesar de ello, los sistemas de seguridad funcionaron como se esperaba que hicieran pues los reactores se detuvieron (no así la fisión nuclear) y se logró evitar la fusión total de los tres núcleos de los reactores afectados.

La Keidanren²³ (Federación de Organizaciones Económicas de Japón) se puso del lado de la empresa propietaria de la central nuclear accidentada, Tokyo Electric Company (TEPCO, en adelante), defendiendo firmemente la postura pronuclear. En una rueda de prensa que ofreció menos de una semana después del desastre, su presidente declaraba que "tener un reactor que puede soportar la fuerza de un tsunami que se produce una vez en un millar de años es fantástico. Deberíamos tener confianza en la energía nuclear". Un comité formado por 200 empleados de Keidanren investigó el accidente y recopiló datos que demostraban que la regulación del reactor no era negligente. Trazaron nueve etapas en el proceso de localización, diseño y construcción, en cada una de las cuales el gobierno exigía inspecciones y certificados así como seis inspecciones separadas una vez que el reactor comercial había entrado en servicio, añadiendo que siete inspectores hacían guardia en la central nuclear de Fukushima Daiichi en todo momento. Sus datos también apoyaban la teoría de que el accidente sobrepasaba todo lo previsible. Y, asimismo, documentaron que la altura del tsunami, el impacto en las vasijas de contención y el corte de la electricidad procedente del exterior habían superado las precauciones extraordinarias. Un miembro sénior declaró que no deberían tomarse decisiones rápidas, sino esperar unos años para tomar decisiones racionales sobre la energía nuclear²⁴.

²² VILANOVA TANÉ, Santiago, *Fukushima, el declive nuclear: la conspiración del «lobby» atómico ante el impacto del accidente nuclear*. Icaria editorial, Barcelona, 2012.

²³ La *Keidanren* (経済団体連合会 *keizai dantai rengokai*) es una asociación profesional entre cuyos miembros se encuentran los líderes de asociaciones financieras e industriales, así como los consejeros delegados de las empresas más prestigiosas de Japón. Representa los intereses de las grandes empresas, pronunciándose en su nombre sobre asuntos importantes.

²⁴ SAMUELS, Richard J., *3.11: Disaster and Change in Japan*, Cornell University Press, 2013, p. 126.



A fin de demostrar que la energía nuclear bien utilizada no es peligrosa, los partidarios de la energía nuclear recurren a datos objetivos. En este sentido, los informes oficiales que publicaron TEPCO (empresa propietaria de la central nuclear accidentada) en 2012 y la IAEA en 2015 sobre las causas técnicas del accidente nuclear pretendían racionalizar lo sucedido. Mientras TEPCO justificaba que a pesar de que había tomado todas las medidas de seguridad que estaban a su alcance, el desastre natural estaba fuera de todo lo previsto (*souteigai*)²⁵, pues en el archipiélago japonés nunca antes se había registrado un terremoto de magnitud 9 en la escala de Richter; el informe de la IAEA, junto a sus cinco volúmenes técnicos, se centró en los factores humanos, organizativos y técnicos, con el objetivo de comprender lo sucedido, sus causas y consecuencias, a fin de extraer lecciones que pudiesen resultar útiles a gobiernos, reguladores y operadores de centrales nucleares en todo el mundo. El Director General de la IAEA, Yukiya Amano, declaraba en el prefacio del informe: "No podemos dejar ningún resquicio a la complacencia en lo que respecta a la seguridad nuclear".

En su web, la IAEA hace constar una serie de datos y cifras que tienen por objeto desecuritizar el riesgo nuclear apoyándose en el conocimiento experto de quienes saben más de la energía nuclear que el propio lector al que va dirigido el informe. Esta es la descripción, a la que nos referimos:

"(El informe) es el resultado de un amplio esfuerzo de colaboración internacional con participación de cinco grupos de trabajo con cerca de 180 expertos de 42 estados miembros, con y sin programas nucleares, y de varios organismos internacionales. Proporciona una descripción del accidente y sus causas, evolución y consecuencias, basado en la evaluación de los datos y la información de un gran número de fuentes disponibles en el momento en que se escribió".

3.2. Estrategia deconstructivista

Otra estrategia empleada es la deconstructivista, que consiste en construir la seguridad desde dentro hacia fuera a través de narrativas e historias. Una de las narrativas dominantes es la que explica que la energía nuclear es una energía limpia porque no produce GEI. Un discurso se extiende en el tiempo y que es extrapolable al caso japonés, como ejemplificamos en las líneas que siguen.

A finales de la década de 1990, el cambio climático ya se había convertido en una preocupación generalizada y la visión que el público tenía de la energía nuclear había comenzado a cambiar. La cobertura masiva por parte de los medios de comunicación del calentamiento global producido por la emisión de GEI encajaba bien con el retrato de la nuclear como energía limpia sin emisiones de GEI, la energía del futuro defendida incluso por algunos ecologistas. En un artículo de 2009 publicado en *El País*, Jesús Rodríguez introducía el tema de la siguiente manera: "Durante décadas ha tenido fama de sucia, cara y peligrosa. Hoy renace apoyada por los verdes nucleares que exhiben su respeto por la atmósfera y los grupos de presión que luchan por un negocio de un billón de euros. ¿Es la energía del futuro?"²⁶. Para

²⁵ *Souteigai* significa "imprevisible". El terremoto era el más fuerte registrado hasta la fecha en el archipiélago japonés y la serie de olas gigantes (tsunami) que produjo llegaron a alcanzar los 15 metros en algunos puntos, fenómenos tan poco frecuentes que se les ha calificado de "cisne negro".

²⁶ RODRIGUEZ, Jesús, "El laberinto nuclear" en *El País*, 29 marzo 2009.

una nueva generación Chernóbil (1986) se percibía distante, la energía nuclear volvía a estar bien considerada y comenzaban a verse los brotes verdes de un renacimiento nuclear.

La industria nuclear intentaba reafirmar su puesto en el mercado, enfatizando las ventajas de la energía nuclear al tiempo que se silenciaban sus desventajas. En el mismo artículo de 2009, la exministra Ana de Palacio, por entonces vicepresidenta de la multinacional francesa Areva²⁷, pronunciaba unas palabras que siguen vigentes y muestran ese frente de pensamiento unificado y estrategia de comunicación común que caracteriza al *establishment* nuclear. Son los mismos argumentos y el mismo discurso que tantos otros defensores de la energía nuclear defienden, han defendido y seguirán defendiendo:

“La energía nuclear es segura y no contamina; es una forma de energía autóctona; en la que el precio del uranio tiene una incidencia muy pequeña en el precio de la energía; con seguridad de suministro; constante y predecible de precio. Y, además, reciclamos el combustible. (...) La energía nuclear no es la solución al cambio climático, pero no hay solución contra el cambio climático que no cuente con la energía nuclear.”²⁸

El 24 de mayo 2018 en una sesión paralela al 9th Clean Energy Ministerial (CEM), un foro internacional de alto nivel cuyo objetivo es fomentar políticas que promuevan el uso de tecnologías energéticas limpias, representantes parlamentarios de Estados Unidos, Canadá y Japón lanzaban la iniciativa “NICE Future” (Nuclear Innovation: Clean Energy Future) al tiempo que declaraban en un manifiesto conjunto que dicha iniciativa “resaltará las oportunidades para que las tecnologías de energía nuclear reduzcan las emisiones y la contaminación del aire en los sectores de generación de energía, industria y uso final”²⁹. Por su parte, el representante estadounidense señalaba que la energía nuclear “proporciona un suministro energético más limpio, más seguro, más fiable y más resistente”³⁰, y en la misma línea el japonés subrayaba:

“Nuestro objetivo es promover la innovación nuclear utilizando ideas rompedoras procedentes del sector privado, persiguiendo el desarrollo de reactores con nuevos conceptos, inclusive la armonización con energías renovables, combinado con una mayor seguridad, eficiencia y flexibilidad”³¹.

3.3. Desecuritización por silenciamiento

El *establishment* nuclear impone la política del silencio para evitar que trascienda información negativa sobre cuestiones nucleares. A fin de evitar las críticas, la forma de proceder habitual en el sector de la energía nuclear consiste en mantener las apariencias y no comunicar nada inquietante, un procedimiento que se sigue tanto en Japón como a nivel internacional. Así, por ejemplo, si bien no pueden dejar de reconocer que el uso de energía nuclear entraña

²⁷ Esta multinacional francesa es una de las poderosas empresas que conforman el *establishment* nuclear. Es uno de los principales fabricantes mundiales de combustible MOX que se utiliza en centrales nucleares y que exporta a Japón, entre otros países.

²⁸ RODRIGUEZ, Jesús, “El laberinto...”, *op.cit.*

²⁹ WORLD NUCLEAR NEWS, “Alliance launched to highlight nuclear on world stage”, 24 de mayo de 2018: <http://www.world-nuclear-news.org/EE-Alliance-launched-to-highlight-nuclear-on-world-stage-2405184.html>

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*



riesgos, no es algo que planteen de forma activa.

Esta política de silencio es la que siguió TEPCO en los primeros momentos de confusión tras el desastre, en los que la información que llegaba a los medios de comunicación y que estos transmitían al público, a posteriori resultó estar bastante sesgada. El Secretario de Gabinete Adjunto en el momento de la triple catástrofe reconocía que el gobierno antepuso la exactitud a la rapidez a la hora de dar a conocer la situación, por temor a que transmitir información incorrecta provocase el pánico, lo cual habría dificultado la evacuación³², una actitud paternalista y protectora que empeoró la situación, pues sembró dudas y provocó desconfianza hacia la información transmitida a través de los canales oficiales.

A posteriori también se culpó a los medios de silenciar información por estar demasiado apegados a sus fuentes como para cuestionarlas, debido al sistema de clubs de prensa que impera en Japón, el cual hace que los reporteros que no están acreditados en un determinado club de prensa no puedan acceder a las ruedas de prensa que se celebran en el mismo. En este caso, fueron los reporteros del selecto club de prensa del Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) y del club de prensa de TEPCO, quienes se encargaron de transmitir las noticias relativas al accidente. Las razones que alegaban para tomar la decisión de "suprimir"³³ la información en un país democrático es que no querían que cundiera el pánico entre la población, sin embargo, el hecho de no tener información causó el efecto contrario: una mayor alarma social.

En la estrategia de silenciación u ocultamiento de la realidad de TEPCO también se ha visto una táctica para evitar que se viera afectada su reputación y minimizar daños, pues no querían gastar más de lo necesario. Por ejemplo, en los momentos iniciales los directivos de TEPCO no querían que se enfriasen los reactores con agua marina porque podría dañar equipos cuya reparación requeriría una gran inversión, los liquidadores desoyeron la orden. Sin embargo, dada la gravedad del asunto y la rapidez con que fue avanzando, finalmente no pudo evitar que tanto la comunidad nacional, como la internacional se hiciesen eco de lo sucedido.

Uno de los riesgos que el accidente puso de relieve fue el alto poder contaminante que tiene el plutonio, un material radioactivo que abunda en el mercado mundial debido a que anteriormente era usado con fines militares, para hacer ensayos nucleares en la atmósfera y subterráneos, hoy sustituidos por simulaciones informáticas en laboratorio. Al no ser apto para ser reciclado en centros de retratamiento para ser reutilizado como combustible nuclear, es mezclado con uranio (natural o reprocesado) para fabricar combustible MOX (*Mixed Oxide fuel*), que constituye una alternativa al uranio de bajo enriquecimiento (LEU, por sus siglas en inglés que corresponden a *Low-enriched uranium*) utilizado por los reactores de agua en ebullición (BWR)³⁴. El núcleo del reactor número 3 de Fukushima funcionaba con combustible

³² TSUNEKAWA, Keiichi, "Toward a balanced assessment of Japan's responses to the Triple Disasters", en TSUNEKAWA, Keiichi (ed.), *Five Years after: Reassessing Japan's Responses to the Earthquake, Tsunami, and the Nuclear Disaster*, Tokyo, Japan, Tokyo University Press, 2017, pp. 21-22.

³³ En realidad se trata de "autocensura", una práctica frecuente en los clubs de reporteros. No faltó quien les acusó de quedarse sentados a esperar que les dieran las noticias y no hacer verdadero periodismo de investigación.

³⁴ *Op. cit.*, VILANOVA TANÉ, Santiago, *Fukushima, el declive...* pp. 64-65.

MOX, una mezcla de uranio 235 y plutonio 239, un 93% de uranio y un 7% de plutonio. Puesto que el plutonio es altamente contaminante, cuando los medios de comunicación se hicieron eco de su utilización, científicos y ecologistas se alarmaron.

Otra de las cuestiones de seguridad que el *establishment* silencia y, por tanto desecuritiza con consecuencias negativas, es que los reactores más antiguos no cumplen ciertos requisitos de seguridad, que se han incorporado al diseño de los reactores nucleares de última generación, porque no se exigían en el momento de su fabricación; entre ellos que sean capaces de soportar un accidente con fusión de núcleo, sin que ello obligue a la evacuación inmediata de la población del área circundante.

Por otro lado, dentro de la campaña internacional que emprendió el *establishment* nuclear para defender sus intereses, hemos de destacar otras de las líneas maestras de su estrategia de desecuritización por silenciación. Por una parte, a corto plazo, intentaron que las conexiones televisivas en directo desde la prefectura japonesa terminaran lo antes posible y que no aparecieran en titulares noticias que hicieran referencia a los efectos ambientales del accidente. Por otra parte, a medio plazo, se esforzaron por evitar que en los parlamentos se debatiese sobre energía nuclear hasta que el impacto de Fukushima dejase de estar tan presente en los medios, al tiempo que continuaban comunicando al público —como se había hecho hasta el momento— que la energía nuclear resulta esencial para frenar el calentamiento global y para luchar contra el cambio climático³⁵.

Por último, resulta llamativo el poco espacio que ocuparon en los medios de comunicación, tanto japoneses como internacionales, las movilizaciones antinucleares que se produjeron en Japón tanto en 2011 como en el verano de 2012. En una revisión de la cobertura realizada por cuatro de los mayores periódicos nacionales japoneses y un periódico regional entre marzo y noviembre de 2011 de la que se hace eco Pizziconi³⁶, llama la atención que tanto *Mainichi Shimbun* como *Asahi Shimbun* dedicaron más espacio a las manifestaciones antinucleares que se produjeron en Alemania en el mes de marzo que a las que tuvieron lugar en Japón. La autora concluye que aunque los medios tradicionales no promovían en exclusiva el discurso pronuclear, estaban lejos de proporcionar un terreno de juego neutro y justo.

3.4. Desecuritización por estabilización y por rearticulación

Mientras la desecuritización por estabilización es la vuelta a los cauces normales de la política ordinaria una vez pasado el momento que justificaba la securitización, la rearticulación conlleva la realización de un esfuerzo político consciente por devolver el asunto a la vía política ordinaria. Esta última, es considerada la mejor de las opciones posibles y se da cuando un asunto sale de la agenda de seguridad y entra en la agenda política. En Japón, el regreso de la cuestión nuclear al debate político y su tratamiento a través de los cauces políticos ordinarios es fruto de ambas dinámicas.

Aunque durante años la industria nuclear había transmitido la idea de que no existía

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ PIZZICONI, Barbara, "Post-Fukushima discourses on nuclear power in Japan" en CALVETTI, Paolo y MARIOTTI, Marcela (eds.), *Contemporary Japan. Challenges for a world economic power in transition*, editado por Paolo Calveti y Marcela Mariotti, Edizioni Ca' Foscari. Digital Publishing, 2015, pp. 161-188.



ninguna posibilidad de que se produjesen accidentes nucleares porque todos los riesgos estaban controlados, a raíz los tres graves accidentes nucleares de Three Mile Island, Chernóbil y Fukushima han rearticulado su discurso, admitiendo que el riesgo existe y es real. Jacques Repussard, presidente del Instituto de Radioprotección y Seguridad Nuclear (IRSN), reconoce que ya no pueden pasar por alto que es posible que se produzca un accidente y que lo que deben hacer es tomar medidas para evitarlo, desarrollar tecnologías que potencien la protección o formar a trabajadores y ciudadanos para que tengan mejor capacidad de reacción. A su juicio, estar preparados es la forma de evitar que se vuelva a producir un accidente nuclear.

Este discurso constituye una muestra de desecuritización mediante una estrategia por rearticulación. En esta ocasión el argumento es que el *establishment* nuclear mundial, al igual que la aldea nuclear japonesa, ha adoptado una nueva actitud hacia la seguridad: la de fomentar una auténtica cultura de la seguridad partiendo del conocimiento proporcionado por los errores. Puesto que siempre cabe la posibilidad de que se produzca un accidente nuclear grave, independientemente de que el origen sea humano, tecnológico o un desastre natural, hay que plantearse el peor de los escenarios para estar siempre preparados y limitar las consecuencias.

En cuanto a la estrategia de estabilización, para averiguar las causas del accidente, se constituyó la primera comisión independiente de investigación en la historia constitucional de Japón: la Nuclear Accident Independent Investigation Commission (en adelante NAIIC). La NAIIC concluyó que el accidente se debió a errores humanos, no a fenómenos naturales, y entre las múltiples recomendaciones que realizó se hallaba la de nombrar una nueva autoridad reguladora de la energía nuclear (la NRA) que actuase de forma independiente, al estilo de las ya existentes en EE.UU. y Francia, ya que su predecesora la Nuclear and Industrial Safety Agency (NISA) incurría en grandes contradicciones al ser encargada de fomentar la energía nuclear y a la vez de vigilar su seguridad, lo que algunos autores han calificado de “zorro cuidando de las gallinas”.

La nueva NRA por su parte diseñó unas nuevas pruebas de resistencia más estrictas que cada uno de los reactores debe superar antes de volver a ponerse en funcionamiento. Además, debe obtenerse el consentimiento de los municipios que albergan las centrales nucleares. Hasta la fecha, solo han vuelto a conectarse cinco reactores. En conclusión, como apuntábamos al principio de este apartado, la vuelta a los cauces políticos es una combinación de ambas dinámicas: estabilización y rearticulación.

3.5. Desecuritización por substitución

Mientras que en el verano de 2012 lo que impulsó a la sociedad civil japonesa a participar en manifestaciones y movilizaciones fue la energía nuclear³⁷, en el verano de 2015 lo que sacó a la calle a numerosos japoneses fue la aprobación de la doctrina de la defensa colectiva, que permitiría a Japón luchar en territorio internacional junto a sus aliados formando una coalición internacional en caso de que sus intereses nacionales se vieran afectados. Hay que

³⁷ Hay que tener en cuenta que los japoneses no son muy dados a manifestarse y que manifestaciones tan numerosas como las del verano de 2012 no se producían desde finales de la década de 1960 con motivo de la renovación del tratado de seguridad y cooperación entre Estados Unidos y Japón.

tener en cuenta que Japón es un país que aboga activamente por la paz como herramienta diplomática, lo cual queda recogido en el artículo 9 de su Constitución, en la que se renuncia a la fuerza y al uso de la fuerza.

La intervención de las tropas japonesas en operaciones internacionales provoca ciertos temores en el entorno asiático y a nivel nacional la opinión pública se encuentra dividida. La iniciativa, que venía gestándose desde 2013, recibió su mayor impulso en 2015. En abril se revisaron las líneas del Tratado de Mutua Cooperación y Defensa entre Japón y Estados Unidos, ampliando el alcance de la cooperación bilateral e impulsando el papel de las Fuerzas de Autodefensa más allá de las fronteras de Japón. En julio, la cámara baja aprobó el proyecto de ley de seguridad que ampliaría el papel las fuerzas de autodefensa, y en septiembre la cámara alta le daba su visto bueno. Dicho sea de paso que para algunos críticos la doctrina colectiva es también una cortina de humo con la que Abe pretende ocultar el fracaso de su política económica, conocida como *Abenomics*³⁸.

Por otro lado, la reforma de la Constitución ha sido uno de los asuntos que han capitalizado la atención en las elecciones anticipadas del 22 de octubre de 2017, por encima del regreso a la energía nuclear. La inestabilidad del panorama internacional en general y regional en concreto, con el lanzamiento norcoreano de varios misiles sobre Japón, los giros de la política estadounidense bajo la administración Trump y la falta de programa de sus competidores han conseguido que el PLD se mantenga en el poder.

4. La desecuritización negativa

Un supuesto que proponemos, ya que no aparece referenciado en las obras que hemos analizado al revisar la literatura, es el de la desecuritización negativa. Se sobrentiende que, siendo la desecuritización un ideal al que deberían tender los asuntos securitizados, sus resultados serían de signo positivo. Sin embargo, cabe cuestionarse si podría suceder lo contrario, es decir, que la desecuritización tenga efectos indeseados en lugar de consecuencias positivas.

Tras el accidente, una de las narrativas que surgió con fuerza fue la de la "aldea nuclear", que ofrecía una interpretación o relato de cómo el tráfico de influencias entre políticos, funcionarios, y empresas electronucleares había dado lugar a una cultura de complacencia en la que dejó de cuidarse lo más esencial: la seguridad. La NISA se había convertido en un apéndice de las operadoras electronucleares, limitándose a sellar los informes de evaluación que las operadoras realizaban y documentaban, sin verificar que cumplieran con los requisitos de seguridad o exigir que cumplieran con las recomendaciones de expertos. Recurriendo a una estrategia de desecuritización, habían restado importancia a los riesgos y construido una realidad distinta basada en el mito de la seguridad total: si las centrales ya eran 100% seguras, no era necesario hacer nada para mejorar la seguridad.

La industria nuclear japonesa vivía al margen de todos los mecanismos y especificaciones de seguridad que se habían realizado a nivel internacional. No se habían actualizado. Confiados

³⁸ Lanzada en 2013, la política económica de Shinzo Abe tenía por objetivo estimular una estancada economía japonesa, poniendo en marcha medidas en tres áreas: política monetaria, estímulo fiscal y reformas estructurales.



en su infalibilidad, habían caído en una cultura de autocomplacencia. El *lobby* nuclear japonés era capaz de imponer su criterio y desecuritizó el riesgo nuclear hasta tal punto que no se actualizaron las previsiones de seísmos; incluso unos meses antes del desastre, TEPCO había obtenido licencia para seguir operando la central nuclear de Fukushima una vez cumplida su vida de diseño.

Dado que las medidas preventivas forman parte de las medidas excepcionales dentro del sector de la seguridad medioambiental, y que dichas medidas preventivas constituyen una securitización en sí, antes de que se produzca la situación extrema que pretenden evitar, pasarlas por alto amparándose en la autocomplacencia (“somos el mayor productor de electricidad del país, no necesitamos hacer nada”) e incluso rebatir su necesidad mediante informes contrarios y ejerciendo presión para que se rebajasen las exigencias, merece el calificativo de “desecuritización negativa” por provocar un accidente nuclear grave.

Un ejemplo de que las medidas de seguridad no estaban a la altura de lo que se espera de unas instalaciones nucleares es que tras el terremoto se cortó el suministro eléctrico a la central desde tierra, por lo que se encendieron los motores de emergencia que debían enfriar los materiales radioactivos que se encontraban en el núcleo de los reactores a fin de detener su fisión. Según TEPCO, estuvieron funcionando hasta que el tsunami sobrepasó las barreras protectoras, inundó toda la zona e inhabilitó los motores de emergencia. En su informe, NAIIC hace constar sus sospechas de que el terremoto había causado daños graves, por lo que los motores de emergencia no se pusieron en funcionamiento. Kiyoshi Kurokawa, presidente de la NAIIC, en el mensaje preliminar del informe atribuía a ciertos aspectos de la cultura corporativa japonesa parte de la culpa por no haber puesto los medios para fomentar una verdadera cultura de seguridad³⁹:

“Lo que se debe admitir —muy dolorosamente— es que fue un desastre *Made in Japan*. Sus causas fundamentales se recogen en las convenciones arraigadas de la cultura japonesa: nuestra obediencia reflexiva; nuestra renuencia a cuestionar la autoridad; nuestra devoción a “cumplir con el programa”; nuestro grupismo; y nuestra insularidad”⁴⁰.

Varios informes del accidente llegan a esa misma conclusión: que el accidente se debió a factores humanos, resultado de una serie de decisiones tomadas por TEPCO respecto a la seguridad de la central nuclear de Fukushima, que se remontan a la década de 1960 durante la construcción de los reactores. Ante todo, los informes hacen referencia a la cultura de seguridad de TEPCO, una cultura que brillaba por su ausencia. Refugiándose en la complacencia de que su posición dominante en el mercado eléctrico era suficiente garantía de seguridad, TEPCO descuidó la seguridad e hizo oídos sordos a las recomendaciones de los expertos, en cuyos informes actualizaban los pronósticos sísmicos para la zona.

³⁹ La US Nuclear Regulatory Commission define la cultura de seguridad como los valores y conductas claves que se forman como resultado de un compromiso colectivo realizado por líderes y trabajadores de enfatizar la seguridad.

⁴⁰ The National Diet of Japan Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission, *The official report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission, Executive summary*, Japan, The National Diet of Japan, 2012, p. 9.

Airi y Meshkati comparan la cultura de seguridad de la central nuclear de Onagawa, perteneciente a Tohoku Electric Company, y la de TEPCO. Ambas centrales se vieron afectadas por el terremoto y el tsunami, ambas poseían reactores nucleares de agua en ebullición (BWR) tipo Mark I y habían entrado en servicio en fechas similares, además de estar sujetas a un régimen regulatorio idéntico; sin embargo, Onagawa no sufrió daños a pesar de encontrarse a una distancia menor del epicentro del terremoto (Onagawa se encontraba a 123 kilómetros del epicentro, 60 kilómetros más cerca de Fukushima) y sufrir una mayor intensidad sísmica, así como olas de mayor tamaño (14,3 metros en Onagawa frente a 13,1 metros en Fukushima)⁴¹.

Los autores se cuestionan cuáles son las razones de este pronunciado contraste y para encontrar una respuesta se remontan al momento en que se construían ambas centrales. En Onagawa, Tohoku Electric construyó los edificios que albergaban los reactores a una elevación superior de la de TEPCO en Fukushima. Antes de comenzar las obras, Tohoku Electric llevó a cabo una serie de investigaciones y simulaciones a fin de predecir la altura de posibles tsunamis. Las predicciones iniciales mostraron que históricamente la región había sufrido la embestida de olas de unos tres metros de altura. Basándose en estos datos, la central se construyó a una altura de 14,7 metros sobre el nivel del mar, casi cinco veces la altura registrada. Además, periódicamente se llevaban a cabo revisiones basándose en nuevas estimaciones.

TEPCO, por su parte, a fin de facilitar el transporte de materiales y ahorrar costes de construcción, en 1967 excavó 25 metros en la barrera natural de 35 metros sobre la que se elevaba la costa en la zona, quedando los reactores a una elevación de diez metros sobre el nivel del mar. Según el informe de la NAIIC, la construcción inicial se basaba en la información sísmológica del momento; investigaciones posteriores mostraron que los niveles se habían sobreestimado.

Asimismo, la construcción de la central nuclear de Onagawa entre 1960 y 1975 se llevó a cabo poniendo gran atención a los protocolos de seguridad y, dado que entre sus altos directivos había uno que abogaba encarecidamente por la seguridad, se generó una firme cultura de seguridad en el seno de la empresa. Además, Tohoku Electric se mantenía actualizada aplicando las últimas lecciones extraídas de terremotos y tsunamis, como el que azotó la costa chilena el 28 de febrero de 2010; TEPCO pasó por alto las señales emergencia. La historia en TEPCO era distinta, tras el desastre, uno de sus antiguos empleados describía como la dirección alargaba la vida de diseño de los reactores nucleares a expensas de las graves consecuencias que algún día ello podría tener.

Conclusión

Las cuestiones de seguridad no deberían permanecer indefinidamente en la agenda. El artículo ha explorado la forma en que las cuestiones de seguridad se desecuritizan y si la desecuritización, señalada como la opción óptima a largo plazo, siempre tiene efectos positivos. Además, hemos aplicado el marco de análisis de la desecuritización al estudio de caso de la seguridad nuclear y hemos presentado la desecuritización negativa, con el fin de

⁴¹ AIRI, Ryu, y MESHKATI, Najmedin, *Nuclear safety culture in TEPCO and Tohoku Electric Power Company: The root-cause of the different fates of Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant and Onagawa Nuclear Power Station*, Research paper, 26 de febrero de 2014.



hacer una contribución al desarrollo de la “Teoría de la Desecuritización”.

A la luz de las evidencias presentadas en este artículo, la desecuritización es un concepto útil pero inconcluso e incompleto, que suscita bastante menos interés que su compañera la securitización. Transcurridas más de tres décadas desde que fue acuñado, sigue siendo un concepto en construcción pese a los beneficios que se le atribuyen.

Aunque algunos autores la presentan como un gemelo conceptual, concluimos que la metáfora no nos parece acertada pues induce a pensar que ambas funcionan de la misma manera y que una sería el fiel reflejo de la otra, con la diferencia de funcionar a la inversa. Sin embargo, aunque son parecidas, no son iguales y, siguiendo con la metáfora, ni siquiera mellizas.

Para comenzar, en el marco original de la securitización, esta se produce a través de un acto de política discursiva. Sin embargo, la desecuritización no tiene por qué seguir este patrón necesariamente. Por otro lado, mientras el momento en que se produce la securitización queda nítidamente marcado por un acto del lenguaje y es identificable para el analista de seguridad, no sucede lo mismo con la desecuritización, donde resulta más problemático identificar el momento clave en que se produce la transición de un asunto de la política de seguridad a la política ordinaria.

Por otro lado, en lo que respecta a los actores securitizadores, mientras quienes tienen capacidad de securitizar una cuestión constituyen por norma general un grupo reducido de pensamiento afín, en el proceso de desecuritización, al ser un proceso político, el campo queda abierto a la intervención de un conjunto más amplio y de un espectro más variado, como son los distintos actores del *establishment* nuclear del caso de estudio.

No obstante, la desecuritización resulta un concepto útil tanto para analistas como para quienes toman decisiones en materia política y se hallan frente a la complicada labor de determinar qué asuntos se deben priorizar en cada momento. Podría darse el caso de que para poder tratar de forma adecuada un determinado asunto, necesiten dejar de prestar atención a otros menos urgentes que capitalizan la atención de la sociedad y de los medios de comunicación, para lo cual servirse de alguna de las herramientas desecuritizadoras aquí presentadas podría resultar beneficioso. ●

Bibliografía

- AIRI, Ryu, y MESHKATI, Najmedin, *Nuclear safety culture in TEPCO and Tohoku Electric Power Company: The root-cause of the different fates of Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant and Onagawa Nuclear Power Station*. Research paper, 26 de febrero de 2014.
- ARADAU, Claudia, “Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation”, *Journal of International Relations and Development*, 7 (2004), pp. 388–413.
- BALZACQ, Thierry, editor. *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve*. Routledge, 2011.
- BUZAN, Barry, WÆVER, Ole y DE WILDE, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Londres, 1998.
- DEUDNEY, Daniel, “Environment and security: muddled thinking”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 47, n.º 3, 1991, pp. 22-28.

- ELLIOTT, David, *Fukushima: Impacts and Implications*. Palgrave Pivot, 2012.
- FLOYD, Rita, "Towards a Consequentialist Evaluation of Security: Bringing Together the Copenhagen and the Welsh Schools of Security Studies", *Review of International Studies*, nº 33, 2007, pp. 327-350.
- FLOYD, Rita, *Security and the environment: Securitisation Theory and US environmental security policy*, Cambridge University Press, 2010.
- HANSEN, Lene, "Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it". *Review of International Studies*, vol. 38, nº 3, 2012, pp. 525-46. doi: 10.1017/S0260210511000581.
- HUYSMANS, Jef, "Migrants as a security problem: Dangers of 'securitizing' societal issues", en MILES, Robert y THRÄNHARDT, Dietrich (Eds.), *Migration and European integration: the dynamics of inclusion and exclusion*, Fairleigh Dickinson University Press, 1995.
- HUYSMANS, Jef, "The question of the limit: Desecuritisation and the aesthetics of horror in political realism", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 27, n.º3, 1998, pp.569-589, doi: 10.1177/03058298980270031301
- KNUDSEN, O. F., "Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization", *Security Dialogue*, nº 32, 2001, pp. 355-68. doi: 10.1177/0967010601032003007
- PIZZICONI, Barbara, "Post-Fukushima discourses on nuclear power in Japan" en CALVETTI, Paolo y MARIOTTI, Marcela (eds.), *Contemporary Japan. Challenges for a world economic power in transition*, editado por Paolo Calvetti y Marcela Mariotti, Edizioni Ca' Foscari. Digital Publishing, 2015, pp. 161-88. *Google Scholar*, <https://eprints.soas.ac.uk/14745>.
- RODRIGUEZ, Jesús, "El laberinto nuclear" en *El País*, 29 marzo 2009.
- ROE, Paul, "Securitization and minority rights: conditions of desecuritization", *Security dialogue*, vol. 35, nº 3, 2004, pp.279-294.
- SAMUELS, Richard J., *3.11: Disaster and Change in Japan*, Cornell University Press, 2013.
- TAURECK, Rita, "Securitization Theory and Securitization Studies", *Journal of International Relations and Development*, 9 (2006), 53-61, doi: 10.1057/palgrave.jird.1800072
- The National Diet of Japan Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission, *The official report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission, Executive summary*, Japan, The National Diet of Japan, 2012. <http://naiic.go.jp/en/>
- TSUNEKAWA, Keiichi, "Toward a balanced assessment of Japan's responses to the Triple Disasters", en TSUNEKAWA, Keiichi (ed.), *Five Years after: Reassessing Japan's Responses to the Earthquake, Tsunami, and the Nuclear Disaster*, Tokyo, Japan, Tokyo University Press, 2017, pp. 1-32.
- VILANOVA TANÉ, Santiago, *Fukushima, el declive nuclear: la conspiración del «lobby» atómico ante el impacto del accidente nuclear*, Icaria editorial, Barcelona, 2012.
- WÆVER, Ole, "Securitization and Desecuritization" en Lipschutz (editor) *On Security*, Columbia University Press, 1995, pp. 46-87.
- WÆVER, Ole, *Concepts of security*. University of Copenhagen, Institute of Political Science, 1997.
- WORLD NUCLEAR NEWS, "Alliance launched to highlight nuclear on world stage", 24 de mayo de 2018: <http://www.world-nuclear-news.org/EE-Alliance-launched-to-highlight-nuclear-on-world-stage-2405184.html>

Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad

VANESA PAOLA CIOLLI*

RESUMEN

El objetivo del artículo es caracterizar las modalidades de configuración de las formas institucionales y las prácticas cotidianas de las burocracias estatales a partir de sus articulaciones con instituciones financieras internacionales, y comprender su significación en el marco de los procesos de internacionalización del estado y de territorialización del conflicto sociopolítico durante el siglo XXI en América Latina. Para ello se analiza el papel desempeñado por dos ciclos de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo al estado nacional argentino entre 2003 y 2015.

De este modo, se sintetizan los principales debates teóricos acerca de la burocracia estatal y se exponen los mecanismos concretos que asumió su configuración, a partir de los préstamos seleccionados y de su vinculación los procesos políticos a escala territorial.

El análisis interpretativo propone como tesis principal que la configuración burocrática del estado nacional estuvo determinada por una articulación escalar compleja, que condensó una articulación funcional entre los dispositivos de homogeneización del aparato estatal desplegados por dicho Banco a escala global y una lógica de acumulación política peculiar del estado nacional a nivel local. Y se propone que ello se vincula a la necesidad de fortalecimiento de la capacidad hegemónica estatal al interior de su territorio.

PALABRAS CLAVE

Instituciones financieras internacionales; burocracia estatal; Banco Interamericano de Desarrollo; internacionalización; aparato estatal.



TITLE

State bureaucracy: between internationalization and territoriality

ABSTRACT

The purpose of this article is to characterize the configuration of institutional forms and daily practices of state bureaucracies from their articulations with international financial institutions; and, to understand their significance in the framework of the internationalization of the state and the territorialization of the socio-political conflict, during the 21st century in Latin America. To this end, the article analyzes two cycles of financing programs of Inter-American Development Bank given to the Argentine national state between 2003 and 2015. In this way, the article presents the main theoretical debates about state bureaucracy and it shows how it was configured by concrete mechanisms, drawn on the analysis of the selected financing programs and their links to the political processes at territorial scale.

The main thesis is that the bureaucratic configuration of the national state was determined by a complex scalar articulation, which condensed a functional articulation between the devices of homogenization of the state apparatus deployed by said Bank on a global scale and a specific logic of political accumulation to the national state at the local level. It is proposed that this is linked to the need to strengthen the State's hegemonic capacity within its territory.

KEYWORDS

International financial institutions; state bureaucracy; Inter-American Development Bank; internationalization; state apparatus.

*Vanesa

Paola CIOLLI,

Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y becaria postdoctoral (CONICET / IEALC-UBA).

Recibido:

15-11-2017

Aceptado:

02-06-2018

DOI:

<http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.004>

Introducción

La burocracia estatal, en tanto expresión material del estado¹, no está exenta de las transformaciones históricas ocurridas en el desarrollo capitalista de las últimas décadas. Su peculiaridad reside en que estas estructuras acumulan y sedimentan distintas capas geológicas como residuo y huella del devenir histórico, pero sus significados se actualizan y se ponen a prueba ante las transformaciones en las relaciones de fuerzas sociales.

El objetivo del artículo es caracterizar las modalidades de configuración de las formas institucionales y las prácticas cotidianas de las burocracias estatales a partir de sus articulaciones con instituciones financieras internacionales (IFI) y comprender su significación en el marco de los procesos de internacionalización del estado-nación y de territorialización del conflicto sociopolítico durante los primeros lustros del siglo XXI en América Latina.

A primera vista los fenómenos de internacionalización y territorialización parecen contradictorios, pero están atravesados por un tiempo histórico común, que los entrelaza y resignifica. Cada uno de ellos se presenta a partir de factores determinantes de distinta índole, lo que supone comprender sus lógicas específicas en el espacio social producido y representado en el estado-nación. Henri Lefebvre, plantea que la existencia de múltiples espacios de representación social (global, regional, nacional, local) no implica que unos reemplacen a otros, sino que "cada añadido reanuda y reorganiza todo lo que le precede"².

Dicho enfoque resulta relevante para analizar los procesos de internacionalización y territorialización de la burocracia estatal argentina entre 2003 y 2015, en un contexto caracterizado por una discursividad gubernamental hostil al papel desempeñado por las IFI en las reformas estructurales implementadas durante la década de los noventa. Si bien éstas sostuvieron su participación en la formulación e implementación de políticas estatales "extraeconómicas"³, ello no fue suficientemente abordado por el campo académico —como lo fue para el periodo anterior.

A partir del análisis del material empírico, se concluye que la burocracia estatal estuvo determinada por una articulación escalar compleja, de la que participaron tanto las instituciones internacionales como las organizaciones sociales. En el contexto específico, la burocracia estatal articuló lógicas de acción diversas a partir de una complementariedad funcional, que se desplegó más allá de las valoraciones negativas y las resistencias que las IFI despertaban dentro del gobierno y de buena parte del personal estatal y que incorporó ciertos rasgos del proceso político interno. A partir de ello, se propone una interpretación que apunta a comprender dicha complementariedad funcional desde la necesidad compartida de fortalecer la capacidad hegemónica del estado al interior de sus territorios en virtud de la reproducción capitalista.

1. Abordaje metodológico

Para alcanzar el objetivo propuesto, el artículo expone un análisis interpretativo de dos investigaciones más amplias que analizaron el papel desempeñado por los programas de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas entre los años 2003 y 2015. El recorte del objeto empírico del presente artículo está constituido por los procesos de configuración de las formas institucionales y las prácticas cotidianas de las burocracias estatales que se producen a partir de la implementación

¹ THWAITES REY, Mabel, "Estado: ¿Qué estado?" en THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.

² LEFEBVRE, Henri, *La producción del espacio*, Capitán Swing, Madrid, 1974, p. 212.

³ CORBALÁN, María Alejandra, *Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanza para América Latina*, Biblos, Buenos Aires, 2002, p. 16.



de programas de financiamiento del BID al estado nacional.

Para la determinación del universo de estudio se relevaron todas las operaciones del BID para el sector público en Argentina aprobadas entre 2003 y 2015 y financiadas por los dos fondos que componen su capital propio (capital ordinario y fondo para operaciones especiales). La selección de las unidades de análisis se basó en los siguientes criterios: i) operaciones de préstamo reembolsable; ii) ejecutadas por el poder ejecutivo nacional; iii) que sean relativamente significativas en el volumen total de fondos aprobados; iv) que formen parte de ciclos de financiamiento que permitan dar cuenta del desarrollo de políticas estatales sostenidas. De esta manera, la primera investigación seleccionó cinco programas que formaron parte de un ciclo cuyo objetivo fue la “reducción de la pobreza” —especialmente relevante durante los primeros años del periodo— compuesto por: Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (I) y (II), Programa sectorial social “Argentina avanza”, Programa apoyo al “Plan familias”, Programa apoyo al “Sistema de protección e inclusión social de Argentina (I)”. La segunda investigación seleccionó un ciclo de préstamos en el área de infraestructura y desarrollo territorial enmarcados en el Programa de desarrollo e integración del Norte Grande, integrado por: Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande I, II y III, Programa de Transmisión Eléctrica del Norte Grande I y II, Programas Infraestructura Hídrica: Desarrollo Provincias Norte y Programa de desarrollo de las provincias del Norte Grande: Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento.

Ambas investigaciones desarrollaron una estrategia cualitativa basada en el análisis de documentos y entrevistas en profundidad a personas a cargo de secretarías de estado, direcciones, coordinaciones y a personal analista, administrativo y de terreno. En el marco de las entrevistas, se tomaron notas de campo respecto de conversaciones no grabadas. La evidencia empírica fue analizada por codificación temática a partir de tres dimensiones, que dan cuenta de distintos aspectos de la configuración burocrática: institucional y operativa, entramado de actores y conceptual-ideológica. Dado que el análisis de cada una ciclo presenta características específicas en función de sus áreas de incumbencia y del lugar que ocupan en la estructura estatal, se exponen las regularidades identificadas haciendo referencias a la evidencia empírica a modo de ejemplificación. Ello apunta a dar lugar a su relectura interpretativa orientada a proponer nuevas hipótesis en la discusión del campo académico.

2. Burocracia estatal: relación social de dominio impersonal anclada territorialmente

Una referencia obligada para problematizar la burocracia es Max Weber, quien llamó la atención acerca de la tendencia creciente a la racionalización y a la burocratización de las sociedades capitalistas emergentes de su época. En su clásica definición del estado moderno como una relación social de dominio, se precisan un conjunto de características necesarias tales como su anclaje territorial, la concentración de los medios de coerción legítima y su estructuración burocrática basada en que “el cuerpo administrativo está ‘separado’ de los medios de administración por completo”⁴. Weber afirma que la burocracia está basada en la norma racional objetiva, la división del trabajo de administración, la especialización funcional y la profesionalización de los funcionarios, lo que brinda previsibilidad y posibilidad de cálculo racional. A partir de ello, considera que es la organización de mayor superioridad técnica, asemejándola a la incorporación de maquinarias en la producción industrial. No obstante, advierte que el carácter impersonal y abstracto de la dominación burocrática refuerza su inevitabilidad, lo que plantea límites para el desarrollo de la libertad individual, para el funcionamiento de la democracia (que la distingue de la igualdad jurídico-formal) y para la conducción política del estado.

Dentro del marxismo, la conceptualización de la burocracia en las sociedades capitalistas ha tenido un

⁴ WEBER, Max, *Economía y sociedad. Un esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, España, 2002 [1ª edición en alemán 1922].

recorrido errático, articulado a los debates en torno a la teorización del estado. Un enfoque que se propone dar cuenta de su complejidad es aquel que define al estado como un momento de la relación social capitalista⁵, en el marco del movimiento dialéctico de separación reificada de la sociedad entre lo político y lo económico⁶. La separación entre la dominación de clase en la esfera económica y la coerción física ejercida por una autoridad legítima, da lugar a la autonomización del estado, que aparece como tercero escindido frente a ciudadanos formalmente iguales. De este modo, los intereses de la clase dominante —la reproducción de las condiciones objetivas y subjetivas que garantizan la acumulación de capital— se objetivan como interés general propiciando la articulación hegemónica al interior del territorio nacional⁷. Guillermo O'Donnell considera que "el carácter fetichizado de la dominación capitalista da lugar a que el estado tienda a objetivarse en *instituciones estatales*"⁸ y que —gracias a las mediaciones del derecho racional-formal, la actividad rutinizada y las respuestas a las crisis o desequilibrios sociales— sea vivido como exterioridad. Adrián Piva, a partir de la relectura crítica de autores clásicos (Weber, Selznick y Lefort) analiza que: "[...] la burocracia ha sido el modo histórico en que aquella exigencia de la estructuración de la dominación como dominación impersonal y abstracta cobró forma"⁹, de modo tal que "[I]a autonomía ilusoria del estado solo existe a través de su organización burocrática como un cuerpo separado de todos los grupos sociales, incluida la clase dominante"¹⁰. A partir de ello se configura como "práctica social especializada en la reproducción, perfeccionamiento y extensión de una dominación de carácter impersonal, que a los mismos burócratas se les presenta como imperio de la norma objetiva"¹¹.

Junto a dichas conceptualizaciones acerca de la significación histórica de la burocracia, se desarrollaron estudios que abordaron diferentes interrogantes desde distintos marcos teóricos e históricos.

Uno de dichos interrogantes se centró en la identificación de los fines e intereses perseguidos por la burocracia: ¿tiene un interés propio corporativo orientado a su autorreproducción o es un instrumento al servicio de las clases dominantes?¹² A ello aportaron tanto Weber como los clásicos exponentes del marxismo, desde miradas histórico-estructurales¹³. Este interrogante propició el aporte de Oscar Oszlak al plantear que la burocracia es "una arena de conflicto político, donde se materializan procesos históricos a través de complejas articulaciones que tornan imprecisos los límites entre estados y sociedad civil"¹⁴.

⁵ Esta mirada complejiza aquellas conceptualizaciones marxistas del estado que lo ven como un simple instrumento al servicio de las clases dominantes.

⁶ HIRSCH, Joachim; HOLLOWAY, John; BONEFELD, Werner y CLARK, S., *Los estudios sobre el estado y la reestructuración capitalista*, Tierra del Fuego, Buenos Aires, 1992; JESSOP, Bob; NIELSEN, Klaus y PEDERSEN, Ove K., "Structural Competitiveness and Strategic Capacity: Rethinking the State and International Capital" en *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, Sven-Erik Sjöstrand, Armonk, 1993, pp. 227-262; PIVA, Adrián, "Hegemonía, lucha de clases y estado" en *Nuevo Topo: Revista de historia y pensamiento crítico*, n° 6, 2009, pp. 111-132; THWAITES REY, Mabel, "Estado: ¿Qué estado?"..., *op.cit.*

⁷ HIRSCH, Joachim y WISSEL, Jens, "The Transformation of Contemporary Capitalism and the Concept of a Transnational Capitalist Class: a Critical Review in Neo-Poulantzian Perspective" en *Studies in Political Economy*, vol. 88, n° 1, septiembre 2011, pp. 7-33.

⁸ O'DONNELL, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado" en OSZLAK, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984, p. 202.

⁹ PIVA, Adrián, "Burocracia y teoría marxista del Estado" en *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 6, n° 2, 2012, p. 34.

¹⁰ *Ibidem*, p. 40.

¹¹ *Ibid*, p. 41.

¹² MARX, Karl, *El 18 brumario de Luis Bonaparte*. CS, Buenos Aires, 2001; MARX, Karl, *La guerra civil en Francia*, Libros de Anarres, Buenos Aires, 2009; MITCHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 2008.

¹³ OSZLAK, Oscar, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, vol. 8, 1977, pp. 251-306.

¹⁴ *Ibidem*, p. 24.



Desde otras miradas, aquel interrogante se desplazó hacia el interior de la estructura burocrática, dando lugar al análisis de las tensiones entre distintos tipos de agentes estatales y su influencia relativa en los procesos de toma de decisiones: funcionarios de campo [*street-level bureaucrats*] vs. funcionarios jerárquicos¹⁵, y tecnócratas vs. políticos¹⁶. Estas tensiones recorrieron las preocupaciones respecto de las posibilidades de encarar transformaciones estatales y las repercusiones de la autonomía de los cuerpos burocráticos (o de algunos segmentos específicos dentro de ellos) en dichos procesos.

Otra de las preocupaciones apuntó a la eficiencia y la productividad, preguntándose dónde reside la posibilidad de mejorar su desempeño: ¿se trata de la dirección política o del comportamiento y la motivación de sus agentes?¹⁷. Mientras que las miradas histórico-estructurales son más proclives a manifestar expectativas (aunque limitadas) respecto del papel de la dirección política, desde las perspectivas funcionalistas se privilegian las interacciones intraburocráticas. Estas últimas se basaron en estudios acerca de la existencia y el papel desempeñado por las reglas formales e informales en las rutinas burocráticas. En este aspecto se destacan las investigaciones en torno a la formación de la personalidad de los burócratas, en el marco del denominado "espíritu de cuerpo"¹⁸ que se configura en el espacio de socialización cotidiano. Dentro de estos desarrollos, Michael Crozier se propone incorporar la variable de las relaciones de poder entre los distintos grupos burocráticos¹⁹. En conjunto, estas perspectivas identifican el espacio de socialización como lugar de afianzamiento de la rigidez de las organizaciones burocráticas. Más recientemente desde las corrientes neoinstitucionalistas se preguntaron por las alternativas existentes para flexibilizar las burocracias en función del concepto de "capacidades estatales"²⁰.

En suma, teniendo en cuenta los aportes teóricos en la definición de la burocracia y su articulación estructural e histórica con el desarrollo del capitalismo, se destacan algunos elementos para su investigación en contextos particulares. Primero, el anclaje territorial del estado capitalista como condición de posibilidad para la relación social de dominio específica. Segundo, el tipo de dominación impersonal, abstracta y objetivada en las instituciones estatales que la burocracia materializa mediante una práctica social autonomizada de los antagonismos entre las clases sociales. Tercero, la yuxtaposición de lógicas de acción (administrativas, tecnocráticas, político-partidarias) y

¹⁵ LIPSKY, Michael, "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas" en SUBIRATS, Joan y BRUGUÉ (eds.), Joaquim, *Lecturas de gestión pública*, INAP, Madrid, 1996, pp. 281-297; SUBIRATS, Joan, "El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas" en *Análisis de políticas Públicas y Eficiencia en la Administración*, INAP, Madrid, 1989, pp. 125-138.

¹⁶ ABERBACH, Joel, y ROCKMAN, Bert, "Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 15, mayo-agosto 1999, pp. 3-16; BROWN, Michael y ERIE, Steven, "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática" en OSZLAK, Oscar (ed.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984, pp. 162-194; CAMOU, Antonio, "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina" en *Nueva Sociedad*, n° 152, noviembre-diciembre 1997, pp.54-67; THWAITES REY, Mabel, "Tecnócratas vs. punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración" en THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.

¹⁷ BENDIX, Reinhardt, "Bureaucracy: The Problem and Its Setting" en *American Social Review*, vol.12, n° 5, octubre 1947, pp.493-507; DOWNS, Anthony, "A Theory of Bureaucracy" en *The American Economic Review*, vol. 55, n° 1/2, marzo 1965, pp. 439-446; MERTON, Robert, "Bureaucratic Structure and Personality" en *Social Forces*, vol. 18, n° 4, mayo 1940, pp. 560-568; SELZNICK, Philip, "An Approach to a Theory of Bureaucracy" en *American Sociological Review*, vol. 8, n° 1, febrero 1943, pp. 47-54.

¹⁸ MERTON, Robert, "Bureaucratic Structure and Personality...", *op.cit.*, p. 564.

¹⁹ CROZIER, Michel, *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural (Vol. 1 y 2)*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.

²⁰ FRIEDLAND, Roger, y ALFORD Robert., "La sociedad regresa a primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales" en *Zona Abierta*, n° 63/64, 1993, pp. 155-207; MARCH, James y OLSEN, Johan, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, n° 63/64, 1993, pp. 1-44; OSZLAK, Oscar, "Políticas públicas y capacidades estatales" en *Forjando*, n° 5, 2014.

finés perseguidos que se expresan en su desenvolvimiento frente a las "cuestiones socialmente problematizadas"²¹. Cuarto, el papel que desempeñan los modos específicos de sociabilidad en las prácticas cotidianas y sus tensiones internas, mediante reglas formales e informales.

A continuación, se retoman dichos elementos para analizar las modalidades específicas de configuración de las burocracias estatales en Argentina entre 2003 y 2015 a partir de la implementación de programas financiados por el BID; y su significación en el marco de los procesos de internacionalización y territorialización que atraviesan las dinámicas estatales.

3. La internacionalización de la burocracia estatal

Las transformaciones estructurales iniciadas en la década de los setenta, orientadas a superar la caída de la tasa de ganancia mediante la internacionalización y deslocalización de los procesos de valorización del capital, dieron lugar al fenómeno conocido como globalización²². Dentro de sus múltiples facetas, la globalización afecta la configuración de los aparatos estatales, fundamentalmente a partir de dos dinámicas concretas. Por un lado, la tendencia a la burocratización creciente del capitalismo advertida por Weber se extendió más allá de los estados, para dar lugar a un extenso, heterogéneo, complejo y yuxtapuesto andamiaje institucional supranacional. A pesar de carecer de territorialidad y capacidad coercitivas propias, estas instituciones han desarrollado una creciente densidad burocrático-normativa que les permite trascender sus clásicas funciones vinculadas al tratamiento del conflicto interestatal para involucrarse en la regulación de las relaciones que los estados establecen con diversos sujetos, instituciones y fenómenos dentro y a través de los territorios nacionales. Robert W. Cox sostiene que la institucionalización apunta a la construcción hegemónica ya que éstas "reflejan las relaciones de poder dominantes y tienden a, al menos inicialmente, promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder"²³. Por otro lado, se destaca el papel desempeñado por la producción de ideas a escala global, bajo la categoría de "comunidades epistémicas"²⁴. Lejos de ser una dimensión abstracta de los procesos de globalización, los contenidos producidos en dicho marco se materializan —de modo no unívoco— tanto en el establecimiento de las agendas políticas como en los modos en los que se estructura el aparato estatal para su tratamiento.

En este marco, las IFI constituyen un vector específico en los procesos de internacionalización de los estados, por su capacidad de "viajar entre las escalas"²⁵ e insertarse de modos diversos en las estructuras burocráticas estatales. ¿De qué modo? Para responder a este interrogante, a continuación, se sistematizan elementos que emergieron del análisis empírico.

Entre el año 2003 y el 2015, el BID aprobó 132 operaciones (préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables) para el sector público en Argentina, que sumaron 16.761,73 millones de dólares. Los sectores de infraestructura física y desarrollo territorial y de desarrollo social captaron el mayor volumen de fondos, representando el 41% y el 26%, respectivamente. El sector Modernización y Reforma del Estado —que había sido

²¹ OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, n° 4, 1981, p. 105.

²² JESSOP, Bob, "Time and Space in the Globalization of Capital and Their Implications for State Power" en *Rethinking Marxism*, vol. 14, n° 1, primavera 2002, pp. 97-117.

²³ COX, Robert W., "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales" en *Relaciones Internacionales*, n° 24, octubre 2013-enero 2014. [1ª edición en inglés 1981; Traductora: Melody FONSECA], p. 142.

²⁴ DEACON, Bob, *Global Social Policy & Governance*, SAGE, London, 2007; HAAS, Peter, "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination" en *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, pp. 1-35; ORLANSKY, Dora, "El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa" en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 6, 2005, pp. 41-61.

²⁵ DEACON, Bob, *Global Social Policy...*, op.cit., p. 18.



central durante la etapa de reformas estructurales de la década del noventa— concentró solo el 4% de los fondos.

La totalidad de los préstamos contó con un componente de “fortalecimiento institucional” con partidas presupuestarias asignadas. Las personas entrevistadas afirman que se trató de un requerimiento del BID, que no estuvo sujeto a discusión en las negociaciones de los proyectos, pero que presentó tensiones dentro de la estructura estatal:

“Yo no le veo beneficios a los componentes del fortalecimiento institucional, o los beneficios que veo son en detrimento de objetivos más claros y más directos de esas operaciones [...]. En general se usan para consultorías, para algunas cuestiones de equipamiento o hasta de difusión, que están buenísimas, pero nosotros tenemos otras necesidades y otros problemas que deberían ser prioritarios. Los organismos [financieros internacionales] lo quieren. En parte porque también alimenta consultorías”²⁶.

“Es un componente que lo requiere el Banco [BID] y que está ahí, que a veces sirve para que puedas cumplir con los objetivos que se han planteado. [...] Puede ser muy variado: para contratar gente, para comprar equipamiento o para estudios de consultoría”²⁷.

A su vez, existieron préstamos específicos y programas de cooperación técnica no reembolsable, cuyo eje fue el “fortalecimiento institucional”. Dentro de ellos, los programas denominados “Facilidad para la Elaboración y Ejecución de Proyectos”, se dedicaron a realizar estudios preparatorios para la elaboración de proyectos de préstamos y consistieron exclusivamente en la contratación de una consultoría²⁸. En otros casos, éstos no derivaron en nuevos proyectos, sino que fueron un fin en sí mismo.

“Me tocó participar de un préstamo del BID para el Ministerio de Economía, que era netamente de fortalecimiento institucional [...]. Las tres o cuatro cuestiones que me tocó gestionar, que se financiaron con ese préstamo, eran consultorías. Pero que ni siquiera tenían alguna utilidad para lo que el ministerio necesitaba. En general eran trabajos de asesoramiento, de diagnóstico, que se podían hacer tranquilamente con el personal que estaba dentro del ministerio. Tampoco estaba muy en claro para qué se necesitaba. [...] Y por ejemplo, cuando estábamos en el último año de ejecución, quedaba una cantidad de plata del programa y entonces “había que hacer cosas”... Diagnóstico de tal cosa, análisis de tal otra, manuales de procedimiento de diez mil colores, alguna propuesta de reforma. Todo a las apuradas. Y después, sí, algo muy menor se destinó a comprar algunas máquinas que eran necesarias”²⁹.

Los procesos de adjudicación de consultorías deben ajustarse al “método de selección basad[o] en el menor costo (SBMC)”³⁰, previsto en los documentos operativos del BID³¹. De acuerdo al estatuto del BID, en las licitaciones

²⁶ Excoordinadora en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 30/10/2017.

²⁷ Analista en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 02/11/2017.

²⁸ Portal web del BID: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1034> [Consultado el 29 de octubre de 2017].

²⁹ Excoordinadora en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 30/10/2017.

³⁰ BID, *Argentina. Apoyo al programa Familias (AR-L1006)*, Propuesta de préstamo, 2005, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 19:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=622647> [Consultado el 28 de agosto de 2009].

³¹ BID, *Documento estándar de contratación: solicitud estándar de propuestas*, 2013. Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/adquisiciones> [Consultado el 26 de octubre de 2017].

de montos mayores a doscientos mil dólares pueden participar empresas radicadas en los países miembros del BID, ya sean regionales o extraregionales³². En este aspecto, resulta relevante distinguir los dos tipos de consultorías que se establecieron como condicionalidades. Un primer grupo, está representado por individuos contratados como consultores expertos para la constitución de las unidades ejecutoras de los proyectos. Sin embargo, en algunos casos sus funciones trascendieron los requerimientos de los programas y pasaron a formar parte de la planta de personal ministerial contratada a través de mecanismos *ad hoc*. Ello permitía evitar los procesos de selección por concurso y el ajuste de sus remuneraciones a la escala salarial del personal estatal. Al respecto distintas personas entrevistadas explican la situación híbrida:

"Todos los organismos públicos tienen consultores externos que en realidad trabajan de manera permanente, por la tercerización laboral, la flexibilización laboral, etc. Pero hay algunos que trabajan solo para un programa BID. [...] El BID a veces te dice, bueno vos tenés una plata para contratar consultores externos, peero, yo te puedo sugerir que contrates a este que es idóneo. Nosotros a veces le decimos que no, que lo vamos a cubrir con nuestra gente, que no queremos consultores externos. Si contratamos gente para trabajar en esto lo vamos a contratar nosotros porque además va a hacer otro trabajo. Y quizá te dan el ok. Pero tratan de imponértelo"³³.

"Entrevistadora: Los fondos para consultorías ¿se usaron para contratar personal para el ministerio? Entrevistada: sí, claro"³⁴.

Las lógicas de trabajo se entrecruzaron, pero también sus aspectos materiales. Los contratos daban cuenta de múltiples pertenencias y fue común que el lugar real de desempeño de tareas no coincidiera con la entidad contratante.

"Así es como yo estaba antes. No era exactamente consultor. Yo trabajaba para el ministerio. La contratación tiene una modalidad que depende del ministerio, pero era habilitado por el financiamiento externo"³⁵.

El segundo grupo consistió en la contratación de servicios de consultoría para la elaboración de estudios técnicos requeridos para la ejecución de los proyectos. Los servicios son provistos por empresas privadas que en muchos casos emergieron y crecieron al amparo del financiamiento externo al sector público. Estas podían diversificar sus clientes, efectuando consultorías en distintos organismos públicos simultáneamente. La valoración de su papel es diversa para el personal estatal:

"Es la contratación de estudios que la unidad ejecutora no tiene la capacidad de llevar a cabo. [La Dirección Nacional de] Vialidad tiene un equipo propio, pero cuando son proyecto muy grandes [...] como por ejemplo un túnel, se requiere la contratación de consultoría externa"³⁶.
"Hay como una especie de red de conocidos, de analistas y consultores que se mueven dentro

³² BID, *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*, 1996 [Primera edición 1959], Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809> [Consultado el 27 de abril de 2008]. Autora, 2016.

³³ Analista de la Secretaría de Competitividad y Coordinación Económica, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 08/05/2013.

³⁴ Excoordinadora en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 30/10/2017.

³⁵ Analista en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 02/11/2017.

³⁶ Analista en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 02/11/2017.



del mundo de los organismos internacionales, y que viven de eso [...]. Es la contracara de la administración [...] Es como una comunidad: en una reunión que fui en Uruguay, cuando se encontraron un gerente del BID con un consultor que suele contratar el ministerio, empezaron a contar anécdotas de distintas veces que trabajaron juntos. Entonces, si no hay consultorías, por vía del fortalecimiento institucional, no les queda otra que refugiarse en las estructuras del organismo. Funciona así³⁷.

En una conversación no grabada un analista expresó:

“El trabajo muchas veces es el mismo que hacemos nosotros dentro de los ministerios, pero con sueldos mucho más altos. Hablan de que son emprendedores, y que son del sector privado, pero en realidad ellos “viven del estado”, igual que nosotros”.

De este modo, puede interpretarse que la contratación de servicios de consultoría propició nichos de tercerización y privatización de ciertas funciones estatales en estructuras híbridas. En ocasiones se alteró el orden jerárquico característico de las organizaciones burocráticas, ya que en general las personas y empresas consultoras forman parte de equipos de trabajo mixtos pero cuentan con autonomía respecto de los funcionarios responsables de las áreas involucradas, generando zonas grises y yuxtaposiciones en las funciones, responsabilidades e incumbencias. Ello abrió un espacio de conflictividad entre éstas y el personal estatal de carrera o político, pudiendo derivar en la parálisis de ciertos proyectos o en una actividad inconexa. Esto se debe a que mientras unos cuentan con los recursos técnicos y el apoyo financiero externo, otros conservan atribuciones para mover o interrumpir el engranaje burocrático a través del manejo de los expedientes. Aquí residió uno de los problemas más comunes ocasionados por esta institucionalidad híbrida y que atentó contra la previsibilidad esperable del aparato burocrático. Su resultado debe analizarse en el marco de las potencialidades y de las limitaciones que la tercerización y la privatización ofrecen para el despliegue de las políticas públicas insertas en estas dinámicas.

Son tantos actores en juego... está lo político, están los procedimientos, están los cambios de gestión, cambios dentro del BID. Son tantos actores que hace que [la aprobación de un proyecto] pueda demorar seis meses o un año. [...] La parte humana es muy importante, la comunicación entre todos los niveles, porque cada cosa requiere la aprobación de distintas personas. [...] A veces hay mezquindades, desconfianzas, prejuicios. Esa es la mayor dificultad. [...] Todo eso hace que si pasa el tiempo y no conseguís las firmas para que te habiliten el proyecto, podés perder el financiamiento por no ejecutarlo.

Las universidades nacionales también fueron prestadoras de servicios de consultoría. En el caso del ciclo de préstamos para “reducción de la pobreza”, éstas participaron en el relevamiento de la población para la actualización de la base de datos, el control de las condicionalidades, la difusión de los programas, el desarrollo de cursos de capacitación y la elaboración de estudios específicos³⁸. Su participación fue valorada por la legitimidad que aporta a las políticas en cuestión. No obstante, ello abre el interrogante acerca de la incidencia que pudieron tener los criterios de trabajo de los programas en la elaboración y evaluación de proyectos de investigación académicos. Una de las consecuencias posibles —aunque de ningún modo necesaria— es la transferencia de aquella estructura básica de conocimiento válido acerca de las políticas estatales y del funcionamiento de la burocracia a las investigaciones que

³⁷ Excoordinadora en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 30/10/2017.

³⁸ BID, *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e Inclusión social de Argentina, Fase I (AR-L1098)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2009. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2057433> [Consultado el 08 de mayo de 2013]. BID, *Argentina. Apoyo al programa Familias (AR-L1006)*, Propuesta de préstamo, 2005. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=622647> [Consultado el 28 de agosto de 2009].

se desarrollan en el ámbito académico. Desde una perspectiva que sostenga que la función social del conocimiento científico es la reflexión crítica y la desnaturalización de las relaciones de poder que configuran una determinada realidad sociopolítica, ello supondría un conflicto de intereses.

Mediante sus programas de financiamiento, el BID propició (y en algunos casos impuso como condicionalidad) la creación de "burocracias paralelas"³⁹, es decir, estructuras de paralelización de las funciones desempeñadas por los ministerios que componen la estructura central del poder ejecutivo del estado. Éstas centralizaron el manejo de los fondos provenientes del financiamiento internacional, asumieron el control de los instrumentos de acceso a la información estadística y concentraron recursos tecnocráticos. Un funcionario expresó una mirada crítica al respecto:

"[Debemos] generar algo que en la década pasada no se logró: retomar la capacidad de planificación del estado. [...] Si vos subordinás determinadas cuestiones [...] para recibir estos préstamos podés retroalimentar un círculo nocivo en el que de alguna forma se terceriza el estado, su capacidad de planificación, su capacidad de darse sus propias instituciones. Esto lo ves sobre todo en unidades ejecutoras que con el tiempo, al mantenerse con este tipo de préstamos, van quedando como estructuras muchas veces separadas de la dinámica de la jurisdicción en donde están. [...] Y genera una especie de aparato paraestatal, cuando justamente la capacidad de planificación es una de esas cosas que tienen que quedar instaladas en el seno de la propia administración [...]. Eso genera un paraestado que va planificando y que queda a merced del financiamiento externo [...]. Ya bastante desarticulación hay dentro del propio estado como para generar más"⁴⁰.

Estas burocracias paralelas son de dos tipos. El primero corresponde a agencias de carácter gubernamental dependientes del poder ejecutivo que se incorporaron en el organigrama estatal, pero con cierto margen de autonomía respecto de las normas procedimentales que rigen el funcionamiento de la administración pública. Muchas de estas estructuras trascienden el propio financiamiento internacional y al cabo de unos años terminan siendo financiadas completamente por los recursos estatales. Este fue el caso, por ejemplo, del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales (SIEMPRO), creado durante la década de los noventa mediante financiamiento del Banco Mundial para el desarrollo de estadísticas vinculadas a las políticas sociales⁴¹. Años más tarde quedó integrado a la estructura estatal bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, pero manteniendo una relación de autonomía conflictiva con el Ministerio de Desarrollo Social (por la negativa del ministerio de brindar datos⁴²). El segundo tipo consistió en estructuras institucionales híbridas, cuyos directorios pueden estar conformados por funcionarios públicos en ejercicio, representantes de instituciones intermedias (como sindicatos, cámaras empresariales, instituciones eclesiásticas, consorcios público-privados) y/o instituciones supranacionales de cooperación internacional. Cuentan con autonomía financiera y organizativa, a partir de los recursos provenientes de la cooperación internacional y de fondos especiales. Por esta razón, su articulación con la institucionalidad estatal es ambigua. Este es el caso de las Unidades Ejecutoras que se crean a instancias de los programas del BID para la ejecución de obras de infraestructura.

³⁹ THWAITES REY, Mabel, "Tecnócratas vs. punteros:...", *op. cit.*

⁴⁰ Director de Proyectos con el Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 04/09/2013.

⁴¹ Préstamo BIRF 3957/4398 AR.

⁴² Dicha relación conflictiva fue expresada por un técnico del SIEMPRO luego de una entrevista realizada por la autora el 16/07/2010, que a pedido del entrevistado no fue grabada. Posteriormente, un ex Secretario de Estado del Ministerio de Desarrollo Social ratificó dicha información en una entrevista realizada por la autora el 25/06/2013.



La creación de burocracias paralelas puede resultar paradójica si se tiene en cuenta que uno de los discursos legitimantes de las reformas del estado y de los componentes de “fortalecimiento institucional”, estuvo basado en la necesidad de evitar la duplicación y superposición de actividades en virtud de la eficiencia del gasto público. No obstante, podría comprenderse en el marco del interés por configurar un espacio tecnocrático en áreas claves, dentro de los intersticios de las estructuras burocráticas tradicionales, con capacidad para llevar adelante ciertas iniciativas impulsadas por las IFI. Al mismo tiempo, las burocracias paralelas son utilizadas por las autoridades de las burocracias clásicas para ampliar (o agilizar) sus márgenes de acción más allá de las regulaciones procedimentales. Esto fue especialmente significativo en los procedimientos de contratación de personal estatal por fuera de los mecanismos de selección previstos por la normativa de empleo público y en las compras directas de bienes y servicios. Ello puede ilustrarse con la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), creada en 2009 para “coordina[r] de todos los programas y proyectos cofinanciados total o parcialmente con recursos externos ejecutados en la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca”⁴³. Ésta fue señalada como un ejemplo de la disparidad e incoherencia que ello produce para la estructura estatal y también como un instrumento para agilizar la disponibilidad de fondos. Al respecto una entrevistada mencionó:

“Por ejemplo, si vos vas a las oficinas de UCAR, es tremendo, son una maravilla. ¡Hasta un pizarrón electrónico tienen! Pero, luego vas a las oficinas del Ministerio de Agroindustria —o de cualquier otro ministerio— y tienen un montón de falencias. [...] Por ejemplo, nosotros una vez fuimos a la UCAR porque íbamos a la primera reunión de la nueva gestión con el Banco Africano y queríamos llevar algunos materiales. Y la UCAR logró en una semana unos folletos bilingües divinos con todos los proyectos, con una presentación impresionante”⁴⁴.

Una apreciación similar emergió en una conversación no grabada con personal administrativo y analistas en una oficina del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca el 02 de marzo de 2015. La conversación surge a partir de un material impreso de excelente calidad que llega a la oficina. Mientras lo miraban, las personas que allí trabajaban mencionaron la enorme cantidad de recursos con los que cuenta dicha Unidad, hacían referencia a la buena calidad de las oficinas y a los sueldos más elevados que percibe su personal. Asimismo, se enumeraron distintas situaciones en las cuales en el ministerio le solicitó fondos de manera urgente a la UCAR para cubrir gastos de viáticos o eventos.

En la dimensión conceptual-ideológica, las propuestas de préstamos, los informes sectoriales, los documentos estratégicos, los relevamientos, la construcción de indicadores y los manuales de procedimiento promovieron un conjunto de conceptos acerca de las funciones estatales en los problemas sociales y económicos. Ello se construyó con la producción de los diagnósticos donde se define la problemática sobre la cual se busca intervenir y la atribución de relaciones de causalidad con otros fenómenos contemporáneos o pasados. Los diagnósticos sirven de fundamento a la formulación de los objetivos y las acciones que se proponen como soluciones, en virtud de un horizonte de futuro deseable. Los discursos contienen un marco de referencia teórico, político e ideológico que no siempre queda explicitado, pero que define un deber ser de las instituciones, las prácticas y los sujetos involucrados. En el Cuadro 1, se expone una sistematización de los diagnósticos y las soluciones propuestas, elaborado a partir de los documentos del ciclo de programas para “reducción de la pobreza”.

⁴³ Portal web UCAR: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar> [Consultado el 08 de mayo de 2015].

⁴⁴ Excoordinadora en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 30/10/2017.

Cuadro 1: Construcción del diagnóstico del ciclo de programas del BID para "Reducción de la Pobreza"

Programa BID (por año de aprobación)	Problema	Causas asociadas	Soluciones propuestas
2003a, 2003b	Crisis	Ausencia de crecimiento sostenido. Cesación de pagos de la deuda externa. Incertidumbre y falta de seguridad para el sistema bancario y los inversores.	Programa de estabilización en acuerdo con el FMI. Políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias adecuadas. Crédito externo.
2003a, 2003b, 2004	Emergencia social	Pérdida de ingresos por desempleo. Disminución de salario real por inflación. Inestabilidad política. Aumento de demandas sociales.	Recuperación económica: consumo e inversión. Recuperación de la credibilidad y previsibilidad para captar inversiones. Estrategia de contención social. Aumento de la inversión y la productividad del capital físico y humano. Estabilidad de precios. Mitigación de los efectos de la crisis. Protección del gasto social para el alivio de la pobreza. Crecimiento económico con equidad social.
2003a, 2003b, 2004, 2005, 2009	Pobreza	Crisis económicas, corrupción populismo y asimetrías regionales. Desempleo, que a su vez, erosionó el capital humano. Gran tamaño de los hogares y alto número de dependientes dentro de ellos. Dificultad de acceso a servicios de educación y salud. Baja escolaridad de las madres pobres.	Programas focalizados de transferencias de ingresos (Plan Familias). Políticas de desarrollo humano. Inclusión social basada en la inserción de jóvenes y adultos en actividades productivas. Aumentar el capital humano y social a través de incrementar la productividad y la empleabilidad de la mano de obra.
2003a, 2003b, 2004, 2005, 2009	Ineficiencia del sistema estatal de protección social	Fragmentación, descoordinación y superposición de programas sociales. Proliferación de respuestas de emergencia. Superposición de beneficiarios. Alta autonomía sub-nacional y heterogeneidad en la capacidad institucional. Debilidad en el monitoreo, el seguimiento y la medición de impacto de las políticas.	Identificación y protección de Programas Sociales Prioritarios. Mejora en la focalización. Instrumentos de priorización, racionalización y registro de beneficiarios. Modernización y fortalecimiento institucional (coordinación y articulación entre organismos). Mecanismos de participación social. Mejorar capacidades locales de gestión. Consolidación de una política de estado.

Fuente: elaboración propia en base a las propuestas de préstamos aprobadas dentro del ciclo de "reducción de la pobreza"

Si se observa la implementación de los programas, se puede interpretar su incidencia en la configuración de las estructuras burocráticas. Por un lado, en la cristalización de un conjunto de conceptos construidos desde marcos ideológicos específicos como si fuesen saberes técnicos y neutrales, y la consecuente formación de los cuadros técnicos bajo dichos parámetros, lo que reduce la capacidad de formulación de alternativas por parte de funcionarios de distintos rangos. Un ejemplo de ello se evidencia en el establecimiento del criterio de "empleabilidad" para la focalización de la población beneficiaria de las políticas sociales, que a partir de constituirse en una condicionalidad para el desembolso de los fondos del *Programa sectorial social: Argentina avanza*, se institucionalizó en el Decreto N° 1506/2004 que implicó tanto al Ministerio de Desarrollo Social como al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. A su vez, ello repercutió en la configuración de las tareas rutinizadas de la burocracia y en sus modalidades de interacción con los actores sociales —desde los espacios y repertorios de acción que se ponen en juego hasta el modo de caracterizar las cualidades de los sujetos sociales, clasificarlas a su interior y definir sus marcos de acción esperables, deseables o reprochables. En el ciclo de préstamos para "reducción de la pobreza" ello se verificó



en la creación del Registro Único de Beneficiarios y del inicio de las tareas de relevamiento y empadronamiento de la población beneficiaria (actual y potencial), a través de la Ficha de Identificación de Beneficiarios Actuales y Potenciales de Programas Sociales (rebautizada como "Las Familias Cuentan" por el MDS). También puede mencionarse que dicho ciclo apuntó a la implementación del Plan Familias por la Inclusión Social como eje de la política social asistencial, cuyo principal componente fueron las transferencias monetarias condicionadas. Ello supuso un cambio importante en las condicionalidades o contraprestaciones exigibles a la población perceptora que fue traspasada desde el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Mientras que el plan previo requería actividades laborales o comunitarias, el Familias... exigió la asistencia a instituciones escolares y sanitarias de los menores y embarazadas. Ello implicó, no solo la instauración de un mecanismo de verificación de las condicionalidades diferente, sino que también implicó la prescindencia de actores territoriales (gubernamentales y comunitarios) que participaban del desarrollo de las actividades de contraprestación en el plan anterior⁴⁵. Por su parte, en los préstamos para inversiones en infraestructura, la redacción de un "Manual Operativo del Programa" determinó cuestiones que excedieron los procedimientos operativos para establecer criterios de selección de las obras que serían financiadas:

las funciones y responsabilidades de cada área de la UEP y sus necesidades de coordinación interinstitucional; los criterios para la elegibilidad al financiamiento del Programa de las provincias, de los proyectos de obras, de las propuestas de fortalecimiento operacional e institucional y de estudios de preinversión; los criterios y procedimientos de adquisiciones⁴⁶.

Los mecanismos mencionados desplegaron un impacto ambiguo en la percepción y la cultura organizacional del personal de los ministerios. Por un lado, implicaron la desvalorización (tanto simbólica como salarial) de sus conocimientos y su capacidad operativa, construida a partir de la experiencia de trabajo en el sector público. El "espíritu de cuerpo" se vio amenazado y con ello su capacidad de resistencia a los cambios. Ello se evidenció en la percepción que el personal ministerial expresó respecto de las consultorías. Por el otro lado, estos mecanismos reforzaron la apariencia del carácter impersonal, neutral y técnicamente superior de las comunidades epistémicas impulsadas por las IFI. Ello favoreció la introducción de un *modus operandi* al interior de las burocracias estatales instaurando una vía informal de incorporación de nuevas prácticas y de desecho de algunas de las vigentes a través del mecanismo de "capacitación en los hechos"⁴⁷ mediante acciones atomizadas, sutiles y aparentemente técnicas. Un entrevistado planteó que "una vez que se tiene la práctica [de trabajar en proyectos financiados por el BID], ya hay un conocimiento de dónde enfocar las energías"⁴⁸. Mientras que otra entrevistada manifestó: "tenés que aprender un idioma nuevo que se llama 'bidish' (risas)"⁴⁹.

En suma, se observa que los mecanismos detallados fueron tanto formales como informales, algunos se cristalizaron institucionalmente y otros se incorporaron como lógicas de funcionamiento en las prácticas cotidianas rutinizadas y fragmentadas entre sí. Puede advertirse que dichas reconfiguraciones se materializaron aun cuando los discursos gubernamentales y las valoraciones de personas con distintas trayectorias y responsabilidades dentro la burocracia estatal manifestaron sentidos sociales contrarios a las IFI y resistencias e impugnaciones a sus

⁴⁵ Ciolli, Vanesa "Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009", en *Observatorio Latinoamericano y Caribeño N° 1*, Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe, Buenos Aires, 2017.

⁴⁶ BID, Argentina. *Infraestructura hídrica: Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande (AR-L1015)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2007, Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=941679> [Consultado el 08 de julio de 2016].

⁴⁷ CORBALÁN, María Alejandra, *Banco Mundial...*, op.cit., p. 107.

⁴⁸ Analista en la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 02/11/2017.

⁴⁹ Analista de la Secretaría de Competitividad y Coordinación Económica, Ministerio de Economía. Entrevista realizada por la autora 08/05/2013.

dinámicas de trabajo. Dado que están reguladas por el imperio de la norma objetiva y abstracta, las burocracias necesitan una estructura de pensamiento válido capaz de operacionalizarse en la ejecución cotidiana de la dicha norma. En función de ello puede interpretarse que los mecanismos expuestos tendieron a expandir los márgenes de calculabilidad y previsibilidad, a partir de una tendencia a la homogeneización de los parámetros de acción del aparato burocrático. Esta homogeneización casi imperceptible que las IFI desplegaron al interior de las estructuras estatales de distintos países puede interpretarse como un dispositivo orientado a neutralizar sus características disfuncionales para el desarrollo capitalista.

4. La territorialización de las burocracias nacionales y transnacionales

El anclaje territorial es una característica constitutiva de los estados nacionales. Sin embargo, la recuperación de la noción de territorio por parte de la sociología urbana identificó una escala de proximidad, la ciudad, como unidad de análisis privilegiada. El territorio fue concebido como el lugar donde las relaciones sociales, políticas y simbólicas se materializan en la vida cotidiana de sujetos sociales concretos⁵⁰.

Para el contexto analizado resulta relevante destacar que la organización territorial fue clave en el desenvolvimiento de la crisis argentina de 2001-2002. Fue este espacio de proximidad el que habilitó la construcción de lazos sociales que se orientaron tanto al desarrollo de prácticas comunitarias paliativas de la pobreza y el desempleo como a la protesta social callejera para reclamar respuestas estatales. En Argentina, los primeros *piquetes*⁵¹ expresaron el arraigo material de los procesos de acumulación de capital en la "trama socioecológica de la vida"⁵². El cierre de empresas estuvo vinculado a los cambios en el modo de acumulación de capital y a las transformaciones en las funciones del estado, pero se expresó como problema de un territorio que había sido configurado en torno a ciertas unidades de capital allí "fijadas"⁵³. El territorio, en su faceta más despojada también es medio, tránsito, camino para la circulación de personas y de bienes. Por ese mismo motivo, puede convertirse en obstáculo para dicha circulación. Estos elementos permiten comprender (de manera no exhaustiva) la importancia de la territorialización para la estructuración política de los estados nacionales.

En los estudios acerca de la burocracia, la articulación de las políticas estatales nacionales con el territorio se expresó mediante dos problemáticas.

La primera, ya mencionada, giró en torno al margen de autonomía de los funcionarios de campo [*street-level bureaucracy*] para modificar la formulación original de las políticas públicas. Para algunos autores, esto es negativo y por tanto se proponen identificar sus causas para revertirlas o neutralizarlas⁵⁴. En contraposición, Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio revalorizan el papel que juegan los actores territoriales en la reformulación de programas. Las autoras dan cuenta de las brechas respecto de los diseños originales, de la manera en que los programas sociales son utilizados como recursos de poder de los actores locales y de las disputas y negociaciones entre los distintos niveles gubernamentales. A partir de ello concluyen que se configura un "régimen local de

⁵⁰ RODRÍGUEZ, María Carla y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2011.

⁵¹ El piquete es una modalidad de protesta social que consistió en cortes masivos de rutas y accesos a determinadas localidades. En la Argentina reciente el ciclo de piquetes tuvo su punto de inflexión con las puebladas del Cutral Co y Plaza Huincul (provincia de Neuquén) en el año 1996 originadas en el reclamo de fuentes laborales. Véase: PIVA, Adrián, *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*, Biblos, Buenos Aires, 2012; SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián, *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires, 2003.

⁵² HARVEY, David, *Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. GeoBaireS, Buenos Aires, 2007.

⁵³ HARVEY, David, *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1990.

⁵⁴ LIPSKY, "Los empleados de base...", *op.cit.*



implementación⁵⁵. Asimismo, el trabajo etnográfico de Luisina Perelmiter introduce la categoría de “burocracia plebeya”⁵⁶ para caracterizar y revalorizar el papel de los funcionarios de campo, sus vínculos “de apego” con los destinatarios de las políticas, con objetos y actividades no valoradas socialmente. En el contexto analizado —los gobiernos kirchneristas⁵⁷—, éstos incluyeron tanto a empleados estatales que conformaban las capas geológicas de la burocracia ministerial como a militantes de organizaciones sociales y profesionales formados en ciencias sociales.

La segunda problemática remite al cuestionamiento a la eficiencia de las estructuras centralizadas de prestación de servicios públicos difundido durante las reformas estructurales, con eje en el disciplinamiento fiscal⁵⁸. Entre las recomendaciones para los estados latinoamericanos se postularon la descentralización operativa y la participación de la sociedad civil. La descentralización implicó que los estados nacionales delegaran ciertas funciones en unidades administrativas subnacionales, pero sin el giro de los fondos equivalentes. Aunque, Chiara y Di Virgilio señalan que fue un factor habilitante para la configuración del mencionado régimen local de implementación a partir de un “entramado de actores”⁵⁹ sociales y políticos novedoso.

El mandato de participación de la sociedad civil partió de una mirada romántica de las organizaciones no gubernamentales, a las cuales se les atribuyó un conjunto de capacidades y valores inherentes: conocimiento microsocial de las problemáticas, mayor eficiencia por su bajo nivel de burocratización y transparencia en el uso de los recursos por su carácter voluntario y desinteresado. Ello contribuyó a la deslegitimación del estado, propiciando mejores condiciones para la descentralización y tercerización de los programas sociales, junto a la disminución de los costos laborales a partir del trabajo voluntario y precario⁶⁰. Diana Tussie identifica dos modalidades de participación de la sociedad civil. Para el caso de las políticas sociales, se propiciaba la participación de las personas llamadas beneficiarias y de las organizaciones de la sociedad civil en calidad de ejecutoras, pero no en la formulación. En el caso de proyectos que pudieran afectar el medioambiente, la participación consistía en la consulta a personas potencialmente damnificadas con el fin de anticipar y reducir riesgos, pero no existieron mecanismos para garantizar la incorporación de las sugerencias en la práctica. De este modo, la autora plantea un conjunto de interrogantes en torno a la calidad, las potencialidades y limitaciones de la participación así concebida⁶¹.

A continuación, se analiza la incidencia de la territorialización política en la configuración de las formas institucionales y las prácticas cotidianas de las burocracias estatales y su articulación con el financiamiento del BID.

⁵⁵ CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento; Prometeo Libros, Los Polvorines, 2005 (p.217).

⁵⁶ PERELMITER, Luisina, *Burocracia plebeya, La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, UNSAM, Buenos Aires, 2016 (p. 19).

⁵⁷ Mandatos de Néstor Kirchner (del 25/05/2003 al 10/12/2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (del 10/12/2007 al 9/12/2015).

⁵⁸ FILGUEIRA, Fernando “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina”, en *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997; GRASSI, Estela, *Políticas sociales y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Espacio, Buenos Aires, 2003

⁵⁹ CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Gestión social y municipios...*, op.cit., p.43.

⁶⁰ AGUILAR, Paula; ALÚ, Mariano; DIMARCO, Sabina; GRONDONA, Ana y MONTERO, Ana Soledad, “Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividad. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial” en MURILLO, Susana (coord.), *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Ediciones del CCC, Buenos Aires, 2006; THWAITES REY, Mabel, *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Prometeo, Buenos Aires, 2004; Autora, 2015.

⁶¹ TUSSIE, Diana, *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1997.

Una primera observación destacable es que, durante el periodo analizado, se observa una tendencia contraria a la descentralización. El 69% de los programas del BID se destinó al sector público nacional, el 28% al sector público provincial y solo el 3% al nivel municipal⁶². Si se toma en cuenta el monto de las operaciones, la tendencia resulta más marcada: el 94,20% se destinó al nivel nacional, el 5,79% al nivel provincial y apenas el 0,01% al nivel municipal. Si bien estos datos cuantitativos parecerían contradecir la tesis respecto de la importancia del fenómeno de territorialización, el análisis cualitativo sobre los casos seleccionados permite arribar a una conclusión complementaria.

Esta recentralización se desplegó mediante la expansión geográfica de las estructuras estatales nacionales, es decir, la burocracia estatal de la administración central se territorializó mediante la creación de oficinas y espacios de prestación de servicios a nivel barrial, dependientes directamente de los ministerios nacionales, con personal contratado por el estado nacional y fuertemente identificados con los liderazgos políticos nacionales. Ello, alteró las dinámicas de articulación entre la institucionalidad estatal y los actores territoriales, reposicionando la capacidad de acumulación política del gobierno nacional frente a los líderes políticos locales tradicionales.

Un ejemplo paradigmático fueron los los Centro Integradores Comunitarios (CIC) creados en 2004 que se expandieron rápidamente por todo el territorio nacional y concentraron la gestión de las políticas sociales nacionales. Éstos se articularon funcionalmente con la implementación del ciclo de programas del BID para la "reducción de la pobreza". Su contracara fue la desarticulación de los Consejos Consultivos provinciales y locales que se habían conformado para la gestión de las políticas sociales luego de la crisis de 2001, con la participación de organizaciones sociales y comunitarias⁶³.

En lo que refiere a los programas del BID para infraestructura y desarrollo territorial del Norte Grande, su ejecución estuvo en manos de Unidades Ejecutoras lideradas por organismos nacionales que, luego de la aprobación del préstamo, definían las prioridades para la asignación de los fondos a los territorios específicos. Las Unidades Ejecutoras desarrollaron los estudios de factibilidad social y ambiental en terreno y gestionaron la ejecución. Recién cuando la obra se encontraba finalizando, eran "transferidas a las provincias correspondientes para su mantenimiento y gestión"⁶⁴.

A su vez, se utilizaron y resignificaron los mencionados mecanismos de tercerización a partir de lógicas territoriales. El Programa Promotores para el Cambio Social involucraba a militantes barriales en la gestión de las demandas y los conflictos a nivel local. Estos militantes pasaban a cobrar un estipendio (en concepto de viáticos) para colaborar con las actividades de expansión territorial del MDS⁶⁵. En la práctica, funcionaron como estructuras estatales paralelas o híbridas —por su grado de formalización laxo—, que involucraron a militantes barriales afines al proyecto político gubernamental en la gestión de las demandas y los conflictos a nivel local. La participación de organizaciones sociales significó una reapropiación y resignificación de los lazos identitarios y solidarios construidos a nivel barrial en clave institucional. En estos casos, el involucramiento de las organizaciones en la gestión operativa de los programas sociales propició el abandono de las acciones de protesta.

⁶² La República Argentina está dividida en 23 provincias y una ciudad autónoma. Los municipios son las unidades de división político-institucional dentro de las provincias.

⁶³ Autora, 2017.

⁶⁴ BID, Argentina. Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande (AR-L1014), Propuesta de préstamo aprobado, 2007. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=924000> [Consultado el 08 de julio de 2016].

⁶⁵ Ministerio de Desarrollo Social, *La bisagra: políticas sociales en acción*, Buenos Aires, 2007. www.desarrollosocial.gov.ar [Consultado el 26 de octubre de 2009] (pp.275-276).



Otro mecanismo de territorialización del estado nacional consistió en el despliegue de operativos en terreno como actividad frecuente del quehacer burocrático nacional⁶⁶. Las visitas estuvieron asociadas a la recepción de demandas, a la provisión de asistencia, a la inauguración de obras de infraestructura o equipamiento para la provisión de servicios públicos. En todos los casos, si bien había coordinación con las autoridades locales, la presencia de "Nación"⁶⁷ en el territorio se presentaba ante la población como una vía directa para el abordaje de problemas que las instancias gubernamentales subnacionales no habían podido resolver.

Estos mecanismos de articulación con el territorio exigieron a las burocracias centrales de escritorio un hacer ágil para dar respuestas rápidas a estos desafíos emergentes del nuevo vínculo de proximidad. La eficacia política de la recentralización dependería de la capacidad de procesamiento de dichas demandas, tanto en la calidad como en el tiempo de las respuestas.

A partir de lo expuesto es posible analizar que el financiamiento internacional fue un factor habilitante para la recentralización y la territorialización de la burocracia estatal nacional. En este contexto peculiar, las lógicas tecnocráticas impulsadas por el BID se articularon, paradójicamente, de manera complementaria con la lógica política vinculada a la construcción y consolidación de poder político-partidario gubernamental. De este modo, los dispositivos de homogeneización del aparato estatal, desplegados mediante el financiamiento del BID, tuvieron la flexibilidad suficiente como para no obturar los procesos de acumulación política y de institucionalización del conflicto social en función de las peculiaridades locales. De ello se interpreta que la mencionada complementariedad contribuyó al reforzamiento del estado nacional como actor legítimo para intervenir en los problemas sociales en distintas escalas. Ello tuvo un anclaje significativo en la configuración híbrida y compleja de la burocracia estatal, lo que permite trascender los diagnósticos acerca de su carácter vetusto, rígido y obstaculizador de cambios.

Conclusiones

A partir de lo expuesto se abren diversas líneas de interpretación posibles. En función del marco teórico explicitado, puede plantearse que la burocracia estatal se conformó a través de una articulación escalar compleja, que incluyó tanto al BID como a organizaciones sociales, no como relaciones exógenas sino presentes y actuantes en sus instituciones y prácticas. Esto no significó el debilitamiento del estado —como fue analizado en los estudios sobre la década de los noventa— sino la configuración de un aparato burocrático híbrido y complejo, dentro del cual se abrieron espacios para la intervención de procesos de internacionalización y de territorialización que excedieron el alcance tradicional de la institucionalidad estatal. La evolución y el desarrollo de las políticas públicas, sus reformulaciones, reformas y contrarreformas, van expresando, y a su vez configurando, los equilibrios inestables de las relaciones de fuerzas en el marco de dicha articulación escalar. Si bien en el periodo analizado prevaleció la complementariedad en dicha articulación escalar compleja, el equilibrio inestable puede reformularse en otros periodos históricos sobre la base de la conflictividad entre sus fuerzas actuantes.

La lectura de las funciones históricoestructurales de las burocracias estatales en relación a la articulación de la hegemonía capitalista dentro de los territorios de los estados nacionales, se solapa con otra lógica que se relaciona de modo no unívoco con las necesidades de los procesos de acumulación de capital. Se trata de la necesidad de acumulación política del gobierno nacional que se desplegó mediante una estrategia que combinó el aglutinamiento de liderazgos y/o procesos de organización popular locales con la disputa de ese poder. Su peso relativo se expresó con nitidez en el contexto posterior a la crisis de 2001, cuando la posibilidad de reconstrucción de la hegemonía capitalista del estado quedó atada a la acumulación de poder político gubernamental. Ello propició repertorios

⁶⁶ PERELMITER, Luisina, Burocracia plebeya..., op.cit.

⁶⁷ Militante barrial de una localidad de la provincia de Jujuy. Entrevista realizada por la autora 11/07/2010.

diversos de territorialización entre los cuales se destaca la expansión geográfica de la burocracia estatal nacional.

Por su parte, las instituciones internacionales desarrollan su propia estructura burocrática que recrea la autonomización fetichizada respecto de los equilibrios inestables de poder interestatal bajo normas objetivas abstractas. Pero, están despojadas de un anclaje territorial sobre el cual ejercer una autoridad coercitiva legítima. De esta manera, las IFI despliegan un conjunto de mecanismos que inciden sobre las dinámicas burocráticas bajo la modalidad de prácticas rutinizadas, objetivas, abstractas e impersonales. Sin embargo, estos dispositivos, que tienden a la homogeneización de los aparatos estatales a escala global, se desarrollaron sin obturar el proceso político interno y las lógicas de construcción política territorial. En el contexto investigado, esto significó brindar respuesta financiera a situaciones percibidas como críticas para la hegemonía capitalista.

A modo de hipótesis preliminar es posible plantear que ello se debe a que las IFI también se reproducen como tales a partir de su participación en los procesos políticos a escala nacional. Es decir, la posibilidad de reproducirse como aparato burocrático transnacional y de cumplir funciones regulatorias a escala global está atada a la capacidad de los estados nacionales para garantizar la hegemonía capitalista al interior de sus territorios. La dependencia financiera de ciertos estados para el desarrollo de sus funciones inherentes, ejerce una presión singular objetiva para el despliegue de procesos de internacionalización del estado, especialmente en momentos de crisis. Desde este punto de vista, la relación estado-IFI forma parte de las relaciones sociales de dominación, expresando el carácter global del modo de producción capitalista. Ello, pone de manifiesto la importancia del dominio impersonal cristalizado en aparatos institucionales a escala nacional —territorial y culturalmente hablando— y a escala global —materializados en el conjunto del aparato institucionales internacionales. Se concluye pues (aunque de forma provisoria e hipotética) que al no poder constituirse como una instancia política supranacional, las IFI se insertan en las propias estructuras nacionales. El estado entonces condensa dentro de sí (y no como forma de interacción) a las IFI como expresión de los intereses colectivos del capital concentrado y globalizado. ●

Bibliografía y referencias documentales

- ABERBACH, Joel, y ROCKMAN, Bert, "Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 15, mayo-agosto 1999, pp. 3-16.
- AGUILAR, Paula; ALÚ, Mariano; DIMARCO, Sabina; GRONDONA, Ana y MONTERO, Ana Soledad, "Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividad. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial" en MURILLO, Susana (coord.), *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Ediciones del CCC, Buenos Aires, 2006.
- ARGENTINA. Decreto N° 1.506/2004 de la Presidencia de la Nación. Prórroga de la Emergencia Ocupacional Nacional, Buenos Aires, 28/10/2004.
- BENDIX, Reinhardt, "Bureaucracy: The Problem and Its Setting" en *American Social Review*, vol.12, n° 5, octubre 1947, pp.493-507.
- BID, *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*, 1966 [Primera edición 1959], Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809> [Consultado el 27 de abril de 2008].
- BID, *Argentina. Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (AR-0295)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2003. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387612> [Consultado el 13 de abril de 2008].
- BID, *Argentina. Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza II (AR-0296)*, Propuesta de préstamo de emergencia aprobado, 2003. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387539> [Consultado el 13 de abril de 2008].
- BID, *Argentina. Programa sectorial social: Argentina avanza (AR-0290)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2004. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=469348> [Consultado el 28 de agosto de 2009].
- BID, *Argentina. Apoyo al programa Familias (AR-L1006)*, Propuesta de préstamo, 2005. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=622647> [Consultado el 28 de agosto de 2009].
- BID, *Argentina. Programa de transmisión eléctrica del Norte Grande (AR-L1021)*, Contrato de préstamo, 2006. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39916650> [Consultado el 08 de



- julio de 2016]
- BID, *Argentina. Infraestructura hídrica: Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande (AR-L1015)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2007, Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=941679> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, *Argentina. Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande (AR-L1014)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2007. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=924000> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e Inclusión social de Argentina, Fase I (AR-L1098)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2009. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2057433> [Consultado el 08 de mayo de 2013].
- BID, *Argentina. Financiamiento adicional al Programa de transmisión eléctrica del Norte Grande (AR-L1095)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2009. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35041725> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, *Argentina. Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande II. (AR-L1133)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2012. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36662424> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, *Argentina. Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande: infraestructura de Agua Potable y Saneamiento (AR-L1136)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2012. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37059516> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, *Argentina. Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande III. (AR-L1144)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2013. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38047772> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, *Argentina. Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande III. (AR-L1144)*, Propuesta de préstamo aprobado, 2013. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38047772> [Consultado el 08 de julio de 2016].
- BID, *Documento estándar de contratación: solicitud estándar de propuestas*, 2013. Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/adquisiciones> [Consultado el 26 de octubre de 2017].
- BID, *Formato de trabajo simplificado. Servicios de consultoría, trabajos menores*, 2013. Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/adquisiciones> [Consultado el 26 de octubre de 2017].
- BROWN, Michael y ERIE, Steven, "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática" en OSZLAK, Oscar (ed.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984, pp. 162-194.
- CAMOU, Antonio, "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina" en *Nueva Sociedad*, n° 152, noviembre-diciembre 1997, pp.54-67.
- CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento; Prometeo Libros, Los Polvorines, 2005.
- CIOLLI, Vanesa La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009), CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.
- CIOLLI, Vanesa "Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009", en Observatorio Latinoamericano y Caribeño N° 1, Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe, Buenos Aires, 2017.
- CORBALÁN, María Alejandra, *Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanza para América Latina*, Biblos, Buenos Aires, 2002.
- COX, Robert W., "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales" en *Relaciones Internacionales*, n° 24, octubre 2013-enero 2014, pp. 129-162. [1ª edición en inglés 1981; Traductora: Melody FONSECA]
- CROZIER, Michel, *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural (Vol. 1)*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.
- CROZIER, Michel, *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural (Vol. 2)*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.
- DEACON, Bob, *Global Social Policy & Governance*, SAGE, London, 2007.
- DOWNS, Anthony, "A Theory of Bureaucracy" en *The American Economic Review*, vol. 55, n° 1/2, marzo 1965, pp. 439-446.
- FILGUEIRA, Fernando "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina", en *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- FRIEDLAND, Roger, y ALFORD Robert., "La sociedad regresa a primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales" en *Zona Abierta*, n° 63/64, 1993, pp. 155-207.
- GRASSI, Estela, *Políticas sociales y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Espacio, Buenos Aires, 2003.
- HAAS, Peter, "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination" en *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, pp. 1-35.
- HARVEY, David, *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1990.
- HARVEY, David, *Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. GeoBaireS, Buenos Aires, 2007.
- HIRSCH, Joachim; HOLLOWAY, John; BONEFELD, Werner y CLARK, S., *Los estudios sobre el estado y la reestructuración capitalista*, Tierra del Fuego, Buenos Aires, 1992.

- HIRSCH, Joachim y WISSEL, Jens, "The Transformation of Contemporary Capitalism and the Concept of a Transnational Capitalist Class: a Critical Review in Neo-Poulantzian Perspective" en *Studies in Political Economy*, vol. 88, nº 1, septiembre 2011, pp. 7-33.
- JESSOP, Bob, "Time and Space in the Globalization of Capital and Their Implications for State Power" en *Rethinking Marxism*, vol. 14, nº 1, primavera 2002, pp. 97-117.
- JESSOP, Bob; NIELSEN, Klaus y PEDERSEN, Ove K., "Structural Competitiveness and Strategic Capacity: Rethinking the State and International Capital" en *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, Sven-Erik Sjöstrand, Armonk, 1993, pp. 227-262.
- LEFEBVRE, Henri, *La producción del espacio*, Capitán Swing, Madrid, 1974.
- LIPSKY, Michael, "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas" en SUBIRATS, Joan y BRUGUÉ (eds.), Joaquim, *Lecturas de gestión pública*, INAP, Madrid, 1996, pp. 281-297.
- MARCH, James y OLSEN, Johan, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, nº 63/64, 1993, pp. 1-44.
- MARX, Karl, *El 18 brumario de Luis Bonaparte*. CS, Buenos Aires, 2001.
- MARX, Karl, *La guerra civil en Francia*, Libros de Anarres, Buenos Aires, 2009.
- MERTON, Robert, "Bureaucratic Structure and Personality" en *Social Forces*, vol. 18, nº 4, mayo 1940, pp. 560-568.
- MITCHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 2008.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, *La bisagra: políticas sociales en acción*, Argentina, 2007, www.desarrollosocial.gov.ar [Consultado el 26 de octubre de 2009].
- MURILLO, Susana (ed.), *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Ediciones del CCC, Buenos Aires, 2006.
- O'DONNELL, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado" en OSZLAK, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984.
- ORLANSKY, Dora, "El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa" en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 6, 2005, pp. 41-61.
- OSZLAK, Oscar, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, vol. 8, 1977, pp. 251-306.
- OSZLAK, Oscar, "Políticas públicas y capacidades estatales" en *Forjando*, nº 5, 2014.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, nº 4, 1981.
- PERELMITER, Luisina, *Burocracia plebeya, La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, UNSAM, Buenos Aires, 2016.
- PIVA, Adrián, *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*, Biblos, Buenos Aires, 2012.
- PIVA, Adrián, "Burocracia y teoría marxista del Estado" en *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 6, nº 2, 2012, pp. 27-48.
- PIVA, Adrián, "Hegemonía, lucha de clases y estado" en *Nuevo Topo: Revista de historia y pensamiento crítico*, nº 6, 2009, pp. 111-132.
- RODRÍGUEZ, María Carla y DI VIRGILIO, María Mercedes, *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2011.
- SELZNICK, Philip, "An Approach to a Theory of Bureaucracy" en *American Sociological Review*, vol. 8, nº 1, febrero 1943, pp. 47-54.
- SUBIRATS, Joan, "El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas" en *Análisis de políticas Públicas y Eficiencia en la Administración*, INAP, Madrid, 1989, pp. 125-138.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián, *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires, 2003.
- THWAITES REY, Mabel, "Estado: ¿Qué estado?" en THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.
- THWAITES REY, Mabel, *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Prometeo, Buenos Aires, 2004.
- THWAITES REY, Mabel, "Tecnócratas vs. punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración" en THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.
- TUSSIE, Diana, *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1997.
- UGARTECHE, Oscar "Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2000" Tesis de Doctorado, Universidad de Bergen, 2007.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad. Un esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, España, 2002 [1ª edición en alemán 1922].

Revisitar la soberanía indígena: los desafíos de una reivindicación excluida

VALENTIN CLAVÉ-MERCIER*

RESUMEN

El 14 de septiembre de 2017 se cumplieron 10 años de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP). Considerado a menudo como una importante victoria para los pueblos indígenas, el presente artículo aborda sin embargo un punto ausente en la UNDRIP pero central en numerosas luchas indígenas: la cuestión de la soberanía. Empieza explorando la evolución histórica del concepto de soberanía en la teoría política y las relaciones internacionales, antes de estudiar la conceptualización indígena del término. Posteriormente, analiza reivindicaciones y prácticas de soberanía y autogobierno indígenas en tres de los cuatro países que votaron en contra de UNDRIP en 2007: Nueva Zelanda, Australia y Canadá. Este análisis permite examinar diferentes modelos soberanos posibles para el reconocimiento de la soberanía indígena y esbozar sus respectivas configuraciones político-espaciales. A lo largo de este artículo se intenta poner constantemente a prueba la clásica y supuestamente inquebrantable relación entre soberanía, autoridad absoluta y territorialidad indiscutida. Finalmente, se concluye señalando la necesidad de una mirada transdisciplinar para entender la reivindicación de soberanía indígena, y llamando a la transformación de las relaciones internacionales, la política doméstica y el derecho internacional para avanzar hacia su reconocimiento y realización.

PALABRAS CLAVE

Soberanía; soberanía indígena; pueblos indígenas; autodeterminación; poscolonialismo.



TITLE

Revisiting indigenous sovereignty: the challenges of an excluded claim

ABSTRACT

On the 14th of September 2017, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) reached its tenth birthday. Often celebrated as an important victory for indigenous peoples, this paper however addresses a missing issue in UNDRIP which is central in numerous indigenous struggles: the sovereignty question. I begin by exploring the historic evolution of the sovereignty concept in political theory and in international relations, before looking into the indigenous conceptualization of the term. Subsequently, I analyse sovereignty and self-determination claims and practices in three of the four countries that voted against UNDRIP in 2007: New Zealand, Australia and Canada. This analysis enables the examination of different possible sovereign models to recognise indigenous sovereignty and the sketch of their corresponding politico-spatial configurations. Throughout this paper I try to constantly test the classic and allegedly unbreakable relation between sovereignty, absolute authority and indisputable territoriality. Finally, I conclude by highlighting the need for a transdisciplinary approach to understand the indigenous sovereignty claim, and the call for transformation of international relations, domestic politics and international law to move towards its recognition and realization.

KEYWORDS

Sovereignty; indigenous sovereignty; indigenous peoples; self-determination; postcolonialism.

*Valentin CLAVÉ-MERCIER,

Doctorando en Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid. Realiza su tesis doctoral en la línea de investigación de Geografía Política del Departamento de Ciencia Política III – Teoría y Formas Políticas y Geografía Humana. Trabaja actualmente en su investigación doctoral sobre la reivindicación y movilización de la soberanía indígena en Nueva-Zelanda, con un interés especial en las (re) configuraciones político-espaciales vinculadas a la misma. Anteriormente trabajó en diversas temáticas relacionadas con los estudios urbanos como el derecho a la ciudad, la producción de globalidad o el empresarismo urbano. Email: vclave@ucm.es

Recibido:
15-11-2017

Aceptado:
22-03-2018

DOI:
<http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.005>

Introducción

Septiembre 2017 marcó el décimo aniversario de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas —conocida por su acrónimo inglés UNDRIP—. En el momento de su aprobación fue celebrada por muchos como un hito histórico para los movimientos indígenas fuerte y mundialmente movilizadas desde los años sesenta y setenta. Algunos actores de estos movimientos, localmente imbricados pero cada vez más globalmente conectados, incluso participaron del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas que empezó a redactar la Declaración que se gestó durante dos décadas. Una vez aprobada, la UNDRIP reconocía derechos vinculados al reconocimiento, la protección y el libre disfrute de tierras ancestrales y de instituciones políticas, sociales, religiosas y culturales propias, así como la obligación de establecer procesos de reparación y compensación en caso de violaciones de estos derechos. Indudablemente, el alcance de la Declaración no es nimio dado que se cuentan 370 millones de personas indígenas viviendo en unos 70 países¹. Su aprobación puede considerarse una importante declaración de intenciones y hoy en día sigue siendo un referente en las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, pero al ser un documento internacional no vinculante podemos preguntarnos ¿hasta qué punto se ha implementado domésticamente?, ¿podemos hablar de una clara mejora en las experiencias cotidianas y prácticas políticas de los pueblos indígenas?. Según los datos presentados en *Indigenous World*, sus condiciones socioeconómicas y políticas siguen siendo problemáticas en gran parte del mundo y las luchas indígenas se mantienen mientras que las convenciones internacionales no se cumplen ni se reconocen los derechos colectivos indígenas en las relaciones internacionales o en los ámbitos domésticos estatales².

Un claro ejemplo de esta inadecuación entre declaraciones de derechos y la realidad que experimentan los pueblos indígenas es su continua reivindicación de soberanía indígena. Mientras que la UNDRIP —en consonancia con numerosos otros arreglos legales, institucionales y conceptuales a nivel internacional como doméstico— descarta la aplicabilidad del concepto de “soberanía” a los pueblos indígenas para centrarse en la “autodeterminación” o la “autonomía”, encontramos las reivindicaciones de soberanía en el centro del discurso y la práctica indígenas. Constituye una aspiración política compartida por muchos pueblos indígenas en todo el mundo, pero una que sigue sin alcanzarse por culpa del blindaje tanto político como legal del sistema internacional, que refuerza los rechazos domésticos estatales a esta posibilidad. En el corazón de una actualidad española agitada por las reivindicaciones soberanistas del *procés catalán*, analizaremos aquí la soberanía indígena, su especificidad, sus limitaciones externas y sus posibilidades de materialización. Para acercarse a esta reivindicación política, es indispensable entender el concepto de soberanía y su movilización actual en las relaciones internacionales y el derecho internacional, ámbitos claves en su uso y conceptualización. Desarrollaremos este objetivo en la primera parte en la que, además, analizaremos lo que hemos denominado el “blindaje anti-indígena” de esta noción de soberanía. A continuación, ahondaremos en el concepto de “soberanía indígena” interesándonos por su especificidad, partiendo de una lectura crítica de la conceptualización predominante de “soberanía”. Finalmente, reflexionaremos sobre posibles configuraciones político-espaciales

¹ Foro Permanente de Naciones Unidas para Asuntos Indígenas, http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/5session_factsheet1.pdf [consultado el 17 de Octubre de 2017]

² IWGIA, <https://www.iwgia.org/images/documents/indigenous-world/indigenous-world-2017.pdf> [consultado el 17 de Octubre de 2017]



de la soberanía indígena, vinculándolas a prácticas e intentos de los movimientos indígenas en Canadá, Australia y Nueva Zelanda. A modo de conclusión, este artículo propone que la realización de la soberanía indígena tiene que lucharse simultáneamente en los frentes de las relaciones internacionales, el derecho y la política y necesita de una profunda reestructuración de estos ámbitos —en su concepción, sus fundamentos y su práctica—.

1. Las fronteras de la conceptualización soberana predominante.

Para entender lo que movimientos sociales y académicos indígenas construyen y movilizan como “soberanía indígena” tenemos primero que analizar cómo se define y conceptualiza la “soberanía” en la teoría política y las relaciones internacionales. Indudablemente, estamos ante un concepto muy utilizado en ambos ámbitos y que estuvo durante siglos en el centro de numerosos debates sobre su definición y sus rasgos: su origen, su legitimidad, sus posibles límites o la identidad del soberano³. Aunque los debates relativos a su práctica y posible modificación sigan de actualidad —piénsese en los discursos y estudios acerca de la relación entre soberanía y globalización o soberanía e integración regional—, prevalece una conceptualización ampliamente aceptada sobre la que se construyen estos debates sobre una “transformación” de la soberanía. Esta noción que detallaremos a continuación se ha vuelto una piedra angular de las narrativas y la gramática de las relaciones internacionales y la política nacional, paralelamente a su centralidad académica en los campos correspondientes, principalmente debido al enfoque estadocentrista predominante en los mismos. Efectivamente, la soberanía se considera una herramienta clave en la afirmación de autoridad y legitimidad del estado, permitiendo históricamente su ascenso a organización política preponderante y su mantenimiento como concentración primaria del poder político. Por otra parte, se consagra también como pieza central de las relaciones internacionales al ligarla íntimamente al reconocimiento igualitario de los actores del sistema internacional y a los principios de no injerencia e integridad territorial.

Esta conceptualización predominante de la soberanía en las relaciones internacionales, en la política e incluso en el derecho internacional tiene profundas raíces históricas. Aunque algunos autores rastreen la utilización de la palabra soberanía hasta la Edad Media⁴, la aceptación más común entre investigadores es que se desarrolla en paralelo, y en estrecha relación, con la construcción de los estados modernos europeos en el siglo XVII. La conceptualización de la soberanía nacida de este siglo y cuya esencia permaneció durante siglos, hasta seguir definiendo el sentido común y el pensamiento académico actuales, se podría resumir así: “poder supremo del estado soberano en su territorio, reconocido y respetado por los otros estados soberanos.” Como veremos, este no es en realidad más que un ideal teórico, pero uno muy poderoso que lleva marcando la política doméstica e internacional por más de tres siglos. Este ideal es a menudo conocido como “westfaliano” porque sus rasgos beben del sistema de organización política ideado por la Paz de Westfalia (1648): autoridad absoluta e incontestada del estado en su territorio, fronteras claras y respetadas entre los diferentes soberanos, desproblematización de las identidades nacionales mediante su correspondencia perfecta con los territorios estatales. Por otra parte, la teorización de Bodino sobre el poder soberano influyó notablemente el concepto de soberanía que ha operado como lectura

³ ABELLÁN, Joaquín, *Estado y soberanía: conceptos políticos fundamentales*, Alianza, Madrid, 2014.

⁴ *Ibidem*

predominante, posteriormente reforzada por Hobbes, Locke o Rousseau. Aunque aportaron diferentes matices sobre su origen o práctica, estos autores mantuvieron el núcleo conceptual bódiano: el carácter absoluto de la soberanía, su indivisibilidad y su base territorial. Este ideal de soberanía fue domésticamente clave para la consolidación del poder y la autoridad de los estados modernos nacientes, mutuamente reforzado e influenciado por procesos como el nacionalismo o el romanticismo⁵. En el ámbito de las relaciones internacionales, la profundización de los procesos de interdependencia durante el siglo XIX llevó a cierta limitación de la supremacía del estado soberano con el desarrollo del derecho internacional y la creación de organizaciones internacionales. Sin embargo, el estado soberano seguía y sigue siendo el principal actor y creador del derecho internacional, desembocando entonces teóricamente en unos límites esencialmente voluntarios ejemplificados por teorías como la "autolimitación" de Jellinek o el "acuerdo normativo" de Triepel.

Por lo tanto, la concepción predominante de la soberanía como centralización y concentración del poder en el constructo estatal y su ejercicio en un territorio delimitado no fue fundamentalmente alterada. El absolutismo y la supremacía se relativizaron frente al desarrollo del derecho internacional, pero ese cambio fue absorbido gracias a la diferenciación entre soberanía "interna" claramente westfaliana ejercida domésticamente y "externa" relativa a unas relaciones internacionales que podían llegar a limitar a los soberanos. De esta manera, en el siglo XX empezamos a encontrar autores que desde las relaciones internacionales relativizan la soberanía y habitualmente acaban dividiéndola en competencias o vertientes, pero sin presentar una lectura crítica o una redefinición profunda del concepto. Para Enrique Madrazo, esta paradoja consistente en relativizar el concepto pero seguir aferrándose a su importancia corresponde al paso de una "defensa de la soberanía absoluta" a la "defensa absoluta de la propia soberanía"⁶. Por ejemplo, los abusos de la soberanía durante la Segunda Guerra Mundial justificaron llamadas a su limitación, pero los autores de diferentes escuelas aún pregonando cierta restricción en casos más o menos excepcionales siguen considerando la soberanía como cualidad ineludible y característica del estado, que tendría la última palabra en cuanto a la división y reparto de sus "competencias de soberanía". Stephen Krasner sería otro claro ejemplo de esta paradoja, identificando cuatro vertientes de la soberanía correspondientes a atributos que pueden desligarse y reconociendo que los soberanos no poseen siempre los cuatro en todo momento⁷. Sin embargo, su crítica no sigue profundizándose ni propone una redefinición del término que él mismo considera contradictorio e "hipócrita", sino que constituye simplemente una división de lo que era una noción compacta. Aunque útil y acertada, sigue considerando la soberanía como característica central y exclusiva del estado territorial y como determinante en las relaciones internacionales, una lectura en consonancia con la orientación neorrealista de su autor.

Concluyendo este rapidísimo estado de la cuestión sobre la definición del concepto de soberanía y su evolución, cabe señalar que no son homogéneas ni compartidas por la totalidad de los académicos o actores políticos. Encontramos posturas que señalan una

⁵ MADRAZO, Enrique, *La soberanía: la evolución del concepto hacia una perspectiva internacional*, Dykinson, Madrid, 2010.

⁶ MADRAZO, Enrique, *La soberanía: la evolución del concepto...op.cit.*, p. 95.

⁷ KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999.



erosión de la soberanía estatal por los procesos de globalización e integración, atribuyéndole varios calificativos: compartida, relativa, parcial, dividida, problemática, etc. Por otro lado, numerosos actores políticos y académicos siguen reivindicando una soberanía estatal fuerte, claramente territorial y casi absoluta. En todo caso, sea para constatar su transformación debido a procesos globales o para seguir reafirmando, ambas tendencias parten de la forma idealizada de la soberanía: la de una autoridad estatal suprema e incontestable sobre un territorio delimitado. El sentido común acerca de qué es la soberanía también está profundamente marcado por la predominancia de este ideal. Incluso en la práctica política, el ideal de soberanía sigue siendo central para el reconocimiento internacional de otros como iguales y para el respeto de la integridad territorial, ambos claves en el sistema de relaciones internacionales y la construcción estatal. Aunque no se corresponda con la realidad de la política doméstica e internacional, tema desarrollado posteriormente, muchos académicos siguen aferrándose a la forma idealizada de soberanía que consideran como inexorablemente crucial al sistema internacional y no relevan ni sus contradicciones ni sus evoluciones histórico-geográficas⁸.

1.1. Blindaje anti-indígena

A pesar de la importancia crucial que se atribuyó al concepto de soberanía en la configuración de la política internacional moderna —o justamente debido a ella— los pueblos indígenas se vieron negados de cualquier modalidad de reconocimiento o acceso a la misma desde los inicios del encuentro colonial. El desarrollo del derecho internacional no solo limitó parcialmente las soberanías estatales occidentales sino que, siendo una construcción de estos mismos estados, se aseguró de descartar cualquier otra soberanía que pudiese desafiar el ideal westfaliano o frenar los deseos expansionistas de sus creadores. Frente a los pueblos indígenas, este blindaje legal se basó en varios instrumentos y doctrinas que nacieron con la colonización y evolucionaron para mantenerse hasta la actualidad.

Una de esas doctrinas más antigua y desgraciadamente famosa por su amplia utilización y longevidad es la ficción jurídica internacional del *terra nullius*, consistente en considerar que un espacio sobre el cual no hubiese afirmación de soberanía estaba disponible para la colonización dado que “no pertenecía a nadie”. El problema fundamental de esta doctrina, más allá de los objetivos moralmente dudosos de la colonización, es que se centraba exclusivamente en el ideal de soberanía westfaliano, no reconociendo la posible existencia de otros constructos soberanos que no adquiriesen la forma paradigmática europea. En todo el mundo, los colonos consideraron —por convicción o por interés— que los indígenas carecían de organización política propia, justificando así la legalidad de su ocupación territorial. Según la narrativa legal internacional, esto significaba que los pueblos colonizados no tenían soberanía en sus tierras y por ello el encuentro colonial no se consideraba una relación entre soberanos⁹. *Terra nullius* reforzó así la posición predominante de la conceptualización soberana europea e instauró una dicotomía racializadora y temporalizadora entre actores internacionales soberanos *versus* actores que aspiraban a la soberanía; sociedades avanzadas *versus* sociedades en

⁸ HINSLEY, Francis, *Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986; JACKSON, Robert, “Sovereignty in World Politics: A Glance at the Conceptual and Historical Landscape” en *Political Studies*, vol. 47, nº 3, 1999, pp: 431-456.

⁹ Con la excepción de Nueva Zelanda donde la Corona británica firmó el Tratado de Waitangi con los maorís, aunque el documento no impidió la colonización ni el despojo de la soberanía indígena.

desarrollo; futuro *versus* pasado. Esta ficción jurídica sólo fue descartada oficialmente en el último tercio del siglo XX, como reflejan los casos paradigmáticos de la Corte Internacional de Justicia sobre el Sahara Occidental en 1975 o el famoso caso Mabo en 1994 en Australia. Sin embargo, el mismo marco legal sumamente eurocéntrico nacido del encuentro colonial sigue operando en muchos países donde los pueblos indígenas tienen que demostrar que existía una organización política indígena previa si quieren acceder a derechos de propiedad sobre tierras tradicionales o acuerdos de reparación.

Para estos pueblos supuestamente situados en la parte "atrasada" de la dicotomía soberana, la autodeterminación está intrínsecamente ligada a la reivindicación y obtención de su soberanía, mientras que es un derecho innecesario para los estados modernos europeos, a los que se les presupone. Preconizado por Woodrow Wilson en sus famosos 14 puntos, el derecho a la autodeterminación de los pueblos fue en un principio frenado por los temores a las divisiones territoriales, antes de convertirse, a partir de los años sesenta y bajo auspicio de la ONU, en el camino hacia la soberanía para los pueblos colonizados. Sin embargo, los pueblos indígenas se vieron excluidos del ejercicio de este derecho, obviando así sus experiencias de desposesión de tierras, etnocidio y asimilación característicos de unos flagrantes procesos de colonización todavía no superados. A mediados de los sesenta se consideró que "[t]he decolonization process has been virtually completed"¹⁰. La negación de este derecho a los pueblos indígenas descansa principalmente en dos puntos de conceptualización y gramática legales. El primero no considerarles pueblos sino identificarles legalmente como minorías, cortocircuitando así el derecho automático a la autodeterminación para todo sujeto legal reconocido como pueblo. Esta categoría se reservaría entonces para grupos mayoritarios culturalmente identificables pero surgen las preguntas de, ¿qué se considera mayoritario?, ¿qué grupo sería mayoritario en caso de no haber existido colonización?, ¿qué ocurre con grupos que son mayoritarios en alguna región de un país?. Esta última pregunta fue dramáticamente aplacada con la aplicación del principio legal de *uti possidetis*, afirmando la inmovilidad del diseño de fronteras estatales realizado por los colonos, dejando así a pueblos indígenas divididos y esparcidos entre varios estados.

En los textos legales donde los indígenas sí son reconocidos como pueblos, el segundo punto que permite la negación del ejercicio total del derecho a la autodeterminación consiste en una división de la misma entre interna y externa. La autodeterminación interna consistiría principalmente en derechos colectivos a determinar libremente el estatus político, a perseguir el desarrollo propio y a disponer de sus recursos naturales, mientras que su vertiente externa incluiría además la prohibición de injerencia externa y el derecho a deshacerse del régimen colonial¹¹. Por lo tanto, cuando documentos legales hablan de pueblos indígenas, se apresuran a especificar que se limita su derecho a la autodeterminación a la vertiente interna¹². Este es el caso de la UNDRIP que sólo reconoce la autonomía en materias vinculadas a sus asuntos internos y locales. Sin embargo, la soberanía plena depende del derecho y disfrute de ambas

¹⁰ WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty: A Reassessment in Light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol.41, 2008, p. 1150.

¹¹ BANTEKAS, Ilias *et. al.*, *International human rights law and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

¹² OTTO, Dianne, "A Question of Law or Politics?" en *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 21, 1995, pp: 65-104.



dimensiones dado que la vertiente interna —cuando es reconocida— siempre está supeditada a la buena voluntad del estado que la otorga, y puede revocarla, moldearla o anteponerse a ella cuando quiera.

Finalmente, el propio diseño del sistema de relaciones internacionales y del derecho internacional es también clave en el blindaje anti-indígena construido en torno al concepto de soberanía. Efectivamente, los pueblos indígenas se encuentran fundamentalmente desamparados y excluidos en un entorno fuerte y esencialmente estadocéntrico. No tienen personalidad jurídica ni autoridad reconocida en un sistema internacional que descansa y se centra en las relaciones interestatales. Participan en organizaciones internacionales pero se encuentran con organizaciones de estados, creadas por y pensadas para ellos, donde acaban siendo considerados como actores de segunda o simples invitados. A todo ello se suma la individualización de los derechos internacionales que se les reconoce, sean los derechos humanos o los derechos indígenas, ahondando así en la negación del reconocimiento de su carácter de actor colectivo en la escena internacional. Si bien los derechos colectivos aplicables a pueblos indígenas se reconocieron tímidamente en 1989 con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo o posteriormente en la UNDRIP, el primer documento tiene muy pocos firmantes¹³ y el segundo no es vinculante. Esto se debe otra vez al enfoque estadocéntrico del sistema internacional donde nacieron ambos textos: considera los derechos colectivos como amenazas a la soberanía estatal al reconocer otra fuente de autoridad colectiva que puede oponerse a ella y limitarla.

Las relaciones internacionales siguen rigiéndose por un derecho internacional con fundamentos y marcos claramente europeos y liberales, pero que se presentan como supuestamente universales. En el caso indígena, las cosmovisiones, prácticas y aspiraciones de estos pueblos a menudo no encajan en el derecho internacional, ni se pueden entender desde el mismo por falta de una gramática común. Un ejemplo flagrante es el papel y la importancia del grupo en sus vidas comunitarias, que no es reconocido ni protegido por un derecho internacional que pone énfasis en el individualismo, adoptando por tanto una deriva asimilacionista al erosionar valores y formas de organización culturalmente específicas. En el caso de los derechos indígenas, su individualización es todavía más incoherente dado que estos derechos no tendrían sentido sin la existencia del grupo, pero constituye otra ficción legal estratégica que permite cortocircuitar toda posible reivindicación de soberanía indígena. Los discursos legales han construido a los pueblos indígenas como un “Otro” del sistema internacional, justificando así narrativas y herramientas excluyentes y limitantes en derechos que retroalimentan este posicionamiento en la otredad.

2. Reconceptualizar la soberanía: el desafío indígena

Las reivindicaciones de soberanía indígena se ven entonces rechazadas frontalmente por un sistema internacional construido con el claro objetivo de excluirlas. Es por ello que, para entender el desafío y los fundamentos de estas reivindicaciones indígenas, tenemos primero que realizar una lectura crítica y (de)pensar” la noción de soberanía que no es más que el triunfo de una conceptualización sobre otras¹⁴. Con este objetivo en mente, se presentarán

¹³ Únicamente 22 estados han ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

¹⁴ ALFRED, Taiaiake, “Sovereignty” en BARKER, Joanne (ed.), *Sovereignty Matters: Locations of Contestation and*

a continuación una serie de contradicciones y límites en su conceptualización predominante. La existencia de estas incongruencias no significa que debamos deshacernos del concepto de soberanía para organizar y entender conflictos políticos o relaciones internacionales, sino que debemos abandonar y superar tanto analítica como cotidianamente la concepción westfaliana mistificada para dar cuenta de la complejidad real de nuestro mundo político y social.

La primera tarea, obviedad constructivista a menudo soslayada en la conceptualización predominante, consiste en desnaturalizar la noción de soberanía y entender que es un constructo social histórica y geográficamente contingente. El ideal westfaliano es una creación estrechamente vinculada al estado moderno y al nacionalismo europeo, siendo posteriormente exportada mundialmente y anclada en el derecho internacional, pero existieron y existen diferentes formas y sentidos atribuidos a la noción de soberanía a lo largo de la historia y a lo ancho de la geografía¹⁵. Por ello la que llamamos aquí concepción predominante de la soberanía no es única o natural sino efectivamente predominante o hegemónica. En contra de una conceptualización fija e invariable de la soberanía, se observa su carácter evolutivo y por tanto un sentido y unas prácticas asociadas continuamente abiertos a cambios. En consonancia, la soberanía sería un "concepto de combate, un arma en los conflictos, más que un concepto científico"¹⁶ o una herramienta en el debate y el conflicto político más que una condición real del estado territorial¹⁷. De esta manera, se desvela que es un concepto construido para servir intereses específicos y perseguir aspiraciones políticas propias, siendo exactamente lo que los movimientos indígenas pretenden al movilizar la noción de soberanía indígena. Sin embargo, es importante tener presente que la conceptualización actualmente predominante de soberanía se ha construido en parte en oposición a los propios pueblos indígenas, dado sus estrechos vínculos con el colonialismo y la otredad. Antony Anghie señala que el derecho internacional y sus doctrinas —entre las cuales incluye la soberanía— pretendían constituir un sistema legal que diese cuenta de las relaciones en el encuentro colonial y del objetivo de misión civilizatoria¹⁸. Si bien este ideal colonial ya no rige explícitamente el derecho y las relaciones internacionales, sigue siendo inherente a conceptos y categorías centrales para los mismos: modernidad, progreso, desarrollo, gobernanza o soberanía. En el caso de esta última, la incoherencia es flagrante cuando el sistema internacional pretende que las soberanías poscoloniales tengan que ejercerse mediante estructuras y constructos occidentales implementados en la época colonial.

Possibility in Indigenous Struggles for Self-Determination, University of Nebraska Press, Lincoln y Londres, 2005, pp: 33-50.

¹⁵ BIERSTEKER, Thomas, "State, Sovereignty and Territory" en CARLSNAES, Walter *et al* (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, Londres, 2002, pp: 157-176.

¹⁶ BORELLA, François, "Soberanía, supremacía y reparto de poderes" en PÉREZ CALVO, Alberto (ed.), *Estado, nación y soberanía*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2000, p.23.

¹⁷ AGNEW, John, *Sovereignty and Globalization*, Rowman y Littlefield Publishers, Lanham, 2009.

¹⁸ ANGHIE, Antony, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.



Las incoherencias destapadas por una lectura crítica no se dan únicamente entre cosmovisiones o conceptualizaciones diferentes, sino que incluso defensores de la soberanía estatal como Krasner señalan las incongruencias entre su conceptualización y su práctica efectiva en el sistema internacional. Partiendo de la definición predominante de soberanía propuesta al inicio de este artículo, y conectando con esas “hipocresías”¹⁹, encontramos tres mitos²⁰ fundacionales en la conceptualización westfaliana. El primero sería el “mito territorial”, desvelado por los múltiples ejemplos históricos de no respeto de la integridad territorial, rasgo supuestamente central en la soberanía westfaliana. A través de su noción de “trampa territorial”²¹, Jonh Agnew presentó una lectura experta de la obsesión política a categorizar el mundo geográfico en territorios estatales como única espacialidad posible del poder. Aplicando esta lectura a la soberanía, aparece que no tiene por qué adoptar una forma territorial, que la inviolabilidad de la integridad territorial es una idealización e incluso que la dicotomía doméstico *versus* externo que fundamenta la soberanía es totalmente artificial²². Jean Gottmann ya explicaba el “camino a la soberanía nacional” como un equilibrio y una oscilación entre el ideal platónico de seguridad —protección del territorio gracias a la exclusión violenta— y el ideal aristotélico de oportunidad —poniendo énfasis en los vínculos y la interdependencia—²³. Esta reconceptualización de la soberanía evidencia que, pese a que el ideal westfaliano se autoconciba únicamente desde el polo de la seguridad, la soberanía puede efectivamente abrirse y territorializarse más o menos.

La “igualdad entre estados soberanos” es otro mito sintetizado por Jackson y su diferenciación entre soberanía “positiva” o verdadera libertad para actuar en los asuntos internacionales, y “negativa”, limitada a la libertad para pedir la no interferencia en los asuntos domésticos²⁴. Encontramos desigualdades flagrantes en el ejercicio de la soberanía efectiva entre los actores hegemónicos y los demás o entre los que eran colonos y sus antiguas colonias. Si bien el concepto de soberanía es sinónimo de afirmación de poder y autoridad en Europa, su exportación y aplicación en las excolonias resultó a menudo en una negación de poder, autoridad e identidad, al estar encorsetada por una conceptualización y unos intereses eurocéntricos. “[T]he development of the idea of sovereignty in relation to the non-European world occurs in terms of dispossession, its ability to alienate its lands and rights. [...] the native is granted personality in order to be bound”²⁵. El tercer mito es el del “carácter absoluto de la soberanía y del estado como único actor soberano”. El absolutismo en el ejercicio de la soberanía es una ficción ya reconocida por muchos, desde la división en vertientes²⁶ al grado de soberanía variable según asuntos y momentos²⁷ o la aplicación de la

¹⁹ KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized...*, *op.cit.*

²⁰ En consonancia con los mitos señalados por Agnew pero reformulados por el interés específico de este artículo.

²¹ AGNEW, John, *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*, Trama Editorial, Madrid, 2005.

²² AGNEW, John, *Sovereignty and...*, *op.cit.*

²³ GOTTMANN, Jean, *The Significance of Territory*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1973.

²⁴ JACKSON, Robert, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

²⁵ El desarrollo de la idea de soberanía en relación al mundo no europeo sucede en términos de desposesión, su capacidad para enajenar sus tierras y derechos. [...] se garantiza a los nativos una personalidad para que puedan ser dominados [Traducción del editor]. ANGHIE, Antony, *Imperialism, Sovereignty...*, *op.cit.* p.105

²⁶ KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized...*, *op.cit.*

²⁷ BIERSTEKER, Thomas, “State, Sovereignty...”, *op.cit.*

*basket theory*²⁸. El estado no tiene —nunca— la soberanía absoluta en todas las vertientes o todos los asuntos al mismo tiempo, porque no es la única fuente de poder y autoridad ni el único actor ejerciéndolos. En la práctica histórica, la soberanía siempre ha sido compartida con más actores capaces de ejercer poder y autoridad, tanto internos como externos a las fronteras estatales²⁹. El poder no es monolítico sino que circula en red, remontándose esta interdependencia entre actores a la época del desarrollo conceptual de la soberanía, aunque el ideal westfaliano obscureció esta realidad. Por lo tanto, no tiene sentido hablar de erosión de la soberanía estatal, dado que siempre ha sido compartida con otros actores y estaríamos más bien ante una situación de mayor difusión de poder debida al aumento en alcance y profundidad de los procesos de globalización e interdependencia. Ante esta lectura, algunos teóricos han llamado a desvincular soberanía y estado y a superar la conceptualización predominante que considera la soberanía como exclusivamente estatal³⁰.

Una lectura crítica de la conceptualización predominante de la soberanía pasa entonces por superar el dualismo analítico que estrecha nuestra visión del mundo sociopolítico. Ni vivimos en un mundo de entidades territoriales soberanas absolutas ni en un mundo totalmente conectado y fluido sin soberanía alguna, sino en una posición intermedia. La soberanía es poder y, como éste, no se tiene o deja de tener, sino que es un ejercicio posiblemente limitado o potenciado por diferentes variables. El “juego de la soberanía”³¹ no es un juego de suma cero: la soberanía siempre ha sido compartida y la participación de un actor en el ejercicio soberano no significa necesariamente una derrota soberana para otro. Todas estas son simplificaciones excesivas que oscurecen la complejidad del mundo en que vivimos. Sin embargo, por muy incongruentes que sean los rasgos idealizados de la soberanía, siguen moldeando las prácticas de los actores —o al menos sus objetivos y aspiraciones— y sobre todo las posibilidades imaginables y disponibles de configuraciones —espaciales— del poder.

2.1. Soberanía indígena

Es en una o varias de estas brechas conceptuales en las que se afianza, desde hace décadas y en distintas partes del mundo, la reivindicación de una “soberanía indígena”. La aparición de esta nueva conceptualización así verbalizada empezó principalmente con las movilizaciones indígenas de los años sesenta y setenta, aunque se puede considerar una reconstrucción de rasgos tradicionales de gobernanza, organización sociopolítica y cosmovisiones indígenas, aunque moldeados al vocablo occidental soberanía. La afirmación de una soberanía indígena es fundamentalmente una reivindicación de autogobierno basada en la diferencia cultural. En el caso de los pueblos indígenas, a diferencia de otros grupos, esta reivindicación adopta el discurso de la soberanía³², aunque presentan una resignificación del constructo social que permita integrarles como soberanos, brindándoles control sobre sus vidas y reconociéndoles como actores en las relaciones internacionales. Sin embargo, el propio uso del vocablo soberanía puede ser problemático por ser una construcción occidental y eurocentrista. Efectivamente, sabemos de la importancia del idioma en un contexto de colonización, dado que permite

²⁸ LENZERINI, Federico, “Sovereignty Revisited: International Law and Parallel Sovereignty of Indigenous Peoples” en *Texas International Law Journal*, vol.42, 2006, pp: 155-189.

²⁹ AGNEW, John, *Sovereignty and...*, *op.cit.*

³⁰ HOFFMAN, John, *Sovereignty*, University of Minneapolis Press, Minneapolis, 1998.

³¹ AGNEW, John, *Sovereignty and...*, *op.cit.*

³² WIESSNER, Siegfried, “Indigenous Sovereignty...”, *op.cit.*



expresar y compartir conocimiento, experiencias, autodefiniciones, cultura o identidad, lo cual explica que algunos pueblos indígenas mantengan su noción de soberanía expresada en su propio idioma. Por otra parte, la cosmovisión liberal-capitalista occidental, en la que la tierra es un bien poseído por el hombre, chocó con la cosmovisión indígena donde los pueblos pertenecen a la tierra. Esto explica en parte porque el concepto intensamente territorial exportado por la colonización fue utilizado de manera muy marginal por los pueblos indígenas antes de los años sesenta. Sin embargo posteriormente emprendieron una remodelación de esta noción, dado el vínculo crucial y cultural que mantienen con la tierra, entendiendo la soberanía como una herramienta más en la lucha por sus aspiraciones sociopolíticas. Por lo tanto, la apropiación del concepto por los pueblos indígenas es a la vez una reconstrucción interna de sus prácticas y cosmovisiones tradicionales, y una resignificación de una categoría externa e internacionalmente exportada.

Sea utilizando el vocablo soberanía o mediante palabras pertenecientes a sus idiomas propios, los pueblos indígenas ponen énfasis en la especificidad de su conceptualización de la soberanía. Primero, la soberanía indígena no es estadocéntrica y no se considera como una imposición desde un poder soberano. Efectivamente, a menudo no se utiliza con la connotación occidental de poder originario y supremo sobre las personas y el territorio³³, rechazando su carácter jerárquico y sostenido por la fuerza³⁴. Dado que la soberanía no se entiende como un atributo del estado, para muchas miradas indígenas es incoherente la disociación de soberanía y autodeterminación —entendida como un derecho de defensa frente a los estados—. En la conceptualización indígena, ambas están estrechamente vinculadas e incluso imbricadas: la autodeterminación sería la dinamización, la reificación de la soberanía. Por lo tanto, consideran la autodeterminación como un derecho inherente que fundamenta su afirmación de soberanía tradicional que nunca fue reconocida por las narrativas legales coloniales³⁵. En esta línea, la soberanía indígena tiene además una dimensión claramente descolonizadora dado que busca recuperar modelos de organización y gobernanza propiamente indígenas y restaurar su legitimidad frente a estructuras y formas políticas coloniales. Todo ello significa que la soberanía indígena no se centra necesariamente en la forma estatal como ideal y busca desligarse del estado colonial doméstico que intenta definir su alcance, su contenido y los derechos e identidades vinculadas a la misma.

Esta vertiente polifacética de superación del estado está estrechamente vinculada con otra dimensión específica de la soberanía indígena: su carácter fundamentalmente multirelacional. Basándose en las cosmovisiones holísticas generalmente desarrolladas por los pueblos indígenas, pone énfasis en las relaciones de iguales y respeto entre soberanos, entre individuos que conforman las comunidades y entre humanos y naturaleza. En la relación entre comunidades soberanas, Alfred afirma que la soberanía indígena supera con creces la concepción occidental de justicia porque la paz, el reconocimiento de la diferencia y la construcción de relaciones entre sujetos autónomos constituyen sus objetivos centrales³⁶.

³³ WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty...", *op.cit.*

³⁴ McCUE, June, "New Modalities of Sovereignty: An Indigenous Perspective" en *Intercultural Human Rights Law Review*, vol. 2, 2007, pp: 19-29.

³⁵ OTTO, Dianne, "A Question...", *op.cit.*

³⁶ ALFRED, Taiaiake, "Sovereignty", *op.cit.*

Por otra parte, Jeff Corntassel llama a pensar la soberanía y la autodeterminación desde una óptica de responsabilidades comunitarias y relaciones medioambientales y no desde una gramática centrada en derechos y recursos otorgados por el estado³⁷, idea reforzada por la llamada de Glen Coulthard a desarrollarlas en la cotidianidad comunitaria sin esperar el reconocimiento de autogobierno por el estado colonial³⁸. La soberanía indígena tiene una profunda dimensión interindividual donde las relaciones comunitarias y la propia constitución de la comunidad basada en cuidados y trabajo colectivo son centrales, mientras que la concepción occidental establece únicamente una relación individuo-estado³⁹. Finalmente, se fundamenta en profundas relaciones con la tierra, que se considera —con la comunidad— la fuente de su poder. Por ello la relación del pueblo con la tierra es central en el ejercicio de la soberanía y esto explica que la soberanía indígena se considere a menudo en una escala reducida estrechamente vinculada a la localidad⁴⁰. En la imaginación occidental, la soberanía es el concepto que más cerca está de expresar este tipo de relación con la tierra que supera un simple derecho de propiedad, explicándose así la movilización del mismo por los pueblos indígenas⁴¹. La soberanía indígena enfatiza entonces claramente la interdependencia, tanto con el mundo humano como con el natural o incluso espiritual, estando así mucho más cerca del polo aristotélico.

La interdependencia y lo relacional forman parte de los valores que conforman la soberanía indígena, a diferencia de una conceptualización occidental que se presenta como neutra y que fue ejercida por y reconocida a regímenes políticos de diversa índole mientras fuesen estados con control territorial. Al contrario, la noción indígena se rige por una serie de valores que son simultáneamente sus fundamentos y sus objetivos: el respeto a la diferencia, la coexistencia pacífica, el reconocimiento de la integridad de las comunidades soberanas, el fomento de la autonomía tanto de las comunidades como de sus integrantes⁴². Esto no significa que el concepto indígena no contenga también los aspectos más clásicos de la soberanía occidental —defensa de fronteras, relaciones exteriores, desarrollo de instituciones gubernamentales, derechos de ciudadanía—⁴³, sino que es una construcción manifiestamente normativa con una ética y unas prioridades específicas. Finalmente, es crucial destacar el vínculo que tiene con la identidad y la cultura indígena: la soberanía indígena "*consist[s] more of a continued cultural integrity than of political powers and to the degree that a nation loses its sense of cultural identity, to that degree it suffers a loss of sovereignty*"⁴⁴. La soberanía indígena no puede entonces desvincularse de la gente y de su cultura⁴⁵, teniendo

³⁷ CORNTASSEL, Jeff, "Toward Sustainable Self-Determination: Rethinking the Contemporary Indigenous-Rights Discourse" en *Alternatives*, vol. 33, 2008, pp: 105-132.

³⁸ COULTHARD, Glen, "Subjects of Empire: Indigenous Peoples and the 'Politics of Recognition' in Canada" en *Contemporary Political Theory*, vol. 3, 2007, pp: 1-29.

³⁹ MCCUE, June, "New Modalities...", *op.cit.*

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ OTTO, Dianne, "A Question...", *op.cit.*

⁴² ALFRED, Taiaiake, "Sovereignty", *op.cit.*

⁴³ MCCUE, June, "New Modalities...", *op.cit.*

⁴⁴ La soberanía indígena consiste en mayor medida en una integridad cultural continuada que en poderes políticos y en el grado en el que una nación pierde su sentido de identidad cultural, en ese grado sufre una pérdida de su soberanía [traducción del editor]. DELORIA, Vine, "Self-Determination and the Concept of Sovereignty" en WUNDER, John (ed.), *Native American Sovereignty*, Garland Publishing, Nueva York & Londres, 1999, p. 123.

⁴⁵ KICKINGBIRD, Kirke, *Indian Sovereignty*, The Institute, Washington, 1977.



por ejemplo estrechas relaciones con la espiritualidad indígena. Está íntimamente ligada a la identidad colectiva, permitiendo a los pueblos indígenas autoimaginarse como sujetos más que objetos de las relaciones internacionales y de la política⁴⁶, siendo así una fuente crucial de la agencia de estos actores. La soberanía indígena es una conceptualización basada en la cultura propia y que busca su respeto y la posibilidad de vivir según ella. Es la búsqueda de un autogobierno que se rija por los sistemas, las leyes y las costumbres que les son propios, siendo tradicionales o más modernos y sin importar las prácticas del estado colonial.

Esta combinación de vertientes de autodeterminación, autogobierno, comunidad, identidad y cultura imbricadas en el concepto de soberanía indígena es resumido así por Siegfried Wiessner:

*"The right to recapture their identity, to reinvigorate their ways of life, to reconnect with the Earth, to regain their traditional lands, to protect their heritage, to revitalize their languages and manifest their culture—all of these rights are as important to indigenous people as the right to make final decisions in their internal political, judicial, and economic settings"*⁴⁷.

Todas estas dimensiones son centrales y nos encontramos entonces ante una noción de soberanía con especificidades propias de las culturas y cosmovisiones indígenas, pero también con un constructo influenciado por la situación actual de estos pueblos, por sus aspiraciones sociopolíticas y por las experiencias de opresión que han vivido durante siglos. Para cerrar esta parte, recordamos el esclarecedor y conmovedor testimonio de un anciano de la nación Yawuru en Australia recalcando que la soberanía es el sistema de gobernanza del pueblo aborígen australiano desde tiempos inmemorables y deplorando que los antropólogos clásicos no tomaran cuenta de ello en su estudio de su organización política⁴⁸. Desgraciadamente, este fallo —o sesgo— académico no hizo sino reforzar la exclusión y negación de toda posibilidad soberana indígena.

3. Camino a la Soberanía Indígena

En ningún lugar del mundo se ha reconocido todavía plenamente la soberanía indígena, aunque sí observamos algunos desarrollos hacia configuraciones de autonomía limitadamente parciales e internas. Estos avances van de la mano del establecimiento paulatino de una jurisprudencia y doctrina internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas que pretenden transformar la idea de autodeterminación y convertir a los pueblos indígenas en verdaderos sujetos de derecho⁴⁹. Varios juristas coinciden en señalar la formación de un derecho consuetudinario internacional bebiendo de diferentes tratados, modificaciones legislativas o casos sonantes entre los cuales podemos resaltar el Convenio 169 de la OIT

⁴⁶ OTTO, Dianne, "A Question...", *op.cit.*

⁴⁷ El derecho a recapturar su identidad, revitalizar sus modos de vida, reconectar con la Tierra, recuperar sus tierras tradicionales, proteger su legado, revitalizar sus idiomas y manifestar su cultura —todos estos derechos son tan importantes para los pueblos indígenas como el derecho a tomar sus últimas decisiones en sus escenarios de política interna, judicial y económico [Traducción del editor]. WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty...", *op.cit.*

⁴⁸ REYNOLDS, Henry, "Reviving Indigenous Sovereignty?" en *Macquarie Law Journal*, vol. 6, 2006, pp: 5-12.

⁴⁹ OLIVA, Daniel, *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*, Cideal, Madrid, 2005.

o el caso referente de *Awas Tingni vs Nicaragua*⁵⁰. Esta doctrina internacional en materia de pueblos indígenas fue reforzada por la UNDRIP pero sigue sin alcanzar todo el potencial y la profundidad de la conceptualización indígena de soberanía. Además de ello, estas transformaciones legales internacionales pocas veces se materializan en prácticas estatales consecuentes, dado que el estado nacional-territorial, considerando el juego de la soberanía como un juego de suma cero, suele verlo como un ataque frontal a su propia existencia. Por lo tanto, si bien el desarrollo de esta jurisprudencia y doctrina internacionales pueden representar un avance y una base para el desplazamiento de competencias soberanas hacia los pueblos indígenas, sigue prevaleciendo un enfoque estadocéntrico que explica la llamada “brecha de implementación”⁵¹. El derecho tiene entonces que entenderse como una herramienta más en el repertorio indígena —una herramienta a menudo utilizada por sus opositores⁵²— en lo que es una lucha sumamente política, afectando nuestros entendimientos y prácticas de nociones como comunidad política, soberanía, nación o estado.

En esta parte final presentamos posibles modelos de soberanía indígena y sus respectivas relaciones con la (re)configuración político-espacial del estado colonial. Para ello analizaremos los potenciales reconocimientos de autogobierno indígena y su alcance, aunque teniendo presente que la soberanía indígena no se limita al autogobierno sino que se expresa y materializa en una miríada de maneras: desde formas abiertamente políticas como movimientos sociales o partidos políticos, hasta experiencias personales o colectivas de autodeterminación —revitalización cultural y lingüística, creación de negocios, vínculos con la tierra, etc—. Este enfoque en las modalidades de autogobierno es una decisión analítica, aquí ejemplificada por referencias a prácticas y luchas actuales de autodeterminación en Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Estos estados son los que —con Estados Unidos— rechazaron firmar la UNDRIP en 2007 y donde podemos entonces esperar una situación posiblemente difícil y conflictiva. Canadá finalmente reconoció la UNDRIP en 2010 pero señalando que sólo era una aspiración, aunque en 2016 abandonó su postura oficial de objetor para declararse defensor del texto sin reservas y prometer su implementación⁵³. Australia endoró la UNDRIP en 2009 de la mano del gobierno laborista electo en diciembre de 2007, mientras que Nueva Zelanda la ratificó en 2010 gracias a la entrada del Māori Party en el gobierno de coalición de 2008.

La primera modalidad de autogobierno soberano indígena que consideramos sería la más radical: la creación de un estado propio a través del “separatismo” basado en una declaración de independencia unilateral o pactada. No muchos movimientos indígenas defienden el camino de la secesión, pero algunos de ellos argumentan que, en su situación actual y ante el rígido sistema internacional, alcanzar el estatus de estado parece más factible

⁵⁰ ANAYA, James y GROSSMAN, Claudio, “The Case of *Awas Tingni v. Nicaragua*: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples” en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol.19, nº 1, 2002, pp: 1-15.

⁵¹ STAVENHAGEN, Rodolfo, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*, Addendum, United Nations, E/CN.4/2006/78/Add.5 17, 2006.

⁵² Entre los cuales no sólo se cuentan los estados coloniales sino también grupos de presión como el Hobson’s Pledge en Nueva Zelanda llamando a la unidad nacional o a “una ley para todos” frente a lo que denominan “separatismo maorí”.

⁵³ <http://www.cbc.ca/news/indigenous/canada-adopting-implementing-un-rights-declaration-1.3575272> [Consultado el 25 Octubre de 2017]



que resignificar el concepto de soberanía. Esta lectura da cuenta del poder del paradigma soberano occidental y de su proyección cuando actores con visiones y prácticas alternativas consideran más fácil adaptarse al mismo que transformarlo. El Aboriginal Provisional Government, creado en 1990 en Australia, es una organización independentista que busca la creación de un estado y gobierno aborígenes, basándose en la reivindicación de la soberanía originaria indígena. Una de sus prácticas más sonadas es la creación y expedición de pasaportes y actas de nacimiento aborígenes afirmando así una soberanía externa e interna diferente a la del estado australiano. Aunque la modalidad separatista conseguiría establecer ambas dimensiones soberanas supuestamente al nivel de otros estados, no podemos obviar que estos nuevos estados indígenas entrarían a formar parte de unas relaciones internacionales profundamente desiguales donde su soberanía se encontraría seguramente mermada y con una alta probabilidad de situaciones neocoloniales.

Otra posible configuración político-espacial sería la "soberanía superpuesta", la soberanía indígena siendo integrada en el modelo político estatal y otorgada domésticamente a una escala inferior como un estado federal, una región o incluso un municipio. Esta modalidad es indudablemente la que más se ha materializado dado que no representa un desafío demasiado grande para el estado colonial sino simplemente una integración a su propia organización político-territorial. Encontramos por ejemplo el Nisga'a Final Treaty Agreement de 1998 en Canadá, que disolvió esta reserva india, impulsó una transición fuera del paraguas legal del Indian Act y otorgó un estilo de gobierno municipal a esta nación india. Los pueblos indígenas de Canadá consiguieron la creación de otra entidad territorial más amplia y atrevida: el territorio de Nunavut, otorgado a los inuit de la parte central y occidental de los Northwest Territories. Aprobado en 1992 por un referéndum realizado entre la población del futuro territorio, su creación fue efectiva en 1993 y se convirtió en un autogobierno real y funcional en 1999. Este nuevo gobierno territorial, indígena de facto dado que un 85% de su población es inuit, tiene la misma organización legislativa, ejecutiva y judicial que cualquier otro estado canadiense. La experiencia de Nunavut tiene ecos en la propuesta de Mansell de crear otro estado en la federación australiana: el "First People State", un séptimo estado gobernado por los aborígenes con su propio parlamento y sistema judicial⁵⁴. Afirma que la creación de ese nuevo estado federal estaría en perfecta adecuación con el orden constitucional y la organización político-espacial australianas, pudiendo establecerse en tierras ya controladas por los aborígenes —*native title* y reservas—. Esta modalidad soberana consistiría entonces en la creación de un territorio específico para autogobierno indígena y se integraría a la organización territorial del estado colonial, recordando la propuesta de institución de "espacios seguros" de Wiessner⁵⁵. Estas soberanías indígenas estarían entonces restringidas a escalas intra-estatales y a una soberanía interna supeditada a la soberanía "suprema" del estado-nación. El peligro subyace en que estas restricciones podrían dar lugar a un "auto-genocidio legal"⁵⁶, situación en la cual la soberanía interna se otorga con la condición de no entrar en conflicto con el soberano supremo, facilitando así procesos de asimilación.

⁵⁴ MANSELL, Michael, *Treaty and Statehood. Aboriginal Self-Determination*, The Federation Press, Sydney, 2016.

⁵⁵ WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty...", *op.cit.*

⁵⁶ WILLIAMS, Robert, "The Algebra of Federal Indian Law: The Hard Trail of Decolonizing and Americanizing the White Man's Indian Jurisprudence" en *Wisconsin Law Review*, vol. 7, 1986, pp: 219-299.

Intentando superar estas problemáticas, Federico Lenzerini propuso un modelo similar, aunque con un énfasis ligeramente diferente, que denominó "soberanía paralela"⁵⁷. También limitada a la soberanía interna, esta opción se basa en la cesión y el desplazamiento de algunas vertientes soberanas estatales hacia las comunidades indígenas —aunque Lenzerini no especifica la escala u organización territorial de estas últimas—. La "soberanía paralela" se diferencia por su estrecho vínculo con el derecho internacional, que actuaría como herramienta obligando a los estados-nación a reconocer y respetar la soberanía indígena. Este enfoque pone el énfasis en el derecho internacional como garantía de soberanía, asegurando que ninguno de los soberanos invada o inhiba el ejercicio del otro y así garantizar una verdadera autonomía a los pueblos indígenas que podrían incluso utilizar el derecho internacional para atacar judicialmente a su estado contenedor —algo imposible en una soberanía superpuesta habitual—. Sin embargo, el derecho internacional parece estar lejos de este papel de escudo para la soberanía indígena y una profunda reformulación del mismo sería necesaria antes de llegar a la visión de Lenzerini.

Finalmente, imaginamos un modelo ideal combinando unidades territoriales y no territoriales, una "soberanía polimórfica" fragmentada pero conectada. El conjunto soberano indígena estaría compuesto por varios territorios soberanos a la escala necesaria para una adecuada representación de la realidad indígena e integrados a la organización territorial del estado-nación, pero también por una(s) autoridad(es) soberana(s) desterritorializadas, pudiendo ser concejos u organizaciones indígenas. En esta modalidad, esta red soberana indígena trabajaría autónomamente en su esfera de actuación, pero en continua cooperación horizontal con las autoridades del estado colonial en otros asuntos comunes. Así, la práctica indígena superaría en parte la territorialización artificial de la soberanía, reconociendo a partes iguales la importancia de la configuración territorial para algunas reivindicaciones indígenas y otras configuraciones espaciales claves para su autodeterminación. De esta manera, se reconocería la importancia del lugar y de la creación de lugares en las prácticas soberanas⁵⁸, ejemplificado por el barrio de Redfern en Sydney y su papel clave de laboratorio de autodeterminación aborígen en el que se establecen espacios y procesos de autogestión comunitaria posteriormente replicados por otras comunidades aborígenes en Australia. También permitiría incluir a la población indígena urbana dentro del nuevo sujeto soberano, dado que los modelos exclusivamente territoriales suelen estar centrados en tierras tradicionales rurales. La cuestión crucial en esta modalidad soberana sería su plasmación institucional y democrática dado que iniciativas parcialmente similares se intentaron establecer previamente pero sin llegar nunca a una soberanía efectiva. En la segunda mitad del siglo XIX, los maorís instituyeron un rey y un parlamento propios destinados a convertirse en órganos oficiales de representación, pero el primero sólo fue reconocido simbólicamente por las autoridades coloniales mientras que descartaron el segundo. En la época moderna, perduran los escaños parlamentarios reservados para maorís, el New Zealand Maori Council y el Tribunal de Waitangi creados respectivamente en 1868, 1962 y 1985. Sin embargo, sus limitaciones son evidentes dado que los dos últimos son simples órganos de consulta sin poder vinculante, mientras que los primeros han sido habitualmente dominados por partidos no específicamente maorís y las llamadas a su eliminación han existido desde su

⁵⁷ LENZERINI, Federico, "Sovereignty Revisited...", *op.cit.*

⁵⁸ AGNEW, John, *Sovereignty and...*, *op.cit.*



creación. La historia y política neozelandesas evidencian el peligro de no reconocimiento de formas autónomas o de cooptación de órganos orientados a la autonomía por parte del estado y su maquinaria, forma organizativa e intereses. Por ello es necesario que exista una esfera de soberanía indígena autónoma y paralela a una esfera de soberanía estatal y una tercera esfera de cooperación entre ambas, tal y como defiende Matike Mai Aotearoa en sus propuestas de transformación político-constitucional en Nueva Zelanda⁵⁹. Esta modalidad soberana enfatiza el diálogo, potenciándolo entre las unidades soberanas indígenas pero también entre el conjunto soberano indígena y el estatal, diseñándose así una combinación territorial-desterritorial que desemboca en una alianza de fuerzas iguales que abrirán vías de cooperación y posible superación de dinámicas coloniales.

En todo caso, cualquier modalidad de soberanía indígena se enfrenta a tres grandes retos vinculados a la importancia de las relaciones internacionales en nuestro mundo contemporáneo. Primero, cualquier opción demasiado territorial estaría directamente puesta en entredicho por los procesos de interdependencia existentes en numerosos niveles y ámbitos. Agnew señaló acertadamente que nunca existió una soberanía estrictamente territorial y por tanto es necesario avanzar hacia una desvinculación simbólica entre territorio y soberanía⁶⁰. Doreen Massey ya demostró la incoherencia de reivindicar un territorio hermético y bien delimitado dado que todos los lugares se constituyen a través de interconexiones⁶¹. Si bien en cuanto a organización geográfica de la soberanía indígena la solución puede residir en cierta desterritorialización, las formas territoriales siguen atrayendo a los pueblos indígenas por la afirmación de autoridad claramente delimitada que permite. Adoptar un enfoque soberano consciente de estas conexiones espaciales fundamentales y no reducido a la afirmación artificial de unos territorios herméticos es un objetivo ciertamente alcanzable para los pueblos indígenas dada su conceptualización soberana multirelacional. Esta cuestión es trasladable a la autodefinición del sujeto soberano indígena para que no caiga en una cerrazón retrógrada y ficticia, representando éste el segundo reto. Aquí el objetivo sería el de articular un proyecto soberanista que no se base en los rasgos más reaccionarios del nacionalismo y el esencialismo, sino pensado desde una concepción de la indigeneidad que reconozca sus vínculos con otras identidades, su historia, su contexto moderno, su hibrididad y la multiplicidad identitaria. En este camino hacia la conceptualización de la identidad como fundamentalmente interrelacional tendrán que sortear la trampa de la tradicionalización o cómo *"legal and political discourses may result in a restrictive narrative of indigeneity which re-invents their otherness"*⁶². Desgraciadamente, estos discursos siguen imperando como se comprueba en la UNDRIP o incluso en un autoencasillamiento restrictivo por parte de los pueblos indígenas por necesidad de reconocimiento doméstico o internacional. Finalmente, la cuestión de una soberanía limitada o absoluta suele ser clave en los debates y la literatura indígenas, pero hay que reconocer que, como vimos, todas son limitadas. Quién la limita sería entonces aquí lo importante. Una restricción fruto de la intromisión del estado colonial con sus formas y cosmovisiones propias no sería aceptable mientras que las limitaciones

⁵⁹ Matike Mai Aotearoa, <http://www.converge.org.nz/pma/MatikeMaiAotearoaReport.pdf> [Consultado 01/11/2017]

⁶⁰ AGNEW, John, *Sovereignty and...*, *op.cit.*

⁶¹ MASSEY, Doreen, "Power Geometry and a Progressive Sense of Place" en BIRD, Jon *et al*, *Mapping the Futures*, Routledge, Londres y Nueva York, 1993.

⁶² Discursos legales y políticos pueden resultar en una narrativa restrictiva de indigeneidad que reinvente su ot [Traducción del editor]. OTTO, Dianne, "A Question...", *op.cit.* p.91-92

derivadas de la interdependencia generalizada en las relaciones internacionales podrían incluso representar un beneficio en caso de darse unas relaciones igualitarias. Por lo tanto, los retos de la soberanía indígena consisten fundamentalmente en superar los mitos de la soberanía, cosa que, en caso de conseguirse, permitirá avanzar hacia contextos sociopolíticos verdaderamente poscoloniales.

Conclusiones

Independientemente de la configuración político-espacial soberana anhelada por los movimientos indígenas y de la diversidad de contextos —culturales, históricos, geográficos, sociales y políticos— en donde se dan estas reivindicaciones, las aspiraciones de los pueblos indígenas siempre deberían ser el elemento decisivo de un posible modelo soberano. Estas tendrían que ser el punto de partida de posibles ofertas estatales para reconocer, respetar y proteger los mundos internos indígenas⁶³. La escucha y la participación de los interesados tienen que ser centrales en el desarrollo y la institucionalización de unas soberanías indígenas, pero antes tenemos que superar el modelo idealizado westfaliano que frena las posibilidades de transformación y de diálogo. El reconocimiento y la reificación de la soberanía indígena son pasos indispensables en la configuración de unas relaciones internacionales y unos escenarios políticos domésticos verdaderamente poscoloniales. Para ello es necesario abrir la conceptualización y el ideal de soberanía a la realidad que viene siendo la suya desde hace décadas, si no siglos. Por muy paradójico que pueda parecer, la soberanía es un concepto relacional, sea en el contexto de su creación, su uso o su aplicación, así que las relaciones internacionales tienen un papel central que desempeñar en su remodelación. Efectivamente, dada la centralidad del concepto en el sistema internacional, repensar la soberanía conlleva repensar las relaciones internacionales: abandonar el estadocentrismo para reconocer la pluralidad de actores; desarrollar relaciones más igualitarias; dejar de considerar a los pueblos indígenas como un otro —enfoque que naturaliza las desigualdades que sufren—; abandonar el eurocentrismo para incorporar otras cosmovisiones y prácticas en el despliegue de las relaciones; construir una ética internacional que se aleje de la supuesta neutralidad del sistema liberal y consiga reunir diferentes cosmovisiones. Las relaciones internacionales basadas en estados territoriales soberanos y el sistema internacional resultante no tienen nada de inmemorial, natural o inexorable y existen otras maneras de entender la política mundial donde diferentes configuraciones soberanas puedan ser reconocidas e integradas.

Por otra parte, también es imprescindible remodelar el derecho internacional por su importancia en las relaciones internacionales. Un objetivo claro es la eliminación de sus resquicios coloniales y de su enfoque homogeneizador basado en la universalización, para avanzar hacia un derecho más integrador y empoderante pensado para todos los actores internacionales y orientado a una verdadera justicia social. En el siglo XXI, el derecho internacional no puede seguir siendo el escudo eurocentrista de los estados y su remodelación retroalimentaría la reconfiguración de las relaciones internacionales. De momento, parece que la evolución del derecho internacional es la augurada por Madrazo: del estadocentrismo a un enfoque individualista, y de la soberanía a los derechos humanos⁶⁴. Si bien anhelada por el autor, esta evolución no supondría una solución para las aspiraciones indígenas, dado

⁶³ WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty...", *op.cit.*

⁶⁴ MADRAZO, Enrique, *La soberanía...*, *op.cit.*



lo conflictivos que son también estos nuevos paradigmas. Quizás esto no sea más que el próximo cambio para no cambiar nada que Anghie señala como dinámica de reproducción y mantenimiento de un derecho internacional viciado por conceptos y lecturas sumamente eurocéntricas y (neo)colonialistas⁶⁵.

Si estas reconfiguraciones no ocurren seguiremos encontrándonos con un problema de diálogo entre sociedades con cosmovisiones diferentes, donde una parte no entiende la soberanía indígena —y se niega a entenderla— aferrándose a un ideal mistificado que es excluyente y limitante. Esta posible transformación del sistema internacional permitiría a los pueblos indígenas tener un anclaje sólido para sus reivindicaciones soberanas con unas relaciones internacionales abriendo nuevas posibilidades y un derecho internacional permitiendo incluso obligar a los estados coloniales. Evidentemente, lo positivo de esta reconfiguración internacional no significa que las luchas indígenas deban orientarse exclusivamente a esta escala, dado que nunca sería posible sin el sinfín de movilizaciones y experiencias cotidianas y domésticas de autodeterminación y soberanía indígenas. Efectivamente, es clave entender que la soberanía indígena es una cuestión tanto de derecho como de política —incluyendo a las relaciones internacionales—⁶⁶ y tenemos que dejar de cortocircuitar estas reivindicaciones afirmando que la decisión pertenece al otro ámbito. El derecho nunca ha operado autónomamente de la política en la enunciación de la posibilidad de autodeterminación y soberanía, y la política ha tendido a esconderse convenientemente detrás de un derecho supuestamente autónomo que limita las modalidades soberanas. Reificar la soberanía indígena no depende sólo de la imaginación legal de la misma sino de la capacidad a realizarla: es por tanto una cuestión de poder que se disputa tanto legalmente como políticamente, ambos ámbitos y ambas luchas influyéndose mutuamente.

La solución a la aspiración soberana indígena no se encuentra ni en la judicialización de un conflicto político y democrático, ni en la cobardía de una política escudándose en la existencia o inexistencia de leyes negando o habilitando modalidades soberanas alternativas. Tanto la política como el derecho son constructos sociales y está en nuestras manos cambiarlos, cosa que han entendido los movimientos indígenas que llevan décadas luchando en ambos frentes para el reconocimiento de su soberanía. La movilización del "guión de la soberanía"⁶⁷ por los pueblos indígenas es una apuesta —otra táctica más dentro de un amplio repertorio de lucha— para mejorar su presente y futuro y recuperar el control de su destino y sus vidas. Pero no tiene por qué seguir el ideal de soberanía y sus mitos predominantes en las relaciones internacionales, pudiendo imaginarse formas no estatales, no territoriales y conscientes de las complejidades y conexiones que caracterizan nuestro mundo actual. El ideal hoy predominante es el resultado de una "*appropriation by one culture of the powerful terms 'sovereignty' and 'law'*"⁶⁸. Puede que el guión elegido por los pueblos indígenas sea el de la soberanía, pero apuestan claramente por revertir esta apropiación reescribiendo el contenido del concepto desde sus propias cosmovisiones, las posibilidades de sus contextos

⁶⁵ ANGHIE, Antony, *Imperialism, Sovereignty...*, *op.cit.*

⁶⁶ OTTO, Dianne, "A Question...", *op.cit.*

⁶⁷ KRASNER, Stephen, *Problematic Sovereignty*, Columbia University Press, Nueva York, 2001.

⁶⁸ Apropiación por parte de una cultura de los poderosos conceptos de soberanía y ley [Traducción del editor]. ANGHIE, Antony, "*Imperialism, Sovereignty...*", *op.cit.* p.311

y sus objetivos específicos. El futuro nos dirá si las luchas indígenas desembocarán en verdaderas configuraciones soberanas y si estas constituirán un modelo soberano alternativo que se aleje conscientemente del mito de la soberanía westfaliana. ●

Bibliografía

- ABELLÁN, Joaquín, *Estado y soberanía: conceptos políticos fundamentales*, Alianza, Madrid, 2014.
- AGNEW, John, *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*, Trama Editorial, Madrid, 2005.
- AGNEW, John, *Sovereignty and Globalization*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2009.
- ALFRED, Taiaiake, "Sovereignty", en BARKER, Joanne (ed.), *Sovereignty Matters: Locations of Contestation and Possibility in Indigenous Struggles for Self-Determination*, University of Nebraska Press, Lincoln & Londres, 2005, pp: 33-50.
- ANAYA, James & GROSSMAN, Claudio, "The Case of Awas Tingni v. Nicaragua: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples" en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol.19, nº 1, 2002, pp: 1-15.
- ANGHIE, Antony, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- BANTEKAS, Ilias y OETTE, Lutz, *International human rights law and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- BIERSTEKER, Thomas, "State, Sovereignty and Territory" en CARLSNAES, Walter & RISSE, Thomas & SIMMONS, Beth (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, Londres, 2002, pp: 157-176.
- BORELLA, François, "Soberanía, supremacía y reparto de poderes" en PÉREZ CALVO, Alberto (ed.), *Estado, nación y soberanía*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2000, pp: 23-44.
- CORNTASSEL, Jeff, "Toward Sustainable Self-Determination: Rethinking the Contemporary Indigenous-Rights Discourse" en *Alternatives*, vol. 33, 2008, pp: 105-132.
- COULTHARD, Glen, "Subjects of Empire: Indigenous Peoples and the 'Politics of Recognition' in Canada" en *Contemporary Political Theory*, vol. 3, 2007, pp: 1-29.
- DELORIA, Vine, "Self-Determination and the Concept of Sovereignty" en WUNDER, John (ed.), *Native American Sovereignty*, Garland Publishing, Nueva York y Londres, 1999, pp: 107-114.
- GOTTMANN, Jean, *The Significance of Territory*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1973.
- HINSLEY, Francis, *Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- HOFFMAN, John, *Sovereignty*, University of Minneapolis Press, Minneapolis, 1998.
- INTERNATIONAL WORK GROUP for INDIGENOUS AFFAIRS, *Indigenous World*, 2017. Disponible en <https://www.iwgia.org/images/documents/indigenous-world/indigenous-world-2017.pdf> [consultado el 13 de Junio de 2018]
- JACKSON, Robert, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- JACKSON, Robert, "Sovereignty in World Politics: A Glance at the Conceptual and Historical Landscape" en *Political Studies*, vol. 47, nº 3, 1999, pp: 431-56.
- KICKINGBIRD, Kirke, *Indian Sovereignty*, The Institute, Washington, 1977.
- KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999.
- KRASNER, Stephen, *Problematic Sovereignty*, Columbia University Press, Nueva York, 2001.
- LENZERINI, Federico, "Sovereignty Revisited: International Law and Parallel Sovereignty of Indigenous Peoples" en *Texas International Law Journal*, vol. 42, 2006, pp: 155-189.
- MADRAZO, Enrique, *La soberanía: la evolución del concepto hacia una perspectiva internacional*, Dykinson, Madrid, 2010.
- MANSELL, Michael, *Treaty and Statehood. Aboriginal Self-Determination*, The Federation Press, Sydney, 2016.
- MASSEY, Doreen, "Power Geometry and a Progressive Sense of Place" en BIRD, Jon y CURTIS, Barry, *Mapping the Futures*, Routledge, Londres y Nueva York, 1993.
- MATIKE MAI AOTEAROA, *He Whakaaro Here Whakaumu Mo Aotearoa*, 2016. Disponible en <http://www.converge.org.nz/pma/MatikeMaiAotearoaReport.pdf> [consultado el 13 de Junio de 2018]
- MCCUE, June, "New Modalities of Sovereignty: An Indigenous Perspective" en *Intercultural Human Rights Law Review*, vol. 2, 2007, pp: 19-29.
- OLIVA, Daniel, *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*, Cideal, Madrid, 2005.
- OTTO, Dianne, "A Question of Law or Politics?" en *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 21, 1995, pp: 65-104.
- REYNOLDS, Henry, "Reviving Indigenous Sovereignty?" en *Macquarie Law Journal*, vol. 6, 2006, pp:



5-12.

STAVENHAGEN, Rodolfo, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Addendum*, Naciones Unidas, E/CN.4/2006/78/Add.5 17, 2006.

WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty: A Reassessment in Light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol.41, 2008, pp: 1141-1176.

WILLIAMS, Robert, "The Algebra of Federal Indian Law: The Hard Trail of Decolonizing and Americanizing the White Man's Indian Jurisprudence" en *Wisconsin Law Review*, vol. 7, 1986, pp: 219-299.



Límites y desafíos de la Justicia Transicional en las nuevas transiciones: un análisis crítico a partir de los casos de Sierra Leona, Marruecos y Colombia

OSCAR MATEOS MARTIN, FARID BENAVIDES Y BLANCA CAMPS FEBRER*

RESUMEN

La Justicia Transicional ha sido entendida como un campo de estudios que se encarga de analizar los mecanismos utilizados por las sociedades en transición para enfrentar el pasado. Los primeros análisis de Justicia Transicional abordaban la forma en la que las sociedades que transitaban de la dictadura a la democracia hacían frente a un pasado de violaciones de derechos humanos cometidas por agentes estatales. Dentro de esta visión de la Justicia Transicional, mecanismos de justicia penal, de verdad y de reparación constituían las bases de los estudios sobre las transiciones y los medios de hacer justicia. Sin embargo, este tipo de análisis fueron objeto de importantes críticas, tales como carecer de una visión distributiva, la poca atención que se ofrecía a problemas históricos y estructurales, el poco peso y protagonismo de los actores locales en el diseño e implementación de las diferentes medidas, el énfasis exagerado en la cuestión judicial y la poca atención a otros medios de hacer frente al pasado o bien la preeminencia de un enfoque liberal que daba por terminada la transición con superficiales cambios en el marco legal o institucional.

El presente artículo analiza algunas de las críticas realizadas, así como las diferentes propuestas planteadas, tales como la necesidad de centrarse en el carácter transformador de la justicia o en el uso de la justicia para hacer frente a la fase postconflicto, o bien en la necesidad de impulsar iniciativas basadas en el principio de apropiación local. Si en la primera parte se esboza un somero estado de la cuestión, la segunda parte del artículo tratará de analizar las experiencias de Sierra Leona y de Marruecos con el objetivo de avanzar algunos de los límites a los que se puede enfrentar Colombia en la implementación del Acuerdo de Paz.

PALABRAS CLAVE

Justicia Transicional; paz liberal; Marruecos; Sierra Leona; Colombia.

TITLE

Limits and challenges of Transitional Justice in the new transitions: a critical analysis based on the cases of Sierra Leone, Morocco and Colombia

ABSTRACT

Transitional Justice has been understood as a field of studies that analyzes the mechanisms that societies in transition use in order to deal with the past. The first analyses of Transitional Justice addressed the way in which societies transitioning from dictatorship to democracy faced a past of human rights violations committed by state agents. Within this vision of Transitional Justice, mechanisms of criminal justice, truth and reparation constituted the bases of studies on transitions and the means of doing justice. However, this type of analysis began to receive important critiques. Among the main criticisms were the lack of a distributive vision, or the little attention that was offered to historical and structural problems. It was also pointed out that local actors were given little weight and protagonism in the design and implementation of the different measures. Exaggerated emphasis was made in the judicial question while other means to face the past were given little attention. Finally, the pervasive liberal approach drove transitions to end up with superficial changes in the legal or institutional frameworks.

This article analyzes many of the critiques made, as well as the different proposals put forward, such as the need to focus on the transforming nature of justice; on the use of justice to deal with the post-conflict phase; or on the need to promote initiatives based on the principle of local ownership. A brief state of the art is outlined in the first part of the article. The second part of the article will try to analyze the cases of Sierra Leone and Morocco as imperfect models that might advance some of the limits that Colombia might phase in the implementation of the Peace Agreement.

KEYWORDS

Transitional Justice; liberal peace; Morocco; Sierra Leone; Colombia.

***Oscar MATEOS MARTIN**, profesor de la Facultad de Comunicación y RRII Blanquerna-URL y miembro del grupo de investigación GLOBALCODES.

Farid BENAVIDES, profesor de la Facultad de Comunicación y RRII Blanquerna-URL y miembro del grupo de investigación GLOBALCODES.

Blanca CAMPS FEBRER, doctoranda y profesora asociada en la Universidad Autónoma de Barcelona y colaboradora del grupo de investigación GLOBALCODES.

Recibido:
17-11-2017

Aceptado:
30-06-2018

DOI:
<http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.006>

Introducción

La Justicia Transicional (JT) surgió hace más de dos décadas como resultado del análisis teórico de las transiciones a la democracia en el Cono Sur y en Europa del Este. Se trata de un campo académico y de un discurso que daba sentido a la aplicación de la justicia en tiempos de transición como parte de un cuerpo particular y específico de políticas públicas¹. Paige Arthur ha elaborado una historia intelectual de la Justicia Transicional que muestra sus orígenes en las reuniones que se dieron en diversos lugares, promovidas por la Fundación Ford, y que pretendían que los y las diferentes activistas de derechos humanos de diferentes países compartieran sus experiencias de lucha contra la impunidad. Personas como Juan Méndez, José Zalaquett, Jaime Malamud y Diane Ohrentlicher, entre otras, contribuyeron a las reflexiones sobre la mejor manera de enfrentar un pasado de violaciones a los derechos humanos².

Las activistas que participaron en esas reuniones perseguían que los Estados reconocieran la comisión de graves violaciones a los derechos humanos, repararan a las víctimas, transformaran los aparatos represivos del Estado y juzgaran y sancionaran a los responsables. Se llevaron a cabo los primeros juicios penales y con frecuencia el campo fue confundido con esta lucha contra la impunidad, entendida como ausencia de sanción penal³. Pero los juicios pronto generaron reacciones negativas y se produjo un cambio de políticas, en donde otro tipo de mecanismos fueron introducidos⁴. El balance de efectividad de la JT fue así relativizado e incluso su distinción con la justicia ordinaria y los dilemas a los que se enfrenta fue cuestionada⁵.

En paralelo, las medidas vinculadas a la JT fueron integrándose en las llamadas operaciones de construcción de paz posbélica, misiones que Naciones Unidas y otros actores internacionales empezaron a impulsar de manera especialmente intensa tras el fin de la guerra fría. Dichas operaciones contemplan el despliegue de iniciativas orientadas a abordar los diferentes aspectos relacionados con la reconstrucción de un país que ha padecido un conflicto violento. A la reforma del sector de la seguridad, el desarme, desmovilización y reconciliación de ex combatientes, la celebración de elecciones o a las políticas de liberalización de la economía, las operaciones de paz empezaron a integrar también medidas destinadas a impulsar la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de un conflicto armado. Como

¹ Entendemos por campo un espacio de acción e influencia en el que confluyen diversas relaciones sociales. En el campo se dan ciertos habitus y se ejerce un capital social. También debe ser concebido como un espacio de luchas discursivas por la definición de un conjunto de prácticas. Ver BOURDIEU, Pierre, "Elementos para una sociología del campo jurídico" en BOURDIEU, Pierre y TEUBNER, Gunther, *La fuerza del derecho*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2000.

² ARTHUR, Paige, "How 'Transitions' Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice" en *Human Rights Quarterly*, n°31, 2009, pp. 321 - 367.

³ FEIERSTEIN, Daniel, *Juicios. Sobre la elaboración del genocidio, II*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2015.

GONZALEZ-OCANTO, Ezequiel, *Shifting Legal Visions: Judicial Change and Human Rights Trials in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

LEWIS, Alison, "Confessions and the Stasi Files in PostCommunist Germany: The Modest Scales of Memory and Justice in Traitor to the Fatherland" en *Australian Humanities Review*, n°59, 2016, pp. 209-222.

⁴ OLSEN, Tricia D. et al., *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy*, United States Institute for Peace, Washington, 2010.

⁵ POSNER, Eric, y VERMEULE, Adrian, "Transitional Justice as Ordinary Justice" en *Chicago Unbound*, 2003, pp. 762 - 825.



veremos, algunas de estas medidas tienen una naturaleza distinta y, en ocasiones, parten incluso de visiones contradictorias de la justicia.

La JT, así como el conjunto de las misiones de construcción de paz posbélica, ha sido sometida a diversas críticas. Algunas de estas han sido abordadas con éxito, otras solo han sido resueltas mediante la ampliación del campo, corriendo el riesgo de que todo sea JT y, por tanto, nada lo sea. En este texto pretendemos de manera breve ocuparnos de esas críticas y, a partir del análisis comparado de los casos de Sierra Leona, Marruecos y Colombia, dar cuenta de algunas de ellas. Para ello nos ocuparemos de analizar algunos de los textos seminales del campo, con el fin de mostrar sus intenciones originales. Asimismo, la selección de casos no es aleatoria. El análisis de Sierra Leona y de Marruecos, que pusieron en marcha las primeras medidas de JT a principios de los años 2000, arrojarán importantes luces que nos ayudarán a entender qué aspectos pueden ser relevantes para un contexto de JT mucho más reciente como es el de Colombia.

En este sentido, el artículo sostiene que, a la luz de los tres casos, la forma de entender la Justicia Transicional ha sido capturada por una visión liberal de construir la paz y de impulsar las transiciones, que ha acabado homogeneizando, estandarizando e institucionalizando su praxis. La JT así entendida no es más que una receta tipo *one size fits all*, en donde se repite, sin análisis del contexto o del conflicto, el mantra de justicia, verdad y reparación a partir de la aplicación de una serie de medidas. Asimismo, al tratar de responder a las críticas que se les hacen, los representantes de este modelo liberal de JT suelen reconocer los límites y suelen resolver las críticas incluyendo aquella carencia denunciada. De esta manera, la JT acaba siendo un concepto ambiguo que sirve tanto para aplicar medidas de justicia degradada como para implementar un populismo punitivo de los derechos humanos, esto es la apelación exclusiva al sistema penal para resolver los conflictos sociales⁶, en detrimento de una visión de la JT más restaurativa y centrada en las visiones y perspectivas locales. En los estudios de caso se muestra cómo la aplicación de esta caja de herramientas estándar no contribuye a la eliminación de las estructuras de impunidad y, por tanto, a garantizar la no repetición de los hechos violatorios de los derechos humanos⁷, ni tampoco a transformar las causas profundas del conflicto, sea social o armado.

1. Del fetichismo de lo normativo al cinismo de lo pragmático: breve aproximación al concepto de Justicia Transicional

1.1. Antecedentes del concepto de JT

Ruti Teitel, de la Escuela de Derecho de Nueva York, y Neil Kritz, del Instituto para la Paz de los Estados Unidos, introdujeron el término de Justicia Transicional (*Transitional Justice*) para analizar las diferentes prácticas de lucha contra la impunidad en las transiciones políticas de

⁶ GARGARELLA, Roberto, *De la injusticia penal a la justicia social*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2008.

⁷ NESIAH, Vasuki, *Transitional justice practice: looking back, moving forward*. Research Report. Impunity Watch (May, 2016). Se puede alegar que ninguna sociedad ha logrado estas transformaciones y por ello es injusto o inadecuado cuestionar a la JT por esa falencia, como ya lo habían reconocido Vermeule y Posner. Pero el hecho es que uno de los reclamos de la JT radica precisamente en su intención de transformar la sociedad para lograr la no repetición de los hechos violatorios a los derechos humanos.

las décadas de los ochenta y de los noventa⁸. No está claro quién utilizó el término por primera vez, pero sí lo es el hecho que en los análisis anteriores al texto de Teitel y a la colección de Kritz, no se utilizaba para referirse a las prácticas de hacer frente a los crímenes del pasado.

El texto de Kritz contribuye a crear el canon de la Justicia Transicional, inventando de esa manera una nueva tradición dentro del campo de los derechos humanos. En todo caso, es equivocado hablar, como lo hacen Teitel⁹ y Elster¹⁰, de un campo de JT con anterioridad al surgimiento del discurso que da coherencia y sentido a esas prácticas¹¹.

El texto seminal de Kritz de 1995 es prologado por Nelson Mandela quien ubica la Justicia Transicional dentro del modelo de derechos humanos. Para Mandela, todos los países que han pasado por el trauma de violaciones masivas a los derechos humanos tienen que diseñar mecanismos no solo para hacer frente a esas violaciones del pasado sino para garantizar que la dignidad de las víctimas, de los sobrevivientes y de sus parientes sea restablecida. En la introducción de Kritz, Mandela llama la atención sobre la cuestión de la justicia y cómo algunos lo ven como la mejor manera de marcar una línea de diferencia entre el presente y el pasado en tanto otros lo ven como justicia de vencedores o justicia espectáculo¹².

Por su parte Teitel, reconociendo el contexto intelectual del que provienen sus preocupaciones, analiza la cuestión del Estado de Derecho durante las transiciones. Para esta autora, comprender los problemas que se ocasionan por la justicia en un contexto de transición requiere analizar los dilemas que se presentan en estos periodos extraordinarios. La ley –y el derecho- se ven atrapados entre el pasado y el futuro, entre una mirada retrospectiva y una prospectiva, entre lo individual y lo colectivo. Teitel acuña el término “transitional jurisprudence” que puede ser traducido como “teoría del derecho transicional” y afirma que dentro de un contexto de esta naturaleza el imperio de la ley debe ser entendido como un valor normativo que es histórica y políticamente contingente y que es elaborado en respuesta a la represión política en el pasado, con frecuencia perpetuada bajo el manto de la ley¹³. Con ello contribuye a fortalecer la idea de que la JT es una justicia de excepción que permite la moderación de los reclamos de justicia contenidos en las constituciones políticas.¹⁴

Arthur llama la atención respecto a la aceptación del término y, sobre todo, a la aceptación de la creación de un campo¹⁵. La mayor parte de las reseñas del libro de Kritz aceptaban su uso del término y en solo un caso hubo una crítica, por parte de Timothy Garton

⁸ TEITEL, Ruti, *Transitional Justice*. Oxford University Press, Oxford, 2000 y KRITZ, Neil (ed.), *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes*, United States Institute for Peace, Washington, 1995.

⁹ TEITEL, Ruti, “Transitional Justice Genealogy” en *Harvard Human Rights Journal*, n° 16, 2003, pp. 69 - 94.

¹⁰ ELSTER, Jon, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

¹¹ BOURDIEU, Pierre, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005. FOUCAULT, Michel, *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, Siglo XXI, Madrid, 2006.

¹² KRITZ, Neil (ed.), *Transitional Justice....*, *op.cit.*

¹³ TEITEL, Ruti, *Transitional Justice.... op. cit.*

¹⁴ OROZCO ABAD, Iván, *Justicia Transicional en tiempos del deber de memoria*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.

¹⁵ ARTHUR, Paige, “How ‘Transitions’ ...”, *op.cit.*



Ash, a esa utilización del término Justicia Transicional¹⁶.

Ash reseñó el libro para la *New York Review of Books* e introdujo cuatro preguntas que son fundamentales para comprender la cuestión de la Justicia Transicional. Este autor se preguntaba si es necesario recordar el pasado o simplemente olvidarlo y mirar hacia el futuro; cuándo ocuparse del mismo; quién se encarga de ello; y cómo hacerlo. Tras un análisis de las diferentes alternativas se inclina por la historia y no por el derecho, pues son los historiadores quienes tienen los elementos para enfrentarse al pasado y para dar cuenta de él, sugiriendo incluso que el término Justicia Transicional fuera cambiado por el equivalente de las palabras alemanas *Geschichtsaufarbeitung* y *Vergangenheitsbewältigung*, que se podrían traducir como tratando el pasado, trabajándolo, confrontándolo, resistiéndolo, o enfrentándolo¹⁷.

Las iniciativas de Justicia Transicional han ido integrándose en las estrategias de construcción de paz posbélica, bajo la idea de que "no puede lograrse una verdadera paz sin justicia"¹⁸. Uno de los principales objetivos de las operaciones de construcción de paz posbélica, intensificadas desde mediados de los noventa, ha sido el de promover la recuperación psicosocial y la reconciliación entre las partes enfrentadas y transformar las actitudes y relaciones para que la violencia armada deje de ser considerada como una forma de resolver las incompatibilidades y disputas que pueden existir entre los diferentes grupos sociales y políticos¹⁹.

Naciones Unidas incorporó en el año 2004 la cuestión de la Justicia Transicional en sus políticas de construcción de paz y en ese año emitió un informe sobre la justicia y el Estado de Derecho. Posteriormente se ocupó del tema en el año 2012 asociándola con el fortalecimiento del Estado de Derecho, con lo que la impronta liberal de la JT quedó establecida²⁰. Para dicha organización, la JT tiene que ver con los "procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad de esclarecer los abusos a gran escala realizados durante un conflicto violento, a fin de garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr la reconciliación"²¹. Estos procesos implican mecanismos judiciales y no judiciales (con distintos niveles de participación internacional o ninguno en absoluto) tales como las indemnizaciones, la búsqueda de la verdad, reformas institucionales, investigaciones y despidos, o una combinación de todos estos.

En los últimos años, las experiencias de mayor trascendencia en contextos postconflicto han sido las "Comisiones para la Verdad y la Reconciliación" en Sudáfrica, Sierra Leona, Liberia, Perú o Guatemala o los "Tribunales especiales" en casos como los de la antigua región

¹⁶ ASH, Timothy Garton, "The truth about dictatorship", *The New York Review of Books* (19 de febrero de 1998).

¹⁷ *Ibidem*, p. 332.

¹⁸ SRIRAM, Chandra Lekha. "Justice as Peace? Liberal Peacebuilding and Strategies of Transitional Justice", *Global Society*, Vol. 21, nº 4, 2007, pp. 579-591.

¹⁹ DIEHL, Paul y Daniel DRUCKMAN. *Evaluating Peace operations*, Londres, Lynee Rienner Publishers, 2010.

²⁰ ONU, "El Estado de Derecho y la Justicia de Transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos" Nueva York, S/2004/616.

ONU, "Informe del Relator de Naciones Unidas sobre la Promoción de la Verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición" A/2012/67/368.

²¹ ONU, "Guidance note of the Secretary-General UN approach to Transitional Justice", 2010, p. 2. En: https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf. Consultado: 06-06-2018.

de los Balcanes, la República Democrática del Congo o Camboya. Ambos instrumentos –que de manera excepcional y como veremos más tarde, fueron desplegados de manera casi simultánea en algunos contextos- ofrecen enfoques de reconciliación distintos. El primero apuesta por la reconciliación a través de la verdad, el diálogo y la reparación (*justicia restaurativa*), sin implicar necesariamente medidas punitivas; mientras que el segundo entiende la reconciliación a partir del castigo o la “retribución proporcional” hacia aquellos sujetos acusados de cometer determinados delitos durante la guerra (*justicia retributiva*)²².

Diversos Estados han implementado mecanismos para hacer frente al pasado, los cuales han sido calificados como de Justicia Transicional. Algunos casos también se han convertido en paradigmáticos y han sido objeto de exportación, generando lo que algunos autores han denominado la “industria de la Justicia Transicional”²³. Hoy nos movemos en un campo que es muy diferente al de su surgimiento. El derecho ya no domina las discusiones, y las visiones pragmáticas son cada vez más centrales. Ello se ve en el reconocimiento de las amnistías, incluso para el caso de violaciones a los derechos humanos²⁴.

1.2. Problemas y límites del modelo liberal de Justicia Transicional

La Justicia Transicional surge dentro del marco de la literatura sobre transiciones a la democracia. Eso hace que se den al menos siete problemas, analizados por diversos autores.

En primer lugar, la Justicia Transicional es el resultado de los análisis de la literatura sobre transiciones a la democracia, por lo que la base liberal del paradigma es clara, como lo es su limitación frente a las cuestiones estructurales. Asimismo, en los contextos post-conflicto violento, la JT es considerada un instrumento más de un paquete de medidas más amplio que bebe esencialmente de una visión liberal de la paz que concibe la reconstrucción después de la guerra como una transición hacia la consolidación de los pilares del sistema liberal: economía de mercado y democracias multipartidistas.

En segundo lugar, resultado de esta limitación es la ausencia de preguntas sobre la justicia distributiva. Es cierto que las transiciones se dieron dentro de estados que formaban parte del Sistema Mundo capitalista y, por tanto, parece innecesario preguntarse por el cambio en lo económico. También es cierto que estas transiciones no cuestionaron el modelo económico, con la única salvedad de las del bloque soviético, pero en esos casos el tránsito fue hacia un modelo de economía capitalista. Pero, pese a ello, no hay preguntas acerca de las injusticias de clase o distributivas que dejó la transición. De hecho, uno de los principales límites atribuidos a las operaciones de construcción de paz posbélica es precisamente el impulsar una visión de paz negativa, muy restringida, que no aspira a una forma de paz positiva orientada a la erradicación de la violencia estructural. La apuesta, en algunos casos, por modelos punitivos de JT impediría que una visión más restaurativa haga aflorar

²² MALAN, Jannie. “Understanding Transitional Justice” en FRANCIS, David J. (ed.), *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books, 2010, pp. 133-147.

²³ NAGY, Rosemary, “Transitional Justice as a Global Project” en *Third World Quarterly*, vol. 2, nº 29, 2008: 275 - 289.

²⁴ MALLINDER, Louise, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide*, Hart, Londres, 2008. FREEMAN, Mark, *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.



precisamente elementos distributivos y vinculados a la violencia estructural y a las injusticias sociales del contexto en cuestión.²⁵

En tercer lugar, el primer modelo de JT fue uno de tipo normativo, con reclamos de lucha contra la impunidad. La introducción de una perspectiva descriptiva llevó a confundir lo simplemente descriptivo con lo prescriptivo, incurriendo en la falacia normativa de asumir que lo que es debe ser.

En cuarto lugar, los intentos de dar respuesta a estas preguntas llevan a lo que podemos llamar una transicionalización de la justicia ordinaria, o la indebida extensión del paradigma transicional.

En quinto lugar, se cuestiona, al menos en el análisis de algunos contextos, su inercia exógena, que impide tomar en consideración visiones locales de la paz, de la transición o de la reconciliación, marginando a menudo la dimensión social que apuesta por otra forma de hacer las paces o de reconstruir una sociedad devastada por la violencia de la guerra.

En sexto lugar, se cuestiona la incapacidad de la Justicia Transicional para dar cuenta de cuestiones estructurales como las exclusiones de raza y de género.²⁶

Finalmente, se constata la aplicación del modelo de Justicia Transicional a casos sin transición, en donde la Justicia Transicional parece ser simplemente un pretexto para establecer políticas de impunidad, con lo que nos ubicamos en el otro extremo de la mirada original de la Justicia Transicional.

De manera reciente, también se ha señalado la responsabilidad de las empresas privadas en la vulneración de derechos y a la necesidad de incorporarlas y a los empresarios y a las empresarias como parte de la transición, ya sea como agentes o como sujetos objeto de investigación de juzgamiento.²⁷

La identificación de estos problemas ha sido contrarrestada por algunos autores sugiriendo la ampliación del concepto de Justicia Transicional y recogiendo de esa manera el componente estructural que se les reclama. Desde esta perspectiva, se responde agregando cosas cada vez que se critica una carencia en el campo de la Justicia Transicional. Sin embargo, otros autores responden a esta visión sugiriendo que se limite el alcance del término, pues de

²⁵ Quienes abogan por un uso exclusivo de la justicia penal, olvidan los límites que también ésta presenta. Sobre ello ver el texto de D'Costa y sobre los juicios domésticos y sus posibilidades ver el artículo de Francesca Lessa. Esta última autora quiere mostrar que los juicios de Argentina son un caso particular de justicia por incluir delitos cometidos en varios países. Sin embargo, la autora tiene una visión muy limitada del derecho penal y pasa por alto el uso tradicional que se ha dado a la cooperación judicial para la investigación de delitos del crimen organizado en países como Colombia, Estados Unidos, España e Italia, entre otros.

²⁶ CESPEDAZ BAEZ, Lina María, *Utopía u oportunidad fallida. Análisis crítico del acuerdo de paz*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017 y CESPEDAZ BAEZ, Lina María, "Creole radical feminist transitional justice. An exploration of Colombian feminism in the context of armed conflict" en Fabio Andrés Díaz Pabón, *Truth, Justice and Reconciliation in Colombia. Transitioning from Violence*, Routledge, Londres, 2018.

²⁷ MICHALOWSKY, Sabine. *Corporate accountability in the context of transitional justice*, Routledge, Londres, 2016.

lo contrario termina perdiendo coherencia²⁸. Para Sharp, concebir la Justicia Transicional como parte de una mirada de construcción de paz permite incorporar dimensiones no individuales de la justicia y responder a los reclamos de los críticos²⁹.

Dube, por su parte, ha analizado la ausencia de relatos críticos de los efectos negativos en la Justicia Transicional³⁰. La narrativa de la Justicia Transicional se caracteriza por concentrarse en las democracias recientes y con poca frecuencia se ocupa de casos de democracias consolidadas. El caso alemán se ubica en el contexto de sus dos transiciones, pero no en los retos actuales; y los casos de Estados Unidos y de Canadá se concentran en dos aspectos puntuales, pero no en las estructuras de exclusión existentes en esos países.

Así las cosas, debemos preguntarnos si tiene futuro la Justicia Transicional. O tal y como lo formula Makau Mutua, ¿es el vehículo de la Justicia Transicional un proyecto intelectual defendible, cuando se han señalado tantas limitaciones al mismo?³¹.

2. Sierra Leona y los límites del "modelo híbrido" de Justicia Transicional

Sierra Leona ha sido uno de los principales "laboratorios" de las llamadas "operaciones de construcción de paz" de las que acabamos de hacer referencia. Desde la finalización de la guerra en 2002, centenares de reformas en diferentes ámbitos han sido diseñadas e implementadas por multitud de actores locales, regionales e internacionales, en lo que se ha concebido por la literatura más crítica como un modelo de construcción de paz claramente liberal, estandarizado y en el que las medidas de reconstrucción han sido desplegadas de arriba abajo con poca participación de los actores locales.

Una de las dimensiones más relevantes en el modelo de construcción de paz sierraleonés ha sido, precisamente, el de la Justicia Transicional, en el que han convivido de forma casi simultánea dos iniciativas de naturaleza distinta: la Comisión para la Verdad y la Reconciliación (CVR), una iniciativa de carácter restaurativo, y la del Tribunal Especial para Sierra Leona (TPSL), de carácter retributivo. El análisis del despliegue y coexistencia de ambas medidas dará cuenta ya de algunos de los límites que presentan las iniciativas de JT señalados anteriormente.

2.1. ¿Una Comisión para impulsar la verdad y la reconciliación?

La CVR fue creada por el acuerdo de paz de Lomé en julio de 1999. Dicho acuerdo contempló en aquel momento la amnistía de los combatientes que hubieran cometido crímenes entre el inicio del conflicto en marzo de 1991 y la firma del acuerdo de paz. La comunidad internacional, especialmente Naciones Unidas, mostró su preocupación por esta disposición, dado el nivel de

²⁸ SHARP, Dustin, "Emancipating transitional justice from the bonds of the paradigmatic transition" en *International Journal of Transitional Justice. Special Issue Transitional Justice. Does it have a future?*, vol. 9, nº 1, 2015, p. 157. MCAULIFFE, Padraig, "Transitional justice's expanding empire: reasserting the value of the paradigmatic transition" en *Journal of Conflictology*, vol.2, nº 2, 2011, pp. 32-44.

²⁹ SHARP, Dustin, "Emancipating transitional...", *op.cit.*, p. 160.

³⁰ DUBE, Siphwe Ignatius, "Transitional justice beyond the normative: towards a literary theory of political transitions" en *International Journal of Transitional Justice*, nº 5, 2011, pp. 177-197.

³¹ MUTUA, Makau, "What is the future of transitional justice" en *International Journal of Transitional Justice*, nº 9, 2015, p. 2.



violaciones de los derechos humanos que se habían producido. Para compensar este hecho, el acuerdo incorporó finalmente el establecimiento de una Comisión de Derechos Humanos y de una Comisión para la Verdad y la Reconciliación. El mandato de la Comisión, dirigida por el obispo metodista sierraleonés, Joseph Humper, era muy amplio y ambicioso, teniendo como objetivos principales: i) crear un documento imparcial que relatase las violaciones y abusos de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional cometidas durante el conflicto armado; ii) hacer frente a la impunidad en el país y, iii) abordar las causas de fondo del conflicto para evitar la reanudación de la violencia y para afrontar las necesidades de las víctimas y promocionar la reconciliación. La Comisión también debía prestar especial atención a las experiencias de las víctimas de abusos sexuales y a los menores. Para hacer efectivo este mandato tan amplio, la CVR recibió un estatus independiente, recursos para contratar el personal necesario y un mandato de un año y medio que podía ser prolongado³².

La primera fase operacional de la Comisión consistió en la búsqueda de testimonios que quisieran hablar sobre lo sucedido durante el conflicto. Un total de 75 empleados de la CVR, todos sierraleoneses, fueron desplegados por todo el país. En cuatro meses lograron recoger más de 10.000 declaraciones de personas que habían sido víctimas, perpetradores o testigos de violaciones de los derechos humanos. Estas declaraciones fueron todas codificadas e introducidas en una base de datos que sirvió para que los investigadores de la Comisión (muchos de los cuales eran internacionales) pudieran contar y categorizar los diferentes tipos de violaciones³³. La segunda fase de la Comisión contempló un proceso de escuchas públicas durante un período adicional de cinco meses en la que participaron un total de 450 personas. Aunque tanto menores como aquellas mujeres que habían padecido abusos sexuales tenían la posibilidad de declarar ante una cámara de manera anónima, la sorpresa para la Comisión fue que muchas de estas víctimas insistieron en declarar de forma pública, argumentando que querían que sus respectivas comunidades escucharan lo que les había sucedido y que fueran conscientes del estigma que les perseguía, así como de la identidad de los que habían sido sus perpetradores. En este sentido, la CVR permitía, siempre que esto fuera posible, que los individuos que eran nombrados por una víctima tuvieran el derecho a réplica³⁴. Por lo que respecta a los menores, la Comisión decidió tomar declaración de forma individual para garantizar que sus experiencias eran incluidas en el informe final, hecho que fue criticado por algunas organizaciones como UNICEF al considerar que este proceso no hacía sino agravar los traumas de muchos de estos menores.

Tras meses de trabajo, la Comisión fue capaz de obtener una versión muy completa de lo que había sucedido durante la guerra, así como de las percepciones sociales respecto a cuáles habían sido las causas que habían provocado el estallido del conflicto armado. El resultado final fue un informe hecho público en octubre de 2004 de casi cinco mil páginas distribuidas en tres volúmenes diferentes: en el primer volumen se explicaba el mandato de la Comisión y la metodología utilizada; en el segundo volumen quedaban reflejadas las conclusiones y principales hallazgos, las recomendaciones, las reparaciones que debían

³² INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), *Sierra Leone After Elections: Politics as Usual?*, Africa Report, nº 49, Freetown / Bruselas, 2002.

³³ DUGAL, Z., "Witness to Truth: the TRC of Sierra Leone – An Overview" en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, 2009, pp. 30-31.

³⁴ DUGAL, Z., *op.cit.* p. 31

llevarse a cabo, así como la lista total de víctimas; mientras que en el tercero (dividido en dos partes) se explicaban de manera detallada los antecedentes históricos, la naturaleza del conflicto y el papel de los diferentes actores (locales, internacionales, etc.) y principales grupos sociales afectados por el conflicto (niños, jóvenes y mujeres).

En cuanto a las recomendaciones, la Comisión distinguía entre varias categorías, señalando las que debían ser tomadas en consideración por el Gobierno y los actores internacionales, hasta aquellas que revestían un carácter urgente, como, por ejemplo: la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos humanos, el establecimiento del imperio de la ley, la gestión de los recursos naturales o la mejora de la situación de los menores, las mujeres y los jóvenes. La reacción del Gobierno ante las recomendaciones sugeridas por la Comisión se plasmaron en el Libro Blanco que el Ejecutivo hizo público en junio de 2005, casi un año después de la publicación del informe de la CVR. Otro de los problemas señalados fue la constante falta de financiación que la CVR sufrió, lo que hizo peligrar en algunos momentos el desarrollo de sus funciones y la demora de la publicación del informe final³⁵.

2.2. El Tribunal Especial y el despliegue del modelo punitivo

El Tribunal es una institución excepcional en el ámbito de la justicia internacional, diferente a sus antecesoras (el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia y el Tribunal Internacional para Ruanda) y con base en Freetown, capital de Sierra Leona³⁶. El origen del Tribunal se encuentra también en los acuerdos de Lomé de 1999, aunque no de una forma tan explícita como la CVR. En la redacción final del acuerdo, Naciones Unidas logró incorporar en el texto una cláusula en la que se explicitaba la disconformidad de la organización con conceder el perdón y la amnistía a todos los combatientes y en la que se solicitaba el establecimiento futuro de un tribunal que juzgara los crímenes de guerra en el país. Esta petición cobró especial relevancia tras los incidentes de mayo de 2000 (secuestro de 500 cascos azules a manos del Revolutionary United Front, principal grupo armado durante la guerra) y una vez este último grupo fue desmantelado y su líder, Foday Sankoh, arrestado³⁷. Fue entonces cuando el Presidente sierraleonés, Ahmed Tejan Kabbah, solicitó al Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, el establecimiento de un Tribunal que juzgara los crímenes de guerra o bien ampliar el mandato del Tribunal Especial para Ruanda a Sierra Leona. El embajador estadounidense ante Naciones Unidas, Richard Holbrooke, rechazó la última propuesta y presionó para el establecimiento de un Tribunal Especial. En agosto de 2000, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó una resolución instando al Secretario General a negociar con el Gobierno sierraleonés los términos del Tribunal.

En enero de 2002, Naciones Unidas y el Gobierno sierraleonés firmaban un acuerdo en el que se establecía oficialmente el Tribunal y dos meses más tarde el Parlamento sierraleonés aprobaba el Estatuto del Tribunal Especial de Sierra Leona. Dicho estatuto revocaba la ley de amnistía aprobada en Lomé y establecía la primacía del Tribunal por encima de los tribunales nacionales. El Tribunal Especial empezó poco después su trabajo, instituyendo tres órganos

³⁵ DOUGHERTY, BETH K., "Searching for Answers: Sierra Leone's Truth y Reconciliation Commission", *African Studies Quarterly*, vol. 8, nº 1, 2004, pp. 39-56.

³⁶ NO PEACE WITHOUT JUSTICE (NPWJ), "Lawyers' Guide to the Special Court for Sierra Leone", Freetown, 2004.

³⁷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), "Sierra Leone: The State of Security and Governance", *Africa Report*, nº 67, Bruselas, 2003, p. 2-3.



principales: los Juzgados, la Oficina del Fiscal, y el Registro. Se nombraron ocho jueces, de distintos países, la mayoría de los cuales ya tenían experiencia en otros casos de juicios sobre crímenes contra la humanidad, mientras que los de nacionalidad sierraleonesa se caracterizaban por haber vivido durante mucho tiempo fuera del país.

La primera fase del Tribunal fue determinar por parte del Fiscal, David Crane, y su equipo quienes habían sido los "principales responsables de cometer violaciones de los derechos humanos". El 7 de marzo de 2003 Crane anunció la lista de acusados, comprendiendo un total de 13 personas³⁸. Algunas de estas imputaciones fueron recibidas con sorpresa e incluso con indignación por parte de algunos sectores de la población. Isa Sesay, uno de los acusados y líder interino del RUF tras el arresto de Sankoh, era considerado por muchos la persona dentro del grupo que verdaderamente había perseguido el desarme y había mostrado la voluntad de acabar con los enfrentamientos armados, por lo que no se acababa de entender que fuera considerado como uno de los principales perpetradores. Pero la imputación más polémica fue la de los tres miembros de las Civilian Defence Force (CDF), especialmente la de su líder, Hinga Norman, quien había sido Viceministro de Defensa en el primer Gobierno de Kabbah y que en el momento de la acusación era Ministro de Seguridad Interna. Su arresto despertó un gran rechazo entre las poblaciones del sur y del este, donde Norman y las CDF eran consideradas "héroes" que habían defendido a la población de los ataques del RUF durante muchos años. Estas críticas también señalaban el sesgo local que había adquirido el Tribunal al no contemplar las violaciones de derechos humanos provocadas por las tropas de mantenimiento de la paz, tanto del ECOMOG como de Naciones Unidas³⁹.

El proceso a partir de entonces estuvo lleno de dificultades⁴⁰. Los veredictos para las diez personas que finalmente fueron juzgadas se hicieron públicos tras largos juicios televisados y abiertos a los ciudadanos que quisieran estar presentes. Entre 2007 y 2008, la mayoría de los imputados fueron acusados de sus cargos y condenados a cumplir penas de entre 15 y 20 años (en los casos del CDF) hasta penas de entre 40 y 50 años (por lo que respecta a los casos del RUF y del AFRC). El Tribunal, clausurado oficialmente en 2009, implicó un gasto superior a los 200 millones de dólares, en comparación con los 6 millones que habían sido destinados para la CVR⁴¹.

2.3. ¿Castigo sin reconciliación ni mejoras sociales?

Los límites del modelo de Justicia Transicional sierraleonés son, en buena medida, los límites ampliamente criticados en los últimos años al modelo de construcción de paz liberal.

³⁸ Foday Sankoh, Sam Bockarie, Issa Sesay, Morris Kallon y Augustine Gbao (pertenecientes al RUF); Johnny Paul Koroma, Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara y Santigie Borbor Kanu (del Armed Forces Revolutionary Council, AFRC); Hinga Norman, Moinana Fofana y Alieu Kondewa (de las Civilian Defence Force, CDF), y unos meses más tarde, el todavía Presidente liberiano, Charles Taylor.

³⁹ PENFOLD, Peter, "The Special Court for Sierra Leone: A Critical Analysis" en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, 2009, p. 62.

⁴⁰ Johnny Paul Koroma del AFRC nunca pudo ser detenido y su paradero hasta día de hoy es desconocido. Por su parte, el líder del RUF, Foday Sankoh, murió durante su detención en julio de 2003, mientras que unos meses después, en diciembre de ese año, Sam Bockarie moría en Liberia en medio de los enfrentamientos armados que afectaban a ese país por entonces. Hinga Norman también falleció antes de que se anunciara cualquier veredicto. Charles Taylor no fue detenido hasta marzo de 2006, después de estar varios años refugiado en Nigeria.

⁴¹ PENFOLD, Peter, "The Special Court for Sierra Leone: A Critical Analysis" en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, 2009, pp. 53-72.

La apuesta por el despliegue del Tribunal evidenció la preponderancia de una iniciativa esencialmente exógena (aunque formalmente requerida por el gobierno sierraleonés) y en el que la participación social fue mínima, evidenciando el escaso nivel de apropiación local. La CVR, que contó con un presupuesto mucho menor que el del Tribunal, vio diezmado su mandato y su capacidad operativa una vez el Tribunal se puso en marcha. Y es que la CVR criticó en todo momento las dificultades que planteaba para sus objetivos la presencia del Tribunal, al desincentivar la declaración de importantes testimonios que tenían miedo a que sus declaraciones fueran utilizadas por éste⁴².

No debe tampoco idealizarse el papel de la CVR. Aunque su enfoque fue mucho más socio-céntrico que el del TPSL, la CVR no logró ni el impacto deseado (las reparaciones sugeridas no fueron en buena medida implementadas) ni tampoco tuvo la capacidad de incorporar iniciativas de reconciliación verdaderamente locales que, de manera espontánea, ya se estaban impulsando en muchas comunidades (como fue el caso paradigmático de las llamadas 'Fambul tok')⁴³.

No obstante, la CVR contribuyó de manera clara a impulsar un enfoque más transformador de la Justicia Transicional⁴⁴. Mientras que el Tribunal estaba encaminado estrictamente a abordar los síntomas de la guerra, juzgando a los que consideró como "principales responsables de los crímenes cometidos", la CVR, en uno de sus volúmenes, establecía un exhaustivo análisis sobre las causas de la guerra, enfatizando claramente la dimensión socioeconómica y distributiva. La explotación, marginación y frustración social de una parte importante de la población, especialmente de los más jóvenes en las áreas rurales, era identificado como uno de los factores que la transición debía abordar si quería avanzar de forma efectiva hacia un escenario de paz positiva. Precisamente, la coyuntura sierraleonesa actual pone de relieve cómo el país ha avanzado hacia un modelo de paz securitizado y negativo, en el que no existe violencia armada, pero en el que los índices de pobreza, desigualdad y marginación socioeconómica siguen siendo muy elevados. Las causas de fondo que provocaron la guerra, subrayaba una de los volúmenes de la CVR, siguen intactas.

3. Marruecos: ni transición ni justicia

Tras el fallecimiento de Hassan II en 1999, la subida al trono de Mohamed VI fue recibida con cautela en Marruecos. El nuevo rey se presentaba como un modernista decidido a dejar atrás la sistemática represión llevada a cabo desde la independencia, y en especial por su padre durante los llamados 'años de plomo' o 'años negros' (1961-1990). La represión sistematizada se había abatido contra opositores, militantes de izquierdas, sindicalistas, feministas o saharauis y rifeños, pero también contra militares tras los intentos de golpe

⁴² SESSAY, A., C. UKEJE, O. GBLA y O. ISMAIL, *op. cit.*, 2009

⁴³ El Fambul Tok ("conversación familiar" en lengua krio) es una tradición con una larga historia anterior a la guerra en Sierra Leona. Esta práctica se basa en la explicación de los acontecimientos ante el conjunto de la comunidad.

⁴⁴ GREADY, Paul y ROBINS, Simon, "From transitional to transformative justice: A new Agenda for practice", *International Journal of Transitional Justice*, vol. 8, 2014, pp. 339-361.



de estado de 1971 y 1973⁴⁵. Miles de personas, unas 60.000 según algunas estimaciones⁴⁶, habían sido detenidas o desaparecidas, torturadas y sometidas a tratos degradantes.

El nuevo rey Mohamed VI inauguró en enero de 2004 la Instancia de Equidad y Reconciliación (IER)⁴⁷, inspirada en el modelo sudafricano de Comisión de la Verdad: el primer mecanismo explícito de Justicia Transicional en todo el Mundo Árabe. La IER adquirió el mandato de investigar los casos de detención arbitraria y desapariciones forzosas, casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales, uso excesivo de la fuerza contra manifestantes, violencia sexual y exilio forzoso, ocurridas desde la independencia del país en 1956 hasta el final del reinado de Hassan II en 1999.

La propuesta formal en 2003 hecha al rey por parte de la Comisión Consultiva de Derechos Humanos (CCDH) expresaba los objetivos de profundizar en la transición democrática y pasar la página del pasado. El rey, en su discurso de inauguración, invistió a la nueva IER de trascendencia histórica, y la identificó como una Comisión de Verdad, Equidad y Reconciliación⁴⁸. El discurso fue, sin embargo, el único momento en el que se nombró el término 'verdad', que no había sido incluido ni en la demanda de creación de la comisión por parte del CCDH ni en el nombre final de esta⁴⁹. Nacía así un proyecto de reconciliación nacional con limitaciones importantes.

La IER se compuso de 17 miembros, la mitad de ellos ex-presos políticos o represaliados de la era hasaniana, antiguos militantes de la organización de víctimas Foro Marroquí por la Verdad y la Justicia (FMVJ). De hecho, pese a que la creación de la IER se publicitó como una iniciativa del nuevo rey, su materialización había sido el resultado de años de movilización y, finalmente, de un cierto diálogo ineludible entre el FMVJ, otras asociaciones de derechos humanos locales e internacionales, y el propio régimen.

Durante los 23 meses que duraron los trabajos de la IER, se examinaron 22.000 casos, según la propia comisión. Sin embargo, el equipo investigador no tenía poder de citación, y aunque todos los poderes públicos debían colaborar y abrir sus archivos a la investigación, no siempre fue así. Las obstrucciones y falta de cooperación de algunas fuerzas de seguridad y antiguos oficiales tampoco pudieron ser superadas, ni siquiera expuestas detalladamente en los informes públicos de la IER.

⁴⁵ Ya desde la independencia en 1956, y durante el reinado de Mohamed V hubo graves violaciones de derechos humanos, en general contra toda oposición al establecimiento de un poder monárquico indiscutible. Estos primeros crímenes fueron a menudo realizados con el respaldo y participación de las ex-potencias coloniales francesas y españolas. Véase sobre los primeros años del Marruecos independiente a DALLO, Ignace, *Les Trois Rois: la monarchie marocaine de l'indépendance à nos jours*, Fayard, París, 2004.

⁴⁶ SLYOMOVICS, Susan, "Témoignages, écrits et silences: l'Instance Équité et Réconciliation (IER) marocaine et la reparation" en *L'Année du Maghreb*, vol. 4, 2008, pp. 123-148.

⁴⁷ Alta Decisión Real del 6 de noviembre de 2003, en aprobación de la recomendación adoptada por el Consejo Consultivo de Derechos Humanos, en virtud del artículo 7 del Dahir N° 1.00.350 relativo a la reorganización del Consejo.

⁴⁸ CONSEIL CONSULTATIF DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport Final: Verité, Équité et Réconciliation, Instance Équité et Réconciliation*, Royaume du Maroc, vol. 1, Rabat, 2009.

⁴⁹ LAQUINA, Marouane "L'Instance Équité et Réconciliation: Une justice transitionnelle sans transition" en GOBE, Éric (dir.), *Des justices en transition dans le monde arabe? Contributions à une réflexion sur les rapports entre justice et politique*, Centre Jacques-Berque, Rabat, 2016, pp. 247 - 262.

Las propuestas planteadas por la IER al final de su mandato fueron recogidas por el CCDH, que debía encargarse de desarrollarlas. Estas incluían numerosas recomendaciones que abarcaban desde programas de reparación individual, a novedosos programas de desarrollo comunal en algunas de las regiones más marcadas por la represión⁵⁰. La IER también recomendaba reformas legislativas e institucionales profundas, desde mejoras constitucionales amplias de garantías de derechos humanos hasta aspectos concretos como la abolición de la pena de muerte. Asimismo, se emplazaba al estado a adoptar el Estatuto de Roma y la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, a la que a día de hoy aún no se ha adherido.

3.1. Resultados ambiguos y contestados

Como comisión de verdad que pretendía ser la IER, la instancia se dotó de dos mecanismos concretos en esta dirección. Por un lado, el trabajo de investigación de los casos de violaciones y abusos de derechos humanos presentados se tradujo en apertura de fosas comunes, en redacción de informes sin excesivo detalle, así como en reuniones y diálogo entre víctimas y la IER para informar de cada caso de manera individual. Pese a las cifras de casos resueltos publicados en informes y en la prensa, las asociaciones de víctimas y de derechos humanos siguen poniendo en duda su veracidad ya que muchos afirmaron no tener conocimiento de resultados pese a ser demandantes o víctimas. La falta de transparencia en el proceso de implementación de los resultados y de información sobre los desaparecidos y su lugar de inhumación ha sido una de las principales críticas.

Por otro lado, un mecanismo de gran importancia y relevancia fueron las audiciones públicas de testigos y víctimas acerca de las experiencias sufridas. Las audiciones de ciertos casos y en determinadas regiones fueron cubiertas con gran seguimiento en televisión. En ellas los testigos se comprometían a no mencionar los nombres, si los sabían, de sus verdugos.

La respuesta de una parte de la sociedad civil fue la organización de sesiones no oficiales de testimonio público. El 12 de febrero de 2005, la Asociación Marroquí de Derechos Humanos organizó, con poca publicidad ni cobertura mediática, una sesión de 9 testigos en las que no se censuraron los nombres de los victimarios. En la misma sesión se abordaron también crímenes de la época de Mohamed VI, contestando así también el mandato temporal de la IER⁵¹.

A la imposibilidad de mencionar a los conocidos autores directos de los abusos de derechos humanos o de las decisiones tomadas, que reforzó la sensación de impunidad del proceso, se añadió el no esclarecimiento de los casos más destacados de desaparición forzosa, sobretudo de los militantes de izquierdas Mehdi Ben Barka, Omar Benyellun o Houcine Manouzi. La inactividad de la IER en estos casos altamente emblemáticos sirvió de evidencia para muchos críticos de la falta de voluntad real de régimen de profundizar en los hechos del pasado.

⁵⁰ La IER recomendó la creación de proyectos de reparación colectiva en 11 comunidades y regiones que habían sido más afectada por la violencia y la represión del estado. Esta propuesta de compensación colectiva y el desarrollo de una serie de medidas encaminadas a promover el desarrollo económico y social en las regiones, en concreto aquellas donde existieron campos de detención secreta, no se ha desplegado aún plenamente sobre el terreno.

⁵¹ SLYOMOVICS, Susan, "Témoignages...", *op.cit.*, par. 11.



El grueso importante del trabajo de la IER se tradujo en miles de reparaciones pecuniarias por el daño causado, pero también restitución o reparaciones suplementarias. Muchos pudieron recuperar sus puestos de trabajo como enseñantes de educación pública o funcionarios de otro tipo. Se otorgó además la cobertura médica especial a muchas de las víctimas⁵². La arbitrariedad y opacidad de las compensaciones y su relación con los crímenes en cada caso hacen difícil cuantificar y analizar estas informaciones, pero evidencian carencias importantes a la dimensión retributiva, suplidas con meras recomendaciones programáticas y de reformas institucionales.

En lo que a las garantías de no-repetición, la IER realizó un trabajo de recomendación de cambios legislativos y de armonización penal para permitir un verdadero acceso a los estándares internacionales de derechos humanos⁵³. Estas reformas no se han realizado. Una década más tarde no se puede aún hablar de una verdadera independencia de la justicia⁵⁴ ni de un cambio real en el uso de la fuerza por parte del estado. De hecho, la superficialidad del proceso se ha puesto de manifiesto con los casos de torturas sistemáticas contra salafíes detenidos, amparadas bajo el discurso securitario anti-terrorista, o más recientemente con las protestas contra el centro de detención y tortura ilegal en Temara o de los macro-juicios a los activistas rifeños de Hirak⁵⁵.

3.2. El discurso modernista y la Justicia Transicional

Aunque existe un consenso generalizado en considerar el caso marroquí como un ejemplo de liberalización 'top-down', los dilemas que plantea la experiencia de la IER nos son útiles desde el punto de vista del avance en el estudio y la praxis de la Justicia Transicional.

En primer lugar, igual que la duda que plantea otorgar la etiqueta de Justicia Transicional a la experiencia marroquí, politólogos e historiadores han sido cautos en situar el reino de Mohamed VI en un proceso de transición⁵⁶. La dificultad de situar la IER en una verdadera transición es esclarecedora ya que, como afirma Vairel, el poder marroquí ha demostrado un experto manejo del lenguaje de la transitología⁵⁷.

La pregunta que surge entonces es si es posible una justicia sin transición, en la que no hay cambios en las estructuras de poder, o una transición sin justicia, en cuanto las reformas

⁵² DEMATHIEU, Delphine y EUZIÈRE, Paul "L'expérience De L'instance Equité Et Réconciliation Au Maroc Entretien Avec Naima Benwakrim" en *Recherches internationales*, nº 77, vol. 3, 2006, pp. 81-86.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ "En Marruecos, 10 años después de que la histórica Comisión de la Verdad y la Igualdad informara de décadas de violaciones graves de derechos humanos, la política estatal continuó protegiendo firmemente de la justicia a los responsables." AMNESTY INTERNATIONAL *Rapport 2016/17: La situation des droits humains dans le monde*, 22 de febrero de 2017, N° d'index: POL 10/4800/2017, pp. 301-304.

⁵⁵ En octubre de 2016 murió un joven aplastado por la compactadora de un camión de basura que estaba destruyendo su pescado de mercado negro confiscado por la policía. La muerte de M. Fikri desencadenó un movimiento popular en el Rif, norte de Marruecos, del cual en la actualidad hay más de 340 activistas detenidos, y algunos ya han sido sentenciados a penas de 20 años. Las condiciones de detención, de emprisonamiento y enjuiciamiento, así como el acoso a los abogados defensores han sido motivo de denuncia de las organizaciones de derechos humanos. Ver AMNESTY INTERNATIONAL, *Acción Urgente: Manifestantes Rifeños Sufren Represalias Bajo Custodia*, AU: 229/7 Índice: MDE 29/7208/2017, Marruecos, Fecha de emisión: 4 de octubre de 2017.

⁵⁶ FELIU MARTINEZ, Laura y PAREJO, M^a Angustias "Morocco: the reinvention of a totalitarian system" en F. Izquierdo (ed.), *Political Regimes in the Arab World*, Routledge, Londres, 2013.

⁵⁷ VAIREL, Frédéric, "La transitologie, langage du pouvoir au Maroc" en *Politix*, vol. 4, nº 80, 2007, pp. 109-128.

son progresivas y hechas desde arriba, cuando los mecanismos refuerzan la impunidad de los victimarios y del régimen en el que se sustentaban, eludiendo cualquier responsabilidad individual o del estado. El secretario general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (heredera de la CCDH), Mohamed Essabar, antiguo militante de izquierdas y de derechos humanos, no ve contradicción en ello. Essabar destaca la singularidad de llevar a cabo un proceso similar para gestionar las violaciones de derechos humanos en el marco del mismo sistema político y constitucional⁵⁸. Pero, ¿es necesario para ello una justicia extraordinaria? ¿O evidencia precisamente esta política ad-hoc una voluntad de controlar y contener en todo momento el proceso sin que contagie el resto de estructuras políticas, judiciales y económicas del sistema?

Con los años, las mínimas reformas encaminadas a crear garantías de no-repetición no surgen en Marruecos de la IER ni del mandato recogido por la CNDH sino que siguen supeditadas a la voluntad real, y al fin y al cabo a la presión de las movilizaciones pro-derechos humanos. Con ello, parece más bien que la JT ha sido utilizada para dotar de significado transicional a lo que en realidad vendría más bien a ser una 'justicia sucesorial' en un contexto de continuidad⁵⁹. El caso marroquí refuerza las críticas al mismo concepto JT mencionadas anteriormente, y expone también la creación de toda una industria de expertos que en realidad no aporta ni 'buenas prácticas' ni herramientas útiles para lidiar en profundidad con el pasado para transformar el futuro.

En segundo lugar, una cuestión importante que se plantea es las implicaciones que tiene la retribución pecuniaria como principal forma de reparación hacia los supervivientes⁶⁰. Este excesivo protagonismo de la retribución en el discurso y la práctica de la Justicia Transicional entronca directamente con la narrativa de la paz liberal, en coherencia con la estrategia desarrollista del régimen y su construcción de una imagen moderna, de estabilidad y estado responsable frente a la comunidad internacional.

En tercer lugar, el caso marroquí plantea un proyecto dentro de un proceso ya iniciado de normalización, incluso oficialización del discurso de derechos humanos con un claro objetivo de legitimización y refuerzo del nuevo reinado, tanto interna como externamente. Prueba de esa reconciliación-cooptación se consiguió con la inserción en las propias instancias de derechos humanos oficiales, tanto la IER como el CCDH, de víctimas de la represión de Hasan II.

La propuesta de la IER es así una propuesta de reconciliación impuesta, dirigida a afianzar un proyecto nuevo y modernista ideado por el nuevo rey y a su vez cooptar el discurso de derechos humanos impulsado por la sociedad civil⁶¹. Esta apropiación del discurso

⁵⁸ ESABBAR, Mohamed, Presidente de la CNDH. Publicado por International Coalition of Sites of Conscience "Transitional Justice in Morocco - Global Initiative for Justice, Truth and Reconciliation", 15 de febrero, 2017: <https://www.youtube.com/watch?v=5Y1hE-TN-ic> [Consultado el 3 de octubre de 2017]

⁵⁹ LAOUINA, Marouane "L'Instance ...", *op.cit.*

⁶⁰ SLYOMOVICS, Susan, "Témoignages...", *op.cit.*, par. 10.

⁶¹ La estrategia de cooptación del discurso de derechos humanos ya se inició en la última década de reinado de Hasan II, tal y como describe FELIU, Laura, *Els Drets humans al Marroc: un instrument polític més enllà de tota ètica*, Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament, Bellaterra, 1994.



de derechos humanos se enmarca en lo que Bayart llamaría una 'descompresión autoritaria'⁶², surgida por un lado de la movilización de las víctimas y de la sociedad civil, que no de la oposición política, y por otro de la necesidad del nuevo rey de distanciarse del legado hasaniano para "construir su propia legitimidad [...] sin no obstante dañar totalmente el legado de su padre, del que surge en buena parte su legitimidad y su poder"⁶³.

En ese sentido, el caso marroquí nos presenta una serie de instrumentos para gestionar el pasado diseñados desde arriba y con la cooptación de personalidades de renombre entre los antiguos presos políticos. Ello le dio una legitimidad al proceso y una apariencia de 'apropiación de la población'. Por consiguiente, se podría adoptar la terminología que Rodrigo Uprimny y Maria Paula Saffon acuñaban para el caso colombiano: Justicia Transicional manipulativa, que tiene como objetivo asegurar la impunidad, frente a verdaderos procesos que tienen como objetivo la transformación de las relaciones de poder⁶⁴.

4. Colombia: una Justicia Transicional sin justicia o la JT como pretexto para impedir el cambio social

Colombia ha vivido en medio de un conflicto armado por más de sesenta años. Pero la violencia forma parte integral de la historia de este país. El surgimiento de la República estuvo marcado por la violencia y las guerras. En el siglo XIX fue muy común que los partidarios de los diferentes bandos, liberales y conservadores, federalistas y centralistas, usaran sus ejércitos para imponerse por la vía de la fuerza a sus adversarios⁶⁵. Al final de los conflictos era muy común que los gobernantes otorgaran la amnistía a sus antiguos enemigos, garantizándoles algo de participación política. Las Constituciones reflejaban ese acuerdo político y por ello dentro de ellas se incluía el nuevo balance de fuerzas y el nuevo arreglo entre los oponentes. La constitución era la materialización misma de los acuerdos de paz, que era escrita con la "gramática de la guerra"⁶⁶.

El perdón jurídico institucionalizado era la forma en que los gobiernos tramitaban la entrega de armas por parte de los rebeldes. El pasado no era abordado, sino que la mirada recaía solamente en el futuro. Es por ello, que el modelo de reforma constitucional se adaptaba mejor a los cambios que se querían realizar⁶⁷. El modelo de amnistías caracterizó a los cambios políticos colombianos hasta la década de los noventa. Sin embargo, no podemos afirmar que en Colombia se haya dado una transición política en el sentido sostenido por la literatura sobre transiciones a la democracia. Los gobiernos siguieron siendo los mismos y los únicos cambios fueron la apertura del sistema político para que los antiguos rebeldes

⁶² BAYART, Jean François, "La problématique de la démocratie en Afrique: La Baule et puis après ?" en *Politique africaine*, n° 43, 1991, pp. 5-20.

⁶³ En el original: « ...besoin de se démarquer du règne de son père et de construire sa propre légitimité [...], sans pour autant nuire totalement au legs de son père, dont il tire en partie sa légitimité et son pouvoir. » LAOUINA, Marouane "L'Instance ...", *op.cit.* par. 39.

⁶⁴ BELL, Christine, "Transitional Justice, Interdisciplinarity and the State of the 'Field' or 'Non-Field'" en *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 3, 2009, p. 23.

⁶⁵ OROZCO, Ivan, *Combatientes, rebeldes y terroristas*, Temis, Bogotá, 1992. PALACIOS, Marco, y SAFFORD, Frank, *Colombia Pais Fragmentado, Sociedad Divida*, Norma, Bogotá, 2002.

⁶⁶ VALENCIA VILLA, Hernando, *Cartas de Batalla - Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987.

⁶⁷ ACKERMAN, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven, 1994.

podrían tomar parte en la vida política del país. En algún momento el modelo terminó siendo extendido a las políticas contra el narcotráfico, de modo que fue muy común ver cómo los narcotraficantes eran tratados como delincuentes políticos y por tanto recibían un tratamiento privilegiado, propio del delito político⁶⁸.

4.1 La irrupción de la JT como mecanismo normativo de justicia

El modelo de amnistías entró en crisis con el proceso de desmovilización de los paramilitares en el año 2002. Álvaro Uribe (2002-2010) llegó a la presidencia sosteniendo una agenda de lucha contra las FARC y de resolución violenta del conflicto armado. A quienes proponían negociaciones de paz se les llamaba *Caguaneros*, por referencia a la región en donde se dio el proceso de paz con las FARC bajo el gobierno de Pastrana (1998 - 2002) y que tuvo un final abrupto debido al hecho que los dos adversarios lo usaron como un medio para fortalecer sus posiciones en el marco del conflicto armado⁶⁹.

Una vez comienzan las negociaciones para que se desmovilicen los grupos paramilitares el gobierno nacional presenta un proyecto de Alternatividad Penal, según el cual los miembros de estos grupos ilegales se someten al proceso y dejan las armas a cambio de una pena alternativa a la privación de la libertad. Este proyecto encontró pocos apoyos, pues constituía una clara vulneración a las obligaciones que tenía el Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos. Como consecuencia de este proceso empieza a hablarse de Justicia Transicional en el país y de las diferentes modalidades de Justicia Transicional para hacer frente a estas violaciones a los derechos humanos.

De manera espectacular se incrementa el número de publicaciones sobre el tema y se hace evidente el surgimiento de una industria de la Justicia Transicional, en donde las ONG de derechos humanos se ven en la necesidad de incluir dentro de sus agendas a la JT como consecuencia de la relevancia asignada a la misma por las agencias de cooperación internacional⁷⁰. Sin embargo, las ONG de derechos humanos aún conservan un discurso de lucha contra la impunidad y denuncian los intentos del gobierno colombiano de garantizar una paz con perdón y olvido a los paramilitares. En esta época se escriben diversos textos de Justicia Transicional y en ellos se puede ver un mensaje coincidente de garantizar el trabajo efectivo de la justicia penal para proteger el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Incluso se habla de los usos y abusos de la JT para denunciar que bajo el manto de la JT se podrían incluir políticas de impunidad⁷¹.

El primer modelo de JT que se aplicó en Colombia se caracterizó por su impronta liberal y por el hecho de afirmar la necesidad de aplicar este tipo de mecanismos en casos de ausencia de transición⁷². La ley 975 de 2005 introdujo un modelo dividido en dos grandes

⁶⁸ OROZCO, Ivan, *Combatientes... op. cit.*

⁶⁹ BENAVIDES, Farid, y OSPINA, Ana María, *El largo camino hacia la paz*, Gustavo Ibañez, Bogotá, 2013. PIZARRO, Eduardo, *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981 - 2016)*, Debate, Bogotá, 2017.

⁷⁰ MADLINGOZI, Tshepo, "On transitional justice entrepreneurs and the production of victims" en *Journal of Human Rights Practice*, vol. 2, nº 2, 2010, pp. 175-228.

⁷¹ UPRIMNY, Rodrigo, *et al.*, *¿Justicia Transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Dejusticia, Bogotá, 2006.

⁷² *Ibidem.*



bloques: por una parte la verdad y la justicia se le encargaba a un sistema de justicia penal especial que debía investigar a quienes hubieran sido postulados por el gobierno nacional; y la cuestión de la reparación y de la memoria se encargaban a una institución, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que pronto se reveló como una institución inútil, con la única salvedad del Grupo de Memoria Histórica, que operó como una suerte de *think tank* del conflicto armado colombiano⁷³.

La cuestión de la reparación generó las primeras crisis en el modelo colombiano. Ante la ausencia de una verdadera transición, lo cierto es que las transformaciones que se hicieron fueron pocas y todo se centró en lo que pudiera hacer la judicatura. No hubo reformas institucionales, ni depuración de las instituciones, ni comisión de la verdad. Las pocas instituciones que se eliminaron, como el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, lo fueron como parte de un discurso de modernización de la administración pública, pero no dentro de uno de respeto e implementación de los derechos humanos.

La primera sentencia del modelo de Justicia y Paz, la de Mampujan en contra de alias Juancho Dique y de alias Julián Bolívar (CSJ 27 de abril de 2011)⁷⁴, otorgó una reparación importante para las víctimas, lo cual generó preocupación en el gobierno nacional, pues si se aplicara este estándar a todas las víctimas, debería usarse el presupuesto nacional de al menos diez años para poder pagar todas las indemnizaciones. Por esa razón el gobierno administrativizó la reparación, lo que la hizo un poco más lenta y, sobre todo, permitió controlar el monto de lo pagado a las víctimas. Al lado de ello se aprobó la ley de víctimas y de restitución de tierras, ley 1448 de 2011, que estableció un sistema de justicia especial y un procedimiento especial para la restitución de tierras a las víctimas, lo que ha sido llamado la Justicia Transicional civil⁷⁵. Pese a las bondades de la ley de víctimas, el modelo de Justicia Transicional elaborado para enfrentar el pasado de violencia paramilitar no produjo transformaciones radicales en el Estado colombiano, ni supuso una redistribución de la tierra. Todo lo contrario. En muchos casos las víctimas recuperaron su tierra para simplemente ver cómo eran despojadas de ellas de nuevo⁷⁶. Las garantías de no repetición no se cumplieron y se hizo evidente las limitaciones de un concepto como el de Justicia Transicional sin transición. En otras palabras, los mecanismos implementados por el gobierno colombiano no contribuyeron a un mejor acceso a la tierra y no han contribuido a la eliminación de las violencias en el país. Los activistas de derechos humanos continúan siendo objeto de ataques y el Estado colombiano se manifiesta incapaz de lidiar con las diversas formas de violencia.⁷⁷

⁷³ BENAVIDES, Farid, y OSPINA, Ana María, *El largo camino...*, *op.cit.*

⁷⁴ El 10 de marzo del 2000, el bloque Montes de María de los paramilitares asesinó a once campesinos y desplazó a 1.100 personas en la vereda de Mampuján, a dos horas de la ciudad de Cartagena de Indias. El Tribunal de Justicia y Paz de Bogotá, creado dentro del proceso de Justicia Transicional para los grupos paramilitares, condenó a los ex jefes paramilitares 'Diego Vecino' y 'Juancho Dique' a ocho años de cárcel y pidió la reparación de las víctimas. La Corte Suprema ratificó el fallo y ordenó que para abril de 2012, las víctimas debían ser indemnizadas. De acuerdo con la Unidad de Víctimas, a marzo de 2017 se había cumplido con un 90% de lo ordenado por el Tribunal. Ver <http://www.unidadvictimas.gov.co/en/node/33849> Última visita 8 de noviembre de 2017.

⁷⁵ SÁNCHEZ, Nelson Camilo, *Tierra en transición: Justicia Transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*, Dejusticia, Bogotá, 2017.

⁷⁶ MONCADA, Patrica, y BUITRAGO, Natali, "Los opositores en el proceso de restitución de tierras: análisis cuantitativo de la jurisprudencia, 2012-2014" en *Revista Derecho Público*, nº 33, 2014, pp. 590 - 623.

⁷⁷ HUMAN RIGHTS WATCH. "Defensores en Riesgo". 24 de abril de 2017. En <https://www.hrw.org/es/news/2017/04/24/colombia-defensores-en-riesgo> . Última visita 4 de junio de 2018. Es claro que la reforma

4.2 La JT como mecanismo para una justicia degradada

El proceso de paz con las FARC generó una dinámica diferente a aquel con los paramilitares. La cuestión de la justicia penal comenzó a ser discutida y se intentó construir un modelo en el que la privación de la libertad no fuera el eje central. En un primer momento el gobierno nacional intentó constitucionalizar algunas de las medidas de Justicia Transicional, pero estas fueron rechazadas por las FARC, por lo que el denominado *Marco Jurídico para la Paz*, aprobado en el año 2012 tuvo escasa aplicación. Los acuerdos de paz de 2016 introdujeron un modelo complejo, a veces confuso, de Justicia Transicional dividido en varios niveles. Por una parte, se busca que haya una relativa distribución de la tierra, con una reforma agraria. Se garantiza la participación política de los miembros de las FARC. En materia de responsabilidad por un pasado de violaciones a los derechos humanos se introduce la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, encargada de elaborar un relato sobre el pasado de violaciones a los derechos humanos. Al lado de ello se crea un sistema de justicia penal especial en varios niveles, el cual se encarga de aplicar penas restrictivas de la libertad a quienes contribuyan a la verdad y la reparación y penas leves para quienes hayan cometido crímenes graves y penas de hasta 20 años de prisión para quienes no contribuyan al proceso de Justicia Transicional.

El nuevo sistema ha sido objeto de críticas porque se considera que otorga beneficios muy amplios a los ex guerrilleros de las FARC. Sin embargo, esto se justifica dentro del marco de tratamiento benigno del delincuente político, esto es, el rebelde que se enfrenta al Estado con una finalidad altruista⁷⁸. Pero no se dice nada del tratamiento dado a los militares, a quienes se les quiere incluir en estas políticas benignas sin que se aclare cuál sería su contribución a la justicia y a la reparación. Es pronto para evaluar el sistema resultante del proceso de paz con las FARC, pero sí es claro que un año después de los acuerdos los asesinatos de líderes sociales continúan, más de 30 guerrilleros desmovilizados han sido asesinados, surgen nuevos ejércitos, la restitución de tierras no se ha dado, y en general la mayor parte de los acuerdos no ha sido implementada. En noviembre del 2017 el Instituto Kroc hablaba del cumplimiento de apenas 17% de los acuerdos, lo que de manera optimista presentaban como el vaso medio lleno, pese al hecho que la mayor parte de ese cumplimiento se refería a la desmovilización y desarme de las FARC.⁷⁹

El discurso de la Justicia Transicional en Colombia ha servido para justificar una serie de medidas que garantizan la impunidad e impiden el cambio social. La idea de una Justicia Transicional sin transición pasa por alto que estos mecanismos buscan garantizar que haya justicia durante la transición y que uno de los objetivos es el fortalecimiento del estado de derecho. La ausencia de políticas redistributivas nos muestra la necesidad de aplicar medidas fuera de la caja de herramientas de la Justicia Transicional para garantizar la justicia social. En el caso colombiano se observa que la aplicación de medidas de Justicia Transicional ha sido un obstáculo más que un incentivo para garantizar la visión de la justicia contenida en la

agraria y una mayor igualdad para la población no es posible dentro de un contexto de violencia estructural. Pero precisamente una de las promesas de la JT es que la reforma de corte liberal creará las condiciones para que ello sea posible. En este texto mostramos que esa promesa es irreal e imposible de cumplir con la simple aplicación de los mecanismos de la JT y de una paz liberal.

⁷⁸ OROZCO, Iván, *Combatientes, rebeldes y terroristas*, Temis, Bogotá, 1992. OROZCO, Iván. *Justicia Transicional en tiempos del deber de memoria*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2009.

⁷⁹ Informe Instituto Kroc. Noviembre 2017. En <https://reliefweb.int/report/colombia/informe-sobre-el-estado-efectivo-de-implementaci-n-del-acuerdo-de-paz-en-colombia> . Última visita 4 de junio de 2018.



Constitución Política de 1991, una de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Conclusiones

En este texto hemos analizado algunos de los principales límites de la Justicia Transicional. Su matriz liberal hace difícil que la aplicación de mecanismos de JT conduzca a una verdadera transformación estructural de las sociedades en las que interviene como se ha pretendido a menudo, no sólo en cuanto al componente de justicia (estructuras de impunidad), sino en cuanto a la transformación de las estructuras de exclusión social y de vulnerabilidades para evitar que las personas sean víctimas de violaciones de sus derechos.

El modelo liberal de la JT no tiene en cuenta el contexto en el cual se deben aplicar los mecanismos y por ello carece de una verdadera apropiación y participación local. Esto no quiere decir que no existan formas de enfrentar el pasado en las comunidades, sino que estas formas no encajan fácilmente en el modelo exógeno y estandarizado que acaba implementando la llamada "industria de la Justicia Transicional". Esto genera tensiones entre los actores locales e internacionales y lleva a una devaluación de las formas genuinas de enfrentar al pasado.

Es preciso por ello reforzar los mecanismos de apropiación local de estos procesos y tener en cuenta formas de JT desde abajo, en donde se reconozcan las formas locales de hacer justicia, de alcanzar la reconciliación y de averiguar la verdad del pasado. Pero todo ello evitando que lo local sirva como excusa para no hacer justicia o para ocultar el pasado y, en todo caso, debe tenerse en cuenta el riesgo de que las formas locales de justicia vulneren derechos fundamentales. El caso de Sierra Leona nos muestra que una mayor apropiación y diálogo es necesario para evitar que las iniciativas más verticales y de carácter exógeno acaben minando los esfuerzos de JT más enraizados en las visiones locales y en un análisis de las causas de fondo a transformar. Asimismo, los casos colombiano y marroquí advierten de los riesgos de cooptar la agenda de los movimientos de derechos humanos en función de lo que piden las agencias de cooperación en materia de JT o de cooptación de los propios actores del movimiento, con lo que a menudo no se consigue mayor justicia sino la burocratización, desmovilización y división del movimiento por la defensa de los derechos humanos.

Uno de los riesgos también señalados es la securitización de la transición, apuntalada en una mirada esencialmente estado-céntrica de la JT. Una mirada socio-céntrica, desde las organizaciones de derechos humanos y de las propias víctimas se convierte, en este sentido, en algo ineludible. Y es que la actual retórica de la JT está obstaculizando cambios significativos en las relaciones de poder, generando apariencia de cambio y legitimando la continuidad. Es fundamental, por lo tanto, abandonar un modelo de Justicia Transicional sin transición, pues los mecanismos propios de la JT solo tienen vocación transformadora en un verdadero contexto de transición. La JT debe ser entendida como un proceso que avanza de forma paulatina y cuyo objetivo principal es la transformación de las relaciones desiguales de poder y las causas que generan exclusión y marginación. La no repetición de los hechos sólo se logra mediante el fortalecimiento de la justicia y de la emancipación social.

Es importante preguntarse, finalmente, si la JT nos permite alcanzar esos objetivos o si, por el contrario, es necesario adoptar visiones mucho más transformadoras de la

sociedad. El presente artículo ha pretendido abrir nuevos espacios de investigación sobre la vocación transformadora de la JT y, sobre todo, sobre formas de justicia que conduzcan a la eliminación real de las estructuras de impunidad y a la construcción de sociedades más justas e incluyentes.

Hace varios años Posner y Vermeule concluyeron que a la JT se le pedían resultados que no se le pedían a la justicia ordinaria⁸⁰. El problema, en nuestra opinión, es que la caja de herramientas liberal de la JT hace esas promesas, pero evita implementar las transformaciones necesarias para ello. Los casos de Sierra Leona y de Marruecos constituyen lecciones importantes para el caso colombiano en el sentido de destacar la necesidad de transformaciones estructurales para poder alcanzar los fines de la JT. Por ello creemos que una justicia transformadora es imposible dentro de los estrictos marcos de la JT y por tanto creemos que más que una mejor Justicia Transicional es necesario buscar algo mejor que la Justicia Transicional. ●

Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven, 1994.
- ALFONSÍN, Raúl, *Memoria Política: Transición a la Democracia y Derechos Humanos*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004.
- AMNESTY INTERNATIONAL, *Rapport 2016/17: La situation des droits humains dans le monde*, 22 de febrero de 2017, n° d'index: POL 10/4800/2017, pp. 301-304.
- AMNESTY INTERNATIONAL, *Acción Urgente: Manifestantes Rifeños Sufren Represalias Bajo Custodia*, AU: 229/7 Índice: MDE 29/7208/2017, Marruecos, Fecha de emisión: 4 de octubre de 2017.
- ARTHUR, Paige, "How 'Transitions' Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice", *Human Rights Quarterly*, n°31, 2009, pp. 321 - 367.
- ASH, Timothy Garton, "The Truth About Dictatorship", *The New York Review of Books*, 1998.
- ASWAB, Mohamed "Le Forum Vérité et Justice accuse le CCDH de laxisme" en *Aujourd'hui*, 26 de febrero de 2010: <http://aujourd'hui.ma/focus/le-forum-verite-et-justice-accuse-le-ccdhd-laxisme-69248> [Consultado el 30 de agosto de 2017]
- BAYART, Jean François, "La problématique de la démocratie en Afrique: La Baule et puis après ?" en *Politique africaine*, n° 43, 1991, pp. 5-20.
- BELL, Christine, "Transitional Justice, Interdisciplinarity and the State of the 'Field' or 'Non-Field'" en *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 3, 2009, pp. 5-27.
- BENAVIDES, Farid, y OSPINA, Ana María, *El largo camino hacia la paz*, Gustavo Ibañez, Bogotá, 2013.
- BOURDIEU, Pierre y TEUBNER, Gunther, *La fuerza del derecho*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2000.
- BOURDIEU, Pierre, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- CEPPEDEZ BAEZ, Lina María, *Utopía u oportunidad fallida. Análisis crítico del acuerdo de paz*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2017.
- CEPPEDES BAEZ, Lina María, "Creole radical feminist transitional justice. An exploration of Colombian feminism in the context of armed conflict" en Fabio Andrés Díaz Pabón, *Truth, Justice and Reconciliation in Colombia. Transitioning from Violence*, Routledge, Londres, 2018.
- CONSEIL CONSULTATIF DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport Final: Verité, Equité et Réconciliation, Instance Equité et Réconciliation*, Royaume du Maroc, vol.1., Rabat, 2009.
- CRAMER, Christopher, *Civil War is not a Stupid Thing. Accounting for Violence in Developing Countries*, Londres, Hurst y Company, 2006.
- CSJ, "Sentencia condenatoria contra Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Banque Martínez", Bogotá, 27 de abril de 2011.
- DALLO, Ignace, *Les Trois Rois: la monarchie marocaine de l'indépendance à nos jours*, Fayard, París, 2004.
- D'OSTA, Bina, "Of impunity, scandals and contempt: chronicles of the justice conundrum" en *International Journal of Transitional Justice*, n° 9, 2015, pp. 357 - 366.
- DEMATHIEU, Delphine y EUZIÈRE, Paul, "L'expérience De L'instance Equité Et Réconciliation Au Maroc Entretien Avec Naima Benwakrim" en *Recherches internationales*, n° 77, vol. 3, 2006, pp. 81-

⁸⁰ POSNER, Eric, y VERMEULE, Adrian, "Transitional Justice..." Op. cit.



- 86.
- DIEHL, Paul y Daniel DRUCKMAN. *Evaluating Peace operations*, Londres, Lynee Rienner Publishers, 2010.
- DOUGHERTY, Beth K., "Searching for Answers: Sierra Leone's Truth y Reconciliation Commission" en *African Studies Quarterly*, vol. 8, nº 1, 2004.
- DUBE, Sipiwe Ignatius, "Transitional justice beyond the normative: towards a literary theory of political transitions" en *International Journal of Transitional Justice*, nº5, 2011, pp. 177 - 197.
- DUGAL, Z., "Witness to Truth: the TRC of Sierra Leone – An Overview" en GBERIE, L. (ed.), *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, Ontario, 2009.
- ELSTER, Jon, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- ESABBAR, Mohamed, "Transitional Justice in Morocco - Global Initiative for Justice, Truth and Reconciliation", International Coalition of Sites of Conscience, 15 de febrero, 2017: <https://www.youtube.com/watch?v=5Y1hE-TN-ic> [Consultado el 3 de octubre de 2017].
- FEIERSTEIN, Daniel, *Juicios. Sobre la elaboración del genocidio, II*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2015.
- FELIU MARTINEZ, Laura y PAREJO, M^a Angustias "Morocco: the reinvention of a totalitarian system" en F. Izquierdo (ed.), *Political Regimes in the Arab World*, Routledge, Londres, 2013.
- FELIU MARTINEZ, Laura y PAREJO, M^a Angustias "Nouvelles et anciennes dynamiques constitutionnelles au Maroc. Les acteurs politiques face à la réforme constitutionnelle de 2011" en SEDJARI, Ali (ed.), *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la démocratie et des droits humains*, L'Harmattan, París, 2014.
- FIDH "La Commission Marocaine Pour La Verite : Un Premier Bilan" en *Federación Internacional de Derechos Humanos*, 4 de octubre de 2006. En línea: <https://www.fidh.org/fr/regions/maghreb-moyen-orient/maroc/LA-COMMISSION-MAROCAINE-POUR-LA> [Consultado el 30 de octubre de 2017].
- FOUCAULT, Michel, *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, Siglo XXI, Madrid, 2006.
- FREEMAN, Mark, *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- GARGARELLA, Roberto, *De la injusticia penal a la justicia social*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2008.
- GONZALEZ-OCANTO, Ezequiel, *Shifting Legal Visions: Judicial Change and Human Rights Trials in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- GREADY, Paul y ROBINS, Simon, "From transitional to transformative justice: A new Agenda for practice" en *International Journal of Transitional Justice*, vol. 8, 2014, pp. 339-361.
- HUMAN RIGHTS WATCH, "La commission marocaine de vérité Le devoir de mémoire honoré à une époque incertaine" en *Human Rights Watch*, Volumen 17, nº 11, noviembre de 2005.
- HUMAN RIGHTS WATCH, "Defensores en Riesgo", 24 de abril de 2017, en <https://www.hrw.org/es/news/2017/04/24/colombia-defensores-en-riesgo> [Consultado el 4 de junio de 2018].
- INFORME INSTITUTO KROC, noviembre 2017, en <https://reliefweb.int/report/colombia/informe-sobre-el-estado-efectivo-de-implementaci-n-del-acuerdo-de-paz-en-colombia>, [Consultado el 4 de junio de 2018].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), *Sierra Leone After Elections: Politics as Usual?* en Africa Report, n. 49, Freetown / Bruselas, 2002.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), "Sierra Leone: The State of Security and Governance" en Africa Report, 67, Bruselas, 2003.
- KRITZ, Neil (ed.), *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes*, United States Institute for Peace, Washington, 1995.
- KUHN, Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions. 50th Anniversary edition*, Chicago University Press, Chicago, 2012 [Primer edición: 1962].
- LABDAOUI, Abdellah, "L'IER : un transformateur politique ?" en *Confluences Méditerranée*, vol.3, nº 62, 2007, pp. 15-24.
- LAOUINA, Marouane, "L'Instance Équité et Réconciliation: Une justice transitionnelle sans transition" en GOBE, Éric (dir.), *Des justices en transition dans le monde arabe? Contributions à une réflexion sur les rapports entre justice et politique*, Centre Jacques-Berque, Rabat, 2016, pp. 247 - 262.
- LEFRANC, Sandrine, "La justice transitionnelle n'est pas un concept" en *Mouvements*, vol. 1, nº 53, 2008, pp. 61-69: www.cairn.info/revue-mouvements-2008-1-page-61.htm [Consultado el 30 de octubre de 2017].
- LESSA, Francesca, "Justice beyond borders: the Operation Condor Trial and accountability for transnational crimes in South America" en *International Journal of Transitional Justice*, nº 9, 2015, pp. 494 - 506.
- LEWIS, Alison, "Confessions and the Stasi Files in PostCommunist Germany: The Modest Scales of

- Memory and Justice in Traitor to the Fatherland" en *Australian Humanities Review*, nº 59, 2016, pp. 209-222.
- LOUDIYI, Fadoua, *Transitional Justice and Human Rights in Morocco: Negotiating the Years of Lead*, Routledge, 2014.
- MADLINGOZI, Tshepo, "On transitional justice entrepreneurs and the production of victims" en *Journal of Human Rights Practice*, vol. 2, nº 2, 2010, pp. 175-228.
- MALAN, Jannie, "Understanding Transitional Justice" en FRANCIS, David J. (ed.), *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books, 2010, pp. 133-147.
- MALLINDER, Louise, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide*, Hart, Londres, 2008.
- MCAULIFFE, Padraig, "Transitional justice's expanding empire: reasserting the value of the paradigmatic transition" en *Journal of Conflictology*, vol. 2, nº 2, 2011, pp. 32-44.
- MENDEZ, Juan, *Accountability for past abuses*, Kellogg Institute, Chicago, 1996.
- MICHALOWSKY, Sabine, *Corporate accountability in the context of transitional justice*. Routledge, Londres, 2016.
- MOHSEN-FINAN, Khadija, "Mémoire et réconciliation nationale au Maroc" en *Politique étrangère*, vol. 2 (verano), 2007, pp. 327-338.
- MOKHLISS, Brahim, "Droits de l'Homme au Maroc : A chacun son bilan..." en *Le Reporter*, 2007: www.yabiladi.com/article-societe-1748.html [Consultado el 28 de octubre de 2017].
- MONCADA, Patricia, y BUITRAGO, Natali, "Los opositores en el proceso de restitución de tierras: análisis cuantitativo de la jurisprudencia, 2012-2014" en *Revista Derecho Público*, nº 33, 2014, pp. 590 - 623.
- MUTUA, Makau, "What is the future of transitional justice" en *International Journal of Transitional Justice*, nº 9, 2015, pp. 1 - 9.
- NAGY, Rosemary, "Transitional Justice as a Global Project" en *Third World Quarterly*, vol. 2, nº 29, 2008, pp. 275 - 289.
- NESIAH, Vasuki, *Transitional justice practice: looking back, moving forward*, Research Report. Impunity Watch (May, 2016).
- NINO, Carlos Santiago, *Juicio al mal absoluto. ¿Hasta dónde debe llegar la justicia retroactiva en casos de violaciones masivas de los derechos humanos?*, Ariel, Madrid, 2006.
- NO PEACE WITHOUT JUSTICE (NPWJ), "Lawyers' Guide to the Special Court for Sierra Leone", Freetown, 2004.
- OLSEN, Tricia D., PAYNE, Leigh A. y Reiter, Andrew G., *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy*, United States Institute for Peace, Washington, 2010.
- ONU, "El Estado de Derecho y la Justicia de Transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos", Nueva York, S/2004/616.
- ONU, "Guidance note of the Secretary-General UN approach to Transitional Justice", 2010, p. 2: https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf [Consultado el 06 de junio de 2018].
- ONU, "Informe del Relator de Naciones Unidas sobre la Promoción de la Verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición" A/2012/67/368.
- OROZCO, Ivan, *Combatientes, rebeldes y terroristas*, Temis, Bogotá, 1992.
- OROZCO, Ivan. *Justicia Transicional en tiempos del deber de memoria*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2009.
- PALACIOS, Marco, y SAFFORD, Frank, *Colombia Pais Fragmentado, Sociedad Divida*, Norma, Bogotá, 2002.
- PALMER, Nicola, CLARCK, Phil y GRANVILLE, Danielle, *Critical Perspectives in Transitional Justice*. Londres: Interesentia, 2012.
- PENFOLD, Peter, "The Special Court for Sierra Leone: A Critical Analysis" en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, Ontario, 2009.
- PERRAULT, Gilles. *Nuestro Amigo el Rey*, Plaza&Janés/Cambio16, Barcelona, 1991.
- PIZARRO, Eduardo, *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981 - 2016)*, Debate, Bogotá, 2017.
- POSNER, Eric, y VERMEULE, Adrian, "Transitional Justice as Ordinary Justice" en *Chicago Unbound*, 2003, pp. 762 - 825.
- ROHT-ARRIAZA, Naomi y MARIEZCURRENA, Javier, *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006.
- ROJAS, Gabriel, *Hacia una Justicia Transicional crítica. La institución social de castigo en el Acuerdo de Paz Final entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP en Colombia*, Tesis Doctoral, Universidad de los Andes, Bogotá, 2017.
- SÁNCHEZ, Nelson Camilo, *Tierra en transición: Justicia Transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*, Dejusticia, Bogotá, 2017.



- SEBTI, Abdelahad, "Instance Équité et réconciliation, dix ans après..." en *Zaman*, 23 de abril de 2014 : <http://zamane.ma/fr/instance-equite-et-reconciliation-dix-ans-apres/> [Consultado el 29 de octubre de 2017].
- SESSAY, A., C. UKEJE, O. GBLA y O. ISMAIL, *Post-war regimes and State Reconstruction in Liberia and Sierra Leone*, Dakar, CODESRIA, 2009.
- SHARP, Dustin, "Emancipating transitional justice from the bonds of the paradigmatic transition" en *International Journal of Transitional Justice. Special Issue Transitional Justice. Does it have a future?*, vol. 9, nº 1, 2015, pp. 150 - 169.
- SLYOMOVICS, Susan, "Témoignages, écrits et silences: l'Instance Équité et Réconciliation (IER) marocaine et la réparation" en *L'Année du Maghreb*, vol. 4, 2008, pp. 123-148.
- SRIRAM, Chandra Lekha, "Justice as Peace? Liberal Peacebuilding and Strategies of Transitional Justice" en *Global Society*, vol. 21, nº 4, 2007, pp. 579-591.
- TEITEL, Ruti, *Transitional Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- TEITEL, Ruti, "Transitional Justice Genealogy" en *Harvard Human Rights Journal*, nº 16, 2003, pp. 69 - 94.
- UPRIMNY, Rodrigo, SAFFON, María Paula, Botero, Catalina, y Restrepo, Esteban, *¿Justicia Transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Dejusticia, Bogotá, 2006.
- VAIREL, Frédéric, "Le Maroc des années de plomb: équité et réconciliation?" en *Politique africaine*, vol. 4, nº 96, 2004, pp. 181-195.
- VAIREL, Frédéric, "La transitologie, langage du pouvoir au Maroc" en *Politix*, vol. 4, nº 80, 2007, pp. 109-128.
- VAIREL, Frédéric, "Qu'avez-vous fait de vos vingt ans?: Militantismes marocains du 23-mars (1965) au 20 février (2011)" en *L'Année du Maghreb*, VIII, 2012, pp. 219-238.
- VALENCIA VILLA, Hernando, *Cartas de Batalla - Una crítica del contitucionalismo colombiano*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987.
- WILCOX, Luke. "Reshaping Civil Society through a Truth Commission: Human Rights in Morocco's Process of Political Reform" en *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 3, 2009, pp. 49-68.



Recetas contra la crisis: la movilidad transnacional de las empresas malienses de comercio informal

ANNALISA MAITILASSO*

RESUMEN

Expulsados del empleo asalariado, como consecuencia de la crisis económica, muchos migrantes malienses en España exploran hoy las oportunidades del comercio de productos de ocasión con su país de origen. Se trata de microempresas informales que aprovechan la creciente demanda en África de bienes procedentes de Europa a precios baratos. Estas empresas logran un resultado ambivalente. Por un lado, capitalizan las potencialidades en el contexto africano de productos llegados al final de su vida útil en Europa, por el otro, plantean un dilema ambiental debido a las carencias de los sistemas de tratamiento de desechos en estos países. Al enfocar estas iniciativas económicas, el artículo pretende asimismo reflexionar sobre la capacidad de los migrantes de encontrar estrategias para reconfigurar sus proyectos migratorios afectados por la precariedad en Europa.

PALABRAS CLAVE

Comercio informal; Crisis económica; Migración maliense; Movilidad.

*Annalisa

MAITILASSO,
 Doctora en Sociología por la Universidad EHESS de Paris, ha colaborado con el IUDC – UCM y publicado en diferentes revistas científicas. Sus investigaciones se centran en los temas del retorno, la movilidad transnacional y el codesarrollo. Es miembro de la RED Euro/ Americana sobre migración de retorno y circularidad.



TITLE

Recipes for the crisis: the transnational mobility of Malian informal trade companies

ABSTRACT

Expelled out of the country workforce, as a consequence of the economic crisis, many Malian migrants in Spain explore today used goods trade opportunities between Spain and their home countries. They form micro-enterprises that profit from a growing demand of cheap European used goods in Africa. These micro-enterprises have positive and negative effects; on one side, they capitalize in Africa the potentiality of discarded goods in Europe, on the other side, they also create new environmental issues, due to the lack of facilities able to treat the recycling of such goods at the end of their second life. The article also approaches these initiatives in order to point out migrants' ability to redraw their migration projects affected by job insecurity.

KEYWORDS

Informal trade; Economic crisis; Malian migration; Mobility.

Recibido:

27-10-2017

Aceptado:

21-03-2018

DOI:

<http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.007>

Introducción

Afectados por la erosión del mercado del trabajo por cuenta ajena y por el desplome de sectores de actividad como el de la construcción, que alimentaron el crecimiento de la economía española hasta el año 2008, muchos migrantes africanos han vivido en los últimos años situaciones de precariedad y riesgo socioeconómico. Una salida para algunos de ellos ha sido una nueva emigración hacia Francia, Inglaterra o Alemania, países cuyos mercados del trabajo se presentan más dinámicos que el español. Otros migrantes, han intentado reciclarse en la agricultura, aunque se trate de un sector sujeto hoy a cierta saturación, debido a la llegada masiva de mano de obra procedente de otros ámbitos. Han aumentado al mismo tiempo los migrantes africanos que deciden dedicarse al comercio de productos de ocasión con sus países de origen. De esta forma, capitalizan el potencial económico del único recurso estratégico que les diferencia de los trabajadores españoles, generalmente más formados y mejor posicionados frente a la crisis: su disponibilidad para el movimiento. En otras palabras, para muchos africanos la movilidad se ha convertido en un recurso clave.

En este artículo se tratará el caso de los migrantes malienses residentes en España involucrados en actividades transnacionales de comercio de ocasión con Mali. El objetivo del análisis será comprender el funcionamiento de este modelo de negocio, las potencialidades y fragilidades de estas empresas y, asimismo, las dinámicas de inclusión y exclusión de las mismas en el tejido económico local en España y en Mali. Como intentaré demostrar, estas actividades explotan, por una parte, ciertas contradicciones del sistema de producción industrial en Europa y, por otra, el aumento del consumo privado en África y la abundante demanda, en países como Mali, de bienes procedentes de Europa a precios asequibles.

Empezaré abordando el impacto y la percepción de la crisis económica en la población maliense en España y su creciente vinculación con negocios relacionados con el sector de lo usado: el auge de este comercio refleja un momento de crisis de acceso al empleo para los malienses en España, y es para muchos una de las pocas formas de reciclaje profesional y personal a su alcance. Trataré a continuación las características de estos negocios, las vías de suministro y los espacios donde se realizan tanto en Europa, como en África. Resulta interesante detenerse en los aspectos ambivalentes de estas actividades, disimuladas en Europa y muy visibles en África, objeto de sentimientos contradictorios por parte de los actores involucrados. Concretamente, en la última parte del artículo se abordarán las oscilaciones inherentes al estatus de estas actividades desde la perspectiva de quien participa en ellas: en los relatos de estas aventuras comerciales, en las crónicas de picaresca de estos viajes y en las quejas de estos comerciantes se aprecia una combinación de sentimientos diferentes. Por un lado, ganas de rescate, ambición, apetito empresarial, y, por el otro, sensación de precariedad e incluso vergüenza por dedicarse a un sector que muchos relacionan con los trapicheos y las rebuscallas. En este sentido, las trayectorias de estas personas nos cuentan la efervescencia, el ingenio, pero también la fragilidad de un mundo flotante constantemente en busca de nuevos equilibrios frente a una crisis sistémica, que ha perturbado los proyectos de vida de una entera generación de migrantes.

De manera transversal, este artículo quiere señalar la importancia de formular una reflexión sobre algunas de las consecuencias menos evidentes de la crisis económica española: en particular, su impacto en el contexto socioeconómico y medioambiental de otros países.



En Mali, la proliferación de microempresas de comercio de productos usados gestionadas por migrantes desempleados en busca de una nueva fuente de ingresos transfigura el comercio local, además de suponer un riesgo para el medio ambiente: de hecho, el traslado masivo de viejos electrodomésticos (en algunos casos dotados de sistemas de funcionamiento obsoletos y contaminantes), vehículos de ocasión, piezas de recambio para coches y otros enseres desechados a un país con escasa o nula capacidad para tratar residuos peligrosos es un problema potencial cuyas implicaciones quedan por evaluar.

Este análisis se basa en una metodología de investigación prevalentemente cualitativa: a partir de un trabajo etnográfico multi-situado¹ dirigido a comprender las estrategias de reacción a la crisis de los migrantes malienses y su movilidad geográfica, se han reconstruido los itinerarios biográficos de 55 malienses residentes en España. El material etnográfico recolectado se basa en 63 entrevistas individuales no dirigidas, 7 entrevistas colectivas y un ejercicio de observación participante en Madrid, París, Albacete y Bamako. Los 55 migrantes seleccionados para el estudio intentan reflejar la repartición por sexo y edad del conjunto de la población identificada, un colectivo bastante joven y en su mayoría de sexo masculino²: se han entrevistado (en algunos casos más de una vez a lo largo del tiempo para tener una perspectiva longitudinal) a 9 mujeres y a 46 hombres de edad comprendida entre los veintidós y los cincuenta y seis años, todos ellos llegados a España entre 1997 y 2010. Las entrevistas han sido realizadas principalmente entre enero y julio de 2014, habiéndose llevado a cabo una serie de entrevistas previas para seleccionar la muestra de encuestados en 2011 y 2013.

La mayoría de las entrevistas se han llevado a cabo entre Madrid (23) y Bamako (18), aunque se hayan identificados otros espacios de observación (París y Albacete) relevantes para estudiar diferentes tipos de movilidad geográfica: en concreto, la re-migración hacia otras capitales europeas y el éxodo rural de malienses anteriormente residentes en las ciudades españolas. En todo caso, el lugar de realización de las entrevistas no corresponde necesariamente al lugar de residencia o de instalación de los encuestados: en muchas ocasiones no es más que una etapa en un itinerario complejo.

1. Los malienses, la crisis y el auge del sector del comercio de bienes de ocasión

Los ciudadanos de Mali en España constituyen una comunidad relativamente pequeña (23 175 personas según datos del Instituto Nacional de Estadística actualizados al primer trimestre de 2017). Sin embargo, su presencia ha conocido un incremento espectacular a partir del año 2000, multiplicándose casi por diez en razón de ocho años: se ha pasado de 2 320 presencias del año 2001 a 22 860 del 2009³. Esta población ha llegado a España atraída por las condiciones favorables que la economía española presentaba a principio de la década del 2000⁴, incorporándose al

¹ MARCUS, George E., "Ethnography In/Of the World System: the Emergence of Multi-Sited Ethnography" en *Annual Review of Anthropology*, nº24, 1995, pp. 95-117; RIVERO, Patricia J., "La investigación multilocalizada en los estudios migratorios transnacionales. Aportes teóricos y prácticos" en *Trabajo y Sociedad*, nº 28, 2017, pp.327-342.

² FUNDACIÓN CEIMIGRA, "Nuevos Ciudadanos de Mali en España", *Miradas desde la migraciones*, 2010, http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/mirada_mali_vfb.pdf [Consultado el 27 de agosto de 2017]

³ *Ibidem*.

⁴ COLECTIVO IOE, "La población inmigrada ante la crisis: ¿mirando hacia otro lado?", 2013, <https://www.colectivoioe.org/uploads/0e22cdc4cf3eebeac22b81ad7ac32062f9cf9cf4.pdf> [Consultado el 27 de agosto de 2017]

mercado del trabajo principalmente en el sector de la construcción y de la industria.

La improvisada desaceleración de estos sectores ha planteado un reto para la mayoría de estas personas, al igual que para el conjunto de la población migrante⁵. Muchos de ellos han perdido sus empleos, en ocasiones sus casas⁶. Al cerrar o al reestructurar drásticamente su plantilla, las empresas de construcción han contribuido a la creación de un paro estructural entre una población con un nivel de instrucción muy bajo y poco formada en otros sectores que no fueran aquellos en que habían sido empleados. Según datos de las oficinas de empleo⁷, los malienses desempleados han aumentado mucho en pocos años, pasando de ser 2 200 en 2008 (es decir el 15% del total de la población activa maliense) a ser 9 000 en 2011 (el 48%).

Este aumento pone de manifiesto la situación crítica de este colectivo en los años posteriores a la última crisis. La rapidez inusitada de la transformación del mercado del trabajo, así como la percepción de un agotamiento repentino de las oportunidades de empleo, son elementos que marcan las entrevistas de casi todos los malienses encuestados, como demuestran las palabras de Abdoulaye⁸ (cuarenta y nueve años, padre de familia, llegado a España en 1998, obrero especializado ahora en paro) y de Mohamed (treinta y dos años, soltero, llegado a España en 2002, ha trabajado en la agricultura y en diferentes obras civiles):

“Nadie imaginaba que la crisis iba a llegar tan profundo. En 2007, con todo el trabajo que había en España y ahora... ¡fíjate! ¡En 2007 mi empresa buscaba a gente y no encontraba! La mía era una empresa internacional y ahora la fábrica ha cerrado. Tú imagínate la cosa como está ahora. Siempre pasa esto, sin pensar las consecuencias, la inmigración te atrapa. Y ahora, estamos atrapados”⁹.

“¡Esto no puede ser! ¡En un solo año, no hay trabajo en ningún lado! Sabes, la mayoría de nosotros, la gente estaba trabajando en la construcción. Ahora en las casas que hemos hecho, ya no hay nadie, la gente no tiene dinero para pagar. ¿El dinero que han ganado con las casas, dónde está? ¿Ahora nadie está trabajando, dónde está el dinero?”¹⁰.

Estos pocos ejemplos revelan la incredulidad que ha acompañado esta brusca inversión

⁵ LÓPEZ-SALA, Ana María y OSO, Laura, “Inmigración en tiempos de crisis: dinámicas de movilidad emergentes y nuevos impactos sociales” en *Migraciones*, nº37, 2015, pp. 9-27; ROGERS, Ali, *Recession, Vulnerable Workers and Immigration*. Compass, Oxford, 2009.

⁶ Desde el comienzo de la crisis, han aumentado enormemente los desahucios y las expulsiones de pisos alquilados que afectan a personas migrantes (HUMAN RIGHTS WATCH, “Sueños rotos. El impacto de la crisis española de la vivienda en grupos vulnerables”, mayo de 2014: <http://www.solidarios.org.es/wp-content/uploads/suenos-rotos-impacto-de-la-crisisen-vivienda.pdf> [Consultado el 27 de agosto de 2017]).

⁷ Los datos relativos a la situación laboral de los ciudadanos malienses han sido elaborados a partir de una solicitud de información dirigida al Instituto Nacional de Estadística (INE), en el marco de la implementación de un proyecto de codesarrollo con Mali llevado a cabo por la ONG Movimiento por la paz, el Desarme y la libertad, proyecto con el que he colaborado en el año 2011.

⁸ El nombre de Abdoulaye, como el de los otros malienses citados en el artículo, son nombres ficticios para proteger el anonimato de los encuestados.

⁹ Entrevista con Abdoulaye, realizada en Madrid el 31/01/2014.

¹⁰ Entrevista con Mohamed, realizada en Madrid el 12/03/2014.



de tendencia de la economía española. Abdoulaye y Mohamed evocan los principales elementos de este nuevo paisaje: empresas bien posicionadas en el mercado cierran sus puertas, el empleo se destruye a un ritmo inquietante, el sector inmobiliario se paraliza y el poder de adquisición de las clases medias y bajas cae en picado.

Para muchos, el comercio de productos de ocasión pasa a ser considerado una salida profesional muy interesante y, sobre todo, al alcance de cualquiera que disponga de un permiso de conducir y de un pequeño capital de inversión. El modelo de negocio suele ser siempre el mismo: se trata de comprar un vehículo de ocasión en España, o en otro país europeo, ocuparse del papeleo para que el coche (o el camión) sea apto para la exportación, acondicionar el vehículo como medio de transporte para otros productos de ocasión o nuevos y emprender un viaje por carretera hasta Mali (o embarcar el coche en un barco hasta Senegal y luego conducir hasta Mali). Una vez allí, después de pagar las tasas de la aduana, no resta que vender, tanto el coche, como los bienes transportados y volver a España por avión.

Independientemente de su tamaño, experiencia o éxito, estas pequeñas empresas transnacionales tienen en común el uso estratégico de la movilidad como un recurso capitalizable. Este aspecto, al igual que el conocimiento de los códigos y espacios comerciales de dos contextos lejanos, es uno de los pocos recursos al que los migrantes acceden con ventaja respecto a las poblaciones "sedentarias" de España y Mali¹¹.

2. Actores, productos y suministros: radiografía de un negocio de éxito

*Todo lo que se tira en Europa, aquí en Mali es dinero*¹².

Así es como cuenta su comienzo en este tipo de comercio Ibrahim, un maliense de cuarenta y tres años, residente en Madrid que llegó a España en 2001 y se ha empleado desde entonces en diferentes empresas de construcción:

"En 2010 la empresa para el trabajo, y yo termino en el paro. Desde allí me he lanzado a hacer negocios. Compró coches, los llevo allí [a Mali] y los vendo. Y luego rápidamente vuelvo aquí. Me quedo allí dos o tres semanas. Depende del coche, si está bueno bueno, lo vas a liquidar rápido. Y luego también por la noche voy a buscar cosas tiradas: las televisiones, la ropa, lo que sea que esté limpio, que esté bien. Las teles, los ventiladores, los pilas allí en la basura, por la noche. De día también se encuentran, pero de noche más. Me levanto a la noche especialmente para ello. A veces compro teléfonos, para vender allí... lo que pillo, cosas que funcionen. Para lo que no funcione, allí hay talleres también que lo arreglan"¹³.

Para los que dispongan de medios limitados, las calles de las ciudades españolas son enormes reservas de productos: colchones, electrodomésticos, muebles, pero también

¹¹ MOROKVASIC-MULLER, Mirjana, «La mobilité transnationale comme ressource: le cas des migrants de l'Europe de l'Est» en *Cultures & Conflits*, vol. 42-43, 1999, pp. 105-122.

¹² Entrevista con Alpha, realizada en Bamako el 19/07/2014.

¹³ Entrevista con Ibrahim, realizada en Madrid el 12/03/2014.

ropa vieja, zapatos usados, etc. Son bienes llegados al final de su vida útil en Europa, que se pueden fácilmente rescatar, acondicionar y revender en África. En ello insiste Karim, un maliense de cincuenta y cinco años, en España desde 1997, obrero especializado en una empresa de materiales para la construcción durante diez años; hoy Karim cobra el subsidio por desempleo y a la vez se dedica a actividades informales de comercio de ocasión:

“Karim: — ¿No has visto lo que se tira a la calle? camas antiguas, cosas... Yo lo recojo, lo desmonto en el taller. Estoy todo el día dando vuelta con mi furgoneta. Ayer llegué a casa a las tres de la noche. Son muchas horas. Por la tarde, la gente mira en fútbol y yo estoy en la calle [...]. Él que me ha llamado ahora es mi socio, trabaja conmigo en lo de buscar cosas y vender. No hay horario, estamos en la calle a cualquier hora a llenar esto y descargar allí”¹⁴.

A parte de las rondas por la ciudad en busca de efectos abandonados, de manera recurrente, los informantes afirman recurrir a una red articulada de actores dedicados a la recuperación de bienes de ocasión antes de que acaben en las plantas de tratamiento de residuos. De hecho, diferentes informantes afirman contar el ayuda de personas que “interceptan” estos productos y, eventualmente los recolectan y almacenan sustrayéndolos a su habitual recorrido hacia el vertedero. El mismo Karim, por ejemplo, está en contacto con un transportista del servicio de entrega de electrodomésticos de una grande superficie comercial. Al entregar los aparatos nuevos, este empleado recoge los viejos, y los desvía hacia los camiones y furgonetas de sus contactos, en lugar de hacerlos llegar a su destino en el centro de reciclaje.

“Karim: — Mi compañero con él que trabajo, mi socio, tiene un cliente que trabaja en xxx. Ellos cada día liberan muchas neveras; él lleva eso de ir a las casas a recoger las neveras antiguas.

Investigadora: — ¿Y estas neveras no deberían acabar en una planta de reciclaje?

Karim: — Normalmente deberían acabar allí [...]. Nosotros cuando llegan las cosas, tenemos un almacén aquí para llevar a nuestro país las cosas usadas. Como neveras y lavadoras, aunque las lavadoras no tienen muchos clientes. Aun así, el motor se puede aprovechar [...]. Nosotros buscamos alguien que quiera tirar todo. Nos desplazamos y recogemos todo eso y yo lo traigo aquí a mi almacén. Si, hay que desplazarse mucho”¹⁵.

Es interesante ver como existe todo un tejido de actores interviniendo en la captación, reorganización, compra-venta y transporte de productos aparentemente inservibles destinados a reincorporarse como bienes valiosos en el ciclo económico de mercados ubicados a millares de kilómetros de distancia. De hecho, este modelo de negocio está basado no solo en los diferenciales de precio de los productos comercializados, sino también en otro aspecto clave: estos emprendedores rentabilizan el desfase que existe entre la estructura productiva europea, por un lado, que apunta a reducir la vida útil de los bienes (ya que los elevados costes de reparación los excluyen rápidamente del circuito comercial) y, por el otro, la evolución de una

¹⁴ Entrevista con Karim, realizada en Madrid el 12/01/2014.

¹⁵ Entrevista con Karim, realizada en Madrid el 12/01/2014.



tendencia consumidora en África que se traduce hoy en una fuerte demanda de productos de consumo a precios baratos¹⁶. Se trata de una demanda escasamente cubierta por las grandes casas de importación, ya que sus precios elevados no están al alcance de las clases medias y bajas de Mali.

Otro factor clave en estos negocios son los costes limitados que suponen la reparación de electrodomésticos y vehículos en África y más particularmente en Mali, país donde la mano de obra es muy barata. Muchos informantes me hablan de la habilidad técnica de los talleres malienses, que devuelven una segunda y una tercera vida a bienes en muy mal estado. En ocasiones estas prácticas estimulan en los encuestados un discurso apologético, que exalta el trabajo de recuperación, ofreciendo una versión a la africana de las teorías del decrecimiento feliz de Serge Latouche¹⁷: es lo que sugieren Wagané y Baba (dos comerciantes del sector encontrados en Bamako), cuyas palabras contraponen la obsolescencia programada de los bienes en Europa, al virtuosismo de anónimos garajistas y manitas africanos:

“Todo lo que viene de Europa, ise puede reparar! Un africano que deja un aparato averiado no es un africano. En Europa, si el motor está cansado, se prefiere aparcar el coche para siempre. En África, nosotros desmontamos el motor e intentamos repararlo; y si no funciona, lo desmontamos otra vez y volvemos a intentarlo. A una mala, separamos las piezas: si el motor no vale para nada, a lo mejor la transmisión está en plena forma”¹⁸.

“Nosotros aquí, ilo reparamos todo! Es un negocio (la compra-venta de productos de ocasión) que funciona bien; sobre todo si vendes cosas de calidad, aunque haya gente que lleva a Mali unos trastos inservibles; aun así, todo lo que viene de Europa, incluso la basura pillada en la calle, se vende [...]. Las cosas que la gente de Bamako no quiere, se pueden vender en los pueblos”¹⁹.

Este último fragmento de entrevista nos lleva a reflexionar sobre dos características de este comercio en Mali: por un lado, la presencia de diferentes circuitos de venta interconectados que drenan los productos de la capital a los pueblos. Como relatado por otros encuestados, el sector de lo usado alimenta en Mali una cadena de ventas y reventas, a precios cada vez más bajos, en la que se ven involucrados muchos actores locales que nunca han pisado el suelo europeo. Por otro lado, cabe destacar el apetito consumista de los malienses especialmente dirigido a los productos procedentes de Europa (volveré más adelante sobre este aspecto). Coches, neveras, ventiladores, motores, piezas de recambio para coches, material informático y también colchones, ropa usada, zapatos, bolsos y todo lo que tenga el tamaño adecuado para ser transportado en el maletero de un coche o en una furgoneta: son estos los productos estrella del negocio de lo usado.

¹⁶ BREDELOUP, Sylvie y LOMBARD, Jérôme, «Mort de la fripe en Afrique ou fin d'un cycle?» en *Revue Tiers Monde*, vol.194, nº 2, 2008, pp. 391-412; PERALDI, Michel, «Aventuriers du nouveau capitalisme marchand. Essai d'anthropologie de l'éthique mercantile» en ADELKAH, Fariba, BAYART, François, *Les voyages du développement. émigration, commerce, exile*, Karthala, Paris, 2007, pp. 73-113.

¹⁷ LATOUCHE, Serge y HARPAGÉS, Didier, *La hora del decrecimiento*, Editorial Octaedro, S.L., Barcelona, 2011.

¹⁸ Entrevista con Wagané, realizada en Bamako el 21/07/2014.

¹⁹ Entrevista con Baba, realizada en Bamako el 17/07/2014.

En ocasiones, los enseres transportados no van destinados a la venta, ya que muchos comerciantes suelen "alquilar" parte del espacio de sus coches y furgonetas para el transporte de mercancías de sus compatriotas en España. Los ingresos fluctuantes del negocio de compra-venta se complementan, así, con ingresos más estables derivados del transporte para terceros o compra de productos por encargo. De este modo, se reduce la incertidumbre y el tamaño de la inversión necesaria para realizar un viaje, y se aprovecha una demanda permanente de sistemas *low cost* de expedición de bienes entre los migrantes en Europa y sus familiares en Mali. Más aún, cuando el aumento de la precariedad socioeconómica de los migrantes, y la escasez de dinero líquido para remesas, convierten una bolsa de vestidos, una nevera vieja, o una maleta cargada de material informático en una manera de contribución alternativa al envío de dinero.

Por otra parte, este mecanismo permite que se beneficien de este sector también actores cuyo acceso a la circulación geográfica se ve limitado por cuestiones de dinero, papeles o responsabilidades familiares. "Muchas personas no tienen un coche para llevar sus cosas y sin embargo tienen maletas"²⁰ afirma un informante. Es precisamente el caso de muchas mujeres malienses en España, cuya participación en este comercio se realiza a través de los viajes a Mali de sus compañeros, familiares y conocidos²¹.

En definitiva, por su capacidad para activar un sistema de relaciones entre la componente más móvil y la componente más sedentaria de la población malienses en España y Mali, el dispositivo económico que se está intentado esbozar no puede ser entendido simplemente como una infraestructura de importación comercial. Gracias a estas vinculaciones, tanto los que se desplazan, como los que no lo hacen, parecen participar (aunque lo hagan en formas y grados diferentes) en un mismo ciclo de captación, organización y traslado de mercancías, dentro de una misma economía de la movilidad transnacional.

3. Almacenes periféricos y domicilios privados: la cara prudente del negocio de lo usado en Europa

Detrás del vaivén de estos migrantes africanos, que parecen protagonizar aventuras comerciales aisladas y extemporáneas, encontramos no solo un abanico de actores diversos involucrados en las actividades de almacenamiento, venta y reventa, tanto en Europa, como en Mali, sino también una serie de espacios y nodos logísticos que permiten el funcionamiento de lo que va asumiendo el aspecto de un verdadero sector comercial. Parte de mi trabajo de investigación ha consistido en la observación atenta de algunos de estos espacios: se trata, en el caso europeo, de lugares muy discretos y alejados de las miradas de la opinión pública;

²⁰ Entrevista con Daouda, realizada en Madrid el 28/01/2014.

²¹ A propósito de la participación femenina de las malienses en el comercio de ocasión, cabe destacar un dato relevante: a pesar de los diversos impedimentos (su papel social, el cuidado de los hijos, sus escasos recursos económicos) que limitan su libertad de movimiento, las mujeres suelen tener total independencia a la hora de gestionar sus negocios comerciales. Ellas tienen sus propios contactos en Mali y su clientela (generalmente femenina). Sobre el tema véanse otros ejemplos de comercio informal de mujeres migrantes en DRIS, Nassima, *Ville Mouvementée. Espace public, centralité, mémoire urbaine à Alger*, L'Harmattan, Paris, 2001; SCHMOLL, Camille, «Pratiques spatiales transnationales et stratégies de mobilité des commerçantes tunisiennes» en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 21, n^o1, 2005, pp. 131-154; MANRY, Veronique, «Trabendo au féminin: les femmes algérienne dans le commerce à la valise» en ADELKAH, Fariba y BAYART, François (Eds.), *Les voyages du développement. émigration, commerce, exile*, Karthala, Paris, 2007, pp.219-268; RIBAS-MATEOS, Natalia y MANRY, Veronique, *Mobilités au féminin: La place des femmes dans le nouvel État du monde*, Karthala, Paris, 2013.



en cambio, en el caso de Mali, cabe notar la visibilidad y proliferación del comercio de lo usado en el panorama de ciudades grandes y pequeñas.

Como ya en parte comentado, los migrantes que se dedican al comercio transnacional de lo usado en España, se abastecen por diferentes canales: se va de la recolección de cosas abandonadas en la calle, a la movilización de intermediarios, mayoristas y pequeños suministradores que interceptan y concentran los bienes, para su posterior venta a los comerciantes. Se trata de un mercado en vías de expansión, cada vez mejor estructurado y todavía muy heterogéneo y volátil, donde encontramos mayoristas bien organizados, al lado de un pequeño ejército de actores sin muchos recursos. A continuación, el testimonio de Aziz, un maliense de treinta y ocho años, que complementa sus ingresos, enviando a Mali zapatos y bolsos de mujer nuevos y usados:

“Hay gente que lo está pasando mal, no sabe cómo comer, no tiene dinero para comer; ellos buscan las cosas y las llevan a otros que las compra y eso. Mis cosas las compro en Lucero, de un maliense, de una casa. Es un señor que recoge de la basura y revende. Y yo compro. Yo compro muchas cosas a cincuenta, sesenta céntimos”²².

Además de domicilios privados, existen lugares específicos que permiten el almacenaje y la reventa de grandes cantidades de productos de ocasión. He podido observar uno de ellos, en la periferia industrial al sur de Madrid. En un área muy amplia se encuentran alineados decenas y decenas de almacenes grandes y pequeños. Se trata de un sitio difícil de encontrar si no se conoce su ubicación, disimulado entre tantos polígonos y naves. En mis visitas, siempre me ha sorprendido ver cierto bullicio comercial, incluso de domingo, en este lugar periférico algo apartado de la autopista. El movimiento de vehículos y personas es permanente entre los almacenes, organizados en algunos casos como tiendas de mayoristas, donde se puede encontrar “un poco de todo” como me cuentan algunos de los regentes, aunque también me comentan que cada uno se acaba especializando en ciertos artículos.

En mis visitas, encuentro como tenderos o clientes a otros malienses y también a ciudadanos de otros países de África: Marruecos, Costa de Marfil, Camerún, etc. En muchos casos, proceden de otros trabajos y actividades que se han derrumbado con la crisis. Incluso comerciantes involucrados en el comercio de lo usado en épocas anteriores a la crisis intensifican hoy su participación en el sector. Este “espacio discreto de la globalización”, para usar una fórmula de Oliver Pliez²³, es un eslabón clave en la organización de la cadena comercial y asimismo un ejemplo del estatuto ambiguo de estas actividades, que evitan cualquier tipo de “publicidad” en el espacio público español. No se busca una verdadera invisibilidad, ya que almacenar mercancías no es una actividad ilegal, pero sí, cierta opacidad: la mayoría de las transacciones efectuadas aquí se realizan sin ningún tipo de trazabilidad fiscal. Además, si los dueños de los almacenes más grandes declaran a Hacienda una parte de la actividad económica que realizan en este espacio, no es el caso de los pequeños comerciantes, algunos de los cuales cobran el subsidio por desempleo.

²² Entrevista con Aziz, realizada en Madrid el 22/05/2014.

²³ PLIEZ, Oliver, *Villes du Sahara. Urbanisation et urbanité dans le Fezzan libyen*, CNRS Éditions, París, 2003, p. 25.

Realizadas en entornos privados o poco visibles, no declaradas a Hacienda²⁴, para algunos actores estas actividades no se consideran como un trabajo, sino más bien maneras de sobrellevar la precariedad, o estrategias de supervivencia a falta de otras opciones. Y eso, que la puesta en marcha de un negocio de este tipo demanda muchas más competencias, contactos y conocimientos de lo que hace suponer su apariencia improvisada y extemporánea. Lo que Alain Tarrius²⁵ ha definido el "saber circular y saber hacer circular mercancía entre países ricos y pobres" es en realidad una forma de acumulación de *capital social*²⁶ que resulta de la frecuentación de un entorno transnacional, capaz de generar y socializar de manera permanente informaciones fundamentales para el éxito de estas empresas.

En las reuniones de amigos, en las conversaciones entre compatriotas, en las llamadas a familiares y socios en Mali, es donde los comerciantes malienses dan forma a sus ideas de negocios: qué productos se venden mejor en Mali, como y donde proveerse en Europa, como conseguir una matrícula en la Dirección General de Tráfico para la exportación del vehículo, qué tipo de controles se realizan a la frontera, las limitaciones a la exportación de lo usado actualmente en vigor, los procedimientos y tarifas aduaneros, la manera de lidiar con los policías que piden pagos abusivos a lo largo del camino en Marruecos y Mauritania, etc. En sus trabajos sobre el comercio informal en el Mediterráneo, Michel Peraldi²⁷ ha empleado la noción de *place marchande* (o sea, plaza mercantil) para señalar no tanto un lugar físico, sino aquellos mecanismos de conexión que posibilitan el flujo transnacional de bienes consumibles entre mercados locales a gran distancia. Este flujo sería irrealizable sin la puesta en circulación de un enorme volumen de información valiosa:

"La plaza mercantil reactiva el ciclo de las mercancías cuyo destino se suponía terminado según las reglas del mercado mundial, es el caso de los productos de ocasión que las normas y los gustos del consumo occidental condenan a ser desechados. [...] La plaza mercantil se presenta entonces como un complejo económico que articula un enorme potencial de informaciones disponibles y pertinentes sobre los lugares, los stocks y sus momentos de disponibilidad con unas habilidades y competencias que posibilitan la reactivación de estos

²⁴ Hay que aclarar que no se trata en ningún caso de contrabando, ya que los comerciantes cumplen toda la normativa de Tráfico relativa a la exportación de vehículos en España, así como la burocracia en los pasajes fronterizos y los derechos de aduana en Mali.

²⁵ TARRIUS, Alain, *La mondialisation par le bas: les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, Balland, Paris, 2002, p. 51.

²⁶ Definido por Pierre Bourdieu como "el conjunto de los recursos actuales o potenciales, relacionadas con la posesión de una red durable de relaciones, más o menos institucionalizadas, de mutuo conocimiento y mutuo reconocimiento", el capital social es una de esas nociones sociológicas que ha trascendido más allá de la comunidad académica, para entrar en el lenguaje común (PORTES, Alejandro, "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna" en PORTES Alejandro, *Sociología económica de las migraciones internacionales*. Anthropos, Barcelona, 2012, pp. 83-100). Tan popular como controvertido, para algunos autores, hablar de capital social significa asignar un valor clave a la capacidad de los individuos para movilizar y aprovecharse de las redes sociales en las que participa (BOURDIEU, Pierre, "Le capital social" en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 31, 1980, pp. 2-3); para otros, significa considerar la suma de las redes y alianzas como elemento provechoso para las colectividades (COLEMAN, James S., "Social capital in the creation of human capital" en *American Journal of Sociology*, nº 94, 1988, pp. 95-121; PUTNAM, Robert, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" en *Journal of Democracy*, vol.6, nº1, 1995, pp. 65-78). no almacenes, coches en ruta y mercados improvisadosan recurrir uchos migrantes instalados en Europa una situacio s estrella de

²⁷ PERALDI, Michel, «Aventuriers du nouveau capitalisme marchand. Essai d'anthropologie de l'éthique mercantile" en ADELKAH, Fariba, BAYART, François, *Les voyages du développement. émigration, commerce, exil*, Karthala, Paris, 2007, p. 100.



ciclos interrumpidos de bienes²⁸.

4. La fiebre de lo usado en Bamako y su proliferación en el espacio urbano

Al llegar a Mali, "la reactivación de estos ciclos" productivos asume un semblante mucho menos discreto que en Europa. En la capital maliense el comercio de ocasión forma parte integrante del paisaje urbano. Bajo la apelación de *casses*, los productos de segunda mano se venden en cualquier esquina: en mercados, en tiendas especializadas, en garajes, pero también en puestos de venta improvisados en las aceras o dondequiera que se pare un coche procedente de Europa cargado hasta el techo. Aunque haya barrios concretos donde se concentre la venta de algunos artículos como los motores o los repuestos de principales coches importados en Mali (Mercedes, Peugeot, Toyota, Nissan); sin embargo, nos encontramos con un efecto de diseminación (de "invasión" según algunos) en el espacio urbano. Hoy en Bamako, no es nada raro ver cómo cuaja una pequeña muchedumbre de compradores frenéticos detrás de una furgoneta con las puertas traseras abiertas de par en par para despachar sus mercancías recién llegadas de Europa. Esta escena produce el efecto de un imán sobre la clientela maliense, persuadida que los primeros tienen acceso a las mejores gangas. "Es un poco la anarquía, cada cual puede instalarse donde quiere para vender sus cosas"²⁹ comenta un informante en Bamako. Y es imposible no darse cuenta de la debilidad de los malienses por los productos de ocasión, que representan para ellos una manera de apropiarse de los códigos de consumo de lo que es, en su imaginario, el Occidente próspero y moderno.

"Ahora mismo hay muchos que venden, pero también hay muchísimos que compran" admite un comerciante encontrado en Bamako. "Los malienses quieren los *casses*, los adoran, porque siguen siendo productos de calidad a pesar de ser usados"³⁰.

El común denominador del popurrí de productos vendidos es su procedencia europea, una procedencia que todo vendedor se esmera en anunciar sin tregua a sus clientes, como si fuera un sello de calidad. Esta referencia alcanza, en ocasiones, un matiz paradójico cuando en las etiquetas de cierta ropa usada se lee claramente la inscripción "Made in China". Hay que decir que los comerciantes (como sus clientes) hacen más bien referencia al estándar de calidad de los productos disponibles en el mercado europeo, que a su lugar de fabricación. La fórmula "viene de Europa", que se escucha constantemente en los puestos de venta de lo usado, es a pesar de todo una garantía, a la que se atribuye más importancia que a las etiquetas. Además, como bien saben muchos informantes, en la profusión oceánica de la producción china, existen mecanismos de fraccionamiento de los productos según su destino: lo que va destinado al mercado europeo debería ser de calidad superior a lo que llega en los mercados orientales o africanos, eso sin contar que los productos "Made in China" que se encuentran en Europa son a menudos seleccionados por casas conocidas que aplican un control minucioso sobre su producción deslocalizada.

Más allá de estas consideraciones, me parece interesante señalar que la buena reputación atribuida a los productos procedentes de Europa radica, asimismo, en una tradición

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Entrevista con Hussein, realizada en Bamako el 18/07/2014.

³⁰ Entrevista con Harouna, realizada en Bamako el 21/07/2014.

de importación de mercancías de ocasión que se remonta a los años sesenta. "Al principio era la maleta de los inmigrantes", afirma Nassima Dris³¹ a propósito del caso argelino. Al igual que en los otros ejemplos de comercio de ocasión entre Europa y África analizados por diferentes autores³², la historia del mercado de *casses* en Mali está indisolublemente vinculada a la experiencia de los migrantes en Europa.

Los comienzos de estas empresas comerciales se sitúan en las prácticas ostentadoras de los primeros emigrantes en los años sesenta y setenta, que volvían de Francia cargados de bienes con los que querían manifestar su éxito. Bienes que las familias se encargaban de vender, alimentando los mercados locales de ciudades grandes y pequeñas. Con el paso del tiempo, al incrementarse este flujo de productos, empieza a darse un fenómeno de progresiva transformación del sector, que ya no es la prerrogativa de los migrantes. Un grupo de comerciantes malienses invierte en él y logra reorganizar y concentrar en sus manos buena parte de las transacciones, especialmente en lo que respecta a la importación de vehículos y de textil usado³³. En las últimas dos décadas se asiste a una inversión de tendencia, producida por la llegada de una gran cantidad de pequeños actores: se trata en su mayoría de migrantes malienses de Francia y España, muchos de los cuales, desempleados o en situaciones de grave precariedad en Europa, se han visto empujados a utilizar su permiso Schengen para buscarse un hueco en un mercado en vía de saturación.

"Ahora la gente se ha lanzado en masa, el mercado en Mali está inundado!" comenta un informante en Bamako "y eso tiene también efectos peligrosos porque ya no se sabe de dónde vienen los *casses*: puede venir de basureros. Actualmente las cosas del hogar, los colchones, los vestidos pueden traer problemas a las familias: hace poco ha habido un problema en Bamako con los chinches de los colchones usados".

La inquietud de este informante sobre la "inundación" del mercado maliense, recalca los mensajes alarmistas vertidos por la prensa en Mali³⁴. Algunos articulistas mencionan la "proliferación incontrolada" y el "peligro para la salud pública" mientras que otros condenan la falta de voluntad política, al no haber límites fijados a la importación: Mali ha firmado sin ratificarlas (y sin darle alguna aplicación) numerosas convenciones internacionales sobre el transporte, la venta y el tratamiento de mercancías contaminantes. Por otra parte, hay quien

³¹ DRIS, Nassima, *Ville Mouvementée. Espace public, centralité, mémoire urbaine à Alger*, L'Harmattan, Paris, 2001, p. 277.

³² PERALDI, Michel, *Cabas et containers. Activités marchandes informelles et réseaux migrants transfrontaliers*, Maisonneuve & Larose, Paris, 2001; MANRY, Veronique, «Trabendo au féminin: les femmes algérienne dans le commerce à la valise» en ADELKAH, Fariba y BAYART, François (Eds.), *Les voyages du développement. émigration, commerce, exil*, Karthala, Paris, 2007, pp.219-268; SCHMOLL, Camille, «Pratiques spatiales transnationales et stratégies de mobilité des commerçantes tunisiennes» en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 21, n°1, 2005, pp. 131-154; STREIFF-FÉNART, Jocelyne y POUTIGNAT, Philippe, «De l'aventurier au commerçant transnational, trajectoires croisées et lieux intermédiaires à Nouadhibou (Mauritanie)» en *Cahiers de la Méditerranée*, n°73, 2006, pp. 129-149.

³³ BREDELOUP, Sylvie y LOMBARD, Jérôme, «Mort de la fripe en Afrique ou fin d'un cycle?» en *Revue Tiers Monde*, vol.194, n° 2, 2008, pp. 391-412.

³⁴ NIANGALY, Lassina, «Importation de marchandises d'occasion: Bamako, une poubelle à ciel ouvert !», *Maliweb*, noviembre de 2014: <http://maliactu.net/mali-friperie-ou-casse-boutique-un-mal-necessaire-pour-nos-populations/> [Consultado el 27 de agosto de 2017]; DIALLO, Omar, «Commerce d'articles de casse : Attention danger !» en *L'Essor*, 7 de marzo de 2014, p. 10; B.C., «Mali: Friperie ou casse-boutique: Un mal nécessaire pour nos populations!», *MaliActu*, noviembre de 2014 <http://maliactu.net/mali-friperie-ou-casse-boutique-un-mal-necessaire-pour-nos-populations/> [Consultado el 27 de agosto de 2017].



resalta la importancia de este mercado para los “pequeños bolsillos”.

Bien sean tibiamente permisivos, o tajantemente polémicos, los mensajes de la presa canalizan una aprensión compartida por una parte de la opinión pública en Mali. Su discurso señala una consecuencia incontrovertible del incremento del flujo de mercancías de ocasión: el riesgo medioambiental que supone la llegada masiva de bienes consumibles, bienes que acabaran tarde o temprano en un vertedero en un país sin infraestructuras adecuadas para el tratamiento de residuos. “Con la importación desenfrenada de artículos de *casses*, ¿Mali se ha convertido en un país-vertedero?” es la pregunta provocativa del autor de un artículo publicado en el periódico maliense *L’Essor* el 7 de marzo de 2014³⁵. En el artículo se citan datos que nos dan una idea del tamaño del problema: respecto a la importación de textil usado se habla de una importación en 2008 de 8 384 toneladas por un valor de mercado estimado a más de 3 155 millones di F CFA (equivalente a 4 809 795 euros); con una progresión constante año tras año, en 2012 llegamos a un volumen de importación de 12 025 toneladas por un valor de 5 221 millones di F CFA (7 959 411 euros). Asimismo, los articulistas señalan los efectos negativos de este incremento sobre el comercio local, afectado por la fuerte competencia y la presión a la baja sobre los precios de venta.

Sin embargo, queda por evaluar y medir atentamente el impacto de estas actividades en el tejido comercial, y en general, en la economía maliense tanto a nivel de los hogares como a nivel macro. Sin duda, se trata de un fenómeno estrechamente vinculado con otras cuestiones como el envío de remesas y la participación de los migrantes en la economía maliense.

5. Representaciones y auto-representaciones

Todos estos factores sitúan las actividades de comercio de ocasión en el centro de discursos enfrentados. Su estatuto es incierto y sujeto a oscilaciones: si bien, por un lado, gozan de la consideración positiva del auto-emprendimiento y del prestigio de los negocios, por el otro, la procedencia de la mercancía constituye un motivo de vergüenza, para algunos migrantes malienses.

Y eso se debe a su cercanía, en el imaginario colectivo, con el mundo de la pobreza y de la marginalidad: la manipulación y reventa de materiales destinados al vertedero, así como la recolección de objetos desechados, siguen siendo objeto de cierta estigmatización tanto en Mali como en Europa. Estas actividades, aquí como allá, evocan una relación más o menos explícita con la indigencia. Así, los encuestados alegan, en un momento dado, el potencial económico del sector de lo usado y sus oportunidades, al alcance de cualquiera que tenga habilidad y espíritu empresarial, y también cierta desazón por tener que dedicarse a actividades desprestigiadas, donde las ganancias son limitadas. Yacuba, un maliense residente en España desde 2005 que encuentro en Bamako en su puesto de venta de electrodomésticos de ocasión, parece dejarlo bastante claro, el comercio de ocasión no es más que una salida de emergencia en un periodo de crisis:

“Yacuba: — ¿Te interesa ver como hace la gente con la basura? (se ríe) El reciclaje allí no es mi interés, hay que vivir de eso, pero estar allí recogiendo

³⁵ DIALLO, Omar, «Commerce d’articles de casse : Attention danger !” en *L’Essor*, 7 de marzo de 2014, p. 10.

colchones, cosas que no valen para nada de otros países.

Investigadora: — Tú te consideras un comerciante?

Yacuba: — No yo no me quiero considerar nada, quiero tener la posibilidad de cambiar a otra cosa, no quiero vivir así, no me gusta eso, es mierda eso. Traer mierda aquí y encima calentarte la cabeza...no...La gente que llega a tener dinero compra las cosas nuevas aquí. Cosas limpias y eso. Pero es que cada día en Europa las cosas se ponen peor"³⁶.

Yacuba se niega a definirse comerciante por miedo a que su reputación se vincule de manera permanente al comercio de lo usado, actividad que delata hoy para muchos migrantes una situación de precariedad y la falta de un empleo estable en Europa. Otros destacan las ventajas de la autonomía laboral en comparación con sus antiguos empleos, las posibilidades de ganancia e incluso la ambición y el orgullo de querer montarse un negocio independiente. Un trabajo autónomo es visto en ocasiones como un medio para superar la explotación y las malas condiciones de trabajo que muchos han experimentado trabajando por cuenta ajena. Es lo que opina Thierno, un maliense de treinta y siete años, apasionado de motores, que decide en 2009, después de pasar por una larga lista de empleos precarios y mal remunerados, lanzarse en el comercio de coches de ocasión:

"Así que un día he pensado: en lugar de esto (un trabajo sumergido en una obra con un salario muy bajo), yo también quiero intentar montarme un negocio. Si te levantas pronto, con un poco de valor, puedes triunfar en África. Hace falta el valor de crear actividades, de ser creativos. Hay que pensárselo bien, tener buenas ideas y pues... intentar llevarlas a la práctica y luego se verá"³⁷.

La voluntad de rescate frente a los altibajos de la crisis, así como las ganas de sacarle partidos a las "buenas ideas" de negocios y al "valor" individual son ingredientes claves de la auto-representación de la mayoría de los encuestados. Y, sin embargo, a pesar de la habilidad emprendedora de los individuos, el éxito de estas empresas está sujeto a unas variables difícilmente controlables: robos a lo largo de la carretera, retenciones abusivas en los puestos de fronteras en Mauritania y Marruecos, calculo equivocado de los cargos aduaneros, problemas de remanentes y mercancías vendida bajo coste. La mayoría de estas empresas no puede permitirse presupuestar mucho dinero para eventuales complicaciones o situaciones de emergencia en el viaje. De modo que, según los datos recopilados, no son pocos los que salen perdiendo, o se encuentran con sus cargamentos bloqueados en la aduana. La experiencia de la inseguridad empaña los discursos de los comerciantes más optimistas, dibujando una imagen poco alentadora del comercio de ocasión. Si dejamos de lado algunas excepciones, la mayoría de los encuestados habla de él como de una necesidad, más que de una oportunidad. "Hay quien se dedica a comprar vehículos para llevarlos a Mali y venderlos" comenta Sekou, un maliense desempleado, en España desde hace más de diez años, "Si les funciona, vuelven para acá, y compran otro vehículo. La gente ahora hace esto, pero no hay nada estable en ello. ¡Esto no es un futuro, esto no es nada!"³⁸.

³⁶ Entrevista con Yacuba, realizada en Bamako el 17/7/2014.

³⁷ Entrevista con Thierno, realizada en Madrid el 17/12/2011.

³⁸ Entrevista con Sekou, realizada en Albacete el 26/06/2014.



En definitiva, si en el pasado los comerciantes transnacionales malienses han sido el ejemplo más emblemático de una clase media emergente, en busca de promoción social, hoy esta imagen positiva se ha alterado profundamente. Si miramos al comercio de lo usado, sector puntero en años anteriores, que ha acuñado las fortunas de muchos comerciantes, constatamos hoy la aparición de nuevos perfiles: las transformaciones de este sector nos cuentan las trayectorias de una generación de migrantes malienses afectados por la contracción del empleo en Europa, por la precarización social y económica, así como por la drástica reducción de las oportunidades de realización personal. Para ellos, el comercio de lo usado se vuelve el último recurso a su disposición. Un recurso controvertido que supone un riesgo considerable para los sujetos involucrados, ya que no todas estas aventuras comerciales tienen éxito (sino que en ocasiones esquilmán los ahorros de muchos años de trabajo asalariado). Asimismo, supone un peligro medioambiental importante para los países africanos, incapaces de contener el flujo (y el vertido) de materiales potencialmente muy contaminantes.

Conclusiones

En el panorama de estudios sobre migración y economía observamos hoy una mayor presencia de investigaciones que abordan el potencial económico de fenómenos como la movilidad geográfica y el transnacionalismo de las personas migrantes³⁹. El caso de estudio aquí presentado trata de contribuir al desarrollo de esta corriente, que supone un cambio de enfoque en el análisis de las actividades económica de la población migrante, rompiendo con el esquema analítico que vincula la migración a un área territorial restringida, coincidente con el perímetro de un estado (se ha hablado para ello de nacionalismo metodológico⁴⁰).

Las experiencias de comercio transnacional de lo usado constituyen un ejemplo valioso: testimonian la importancia de abordar cuestiones como el desempleo de la población migrante, a la luz de una comprensión más atenta de sus estrategias en ámbito económico y de su capacidad para aprovecharse de recursos ubicados en un espacio geográfico enormemente amplio⁴¹. Se trata de actividades que no aparecen en las estadísticas oficiales y que son difíciles de interceptar en las oficinas de empleo y otros espacios de trabajo, debido a que su naturaleza volátil y semi-regular las apartan de la mirada de la opinión pública. Al mismo tiempo, se trata de actividades económicas que representan acciones de "resistencia desde la vulnerabilidad", tal y como las definen⁴². En su estudio comparativo sobre los efectos de la recesión en los migrantes latinos en España y Estados Unidos, los autores ponen de manifiesto

³⁹ MACGAFFEY, Janet y BAZENGUISSA-GANGA, Remy, *Congo-Paris: Transnational Traders on the Margins of the Law*, Villiers publications, London, 2000; PORTES, Alejandro, GUARNIZO, Luis Eduardo y HALLER, William J, "Transnational Entrepreneurs: An Alternative Form of Immigrant Economic Adaptation" en *American Sociological Review*, vol. 67, nº 2, 2009, pp. 278-298; SINATTI, Giulia, "'Mobile transmigrants' or 'unsettled returnees'? Myth of return and permanent resettlement among Senegalese migrants" en *Population, Space and Place*, vol.17, nº2, 2011, pp.153-166; BLANCO, Cristina, *Movilidad humana y diversidad social en un contexto de crisis económica internacional*, Trotta, Madrid, 2014; SOLANO, Giacomo, "Transnational vs. local immigrant entrepreneurs: a literature comparative analysis of the use of personal skills and social network" en *American Journal of Entrepreneurship*, nº8(2), 2015, pp. 1-21.

⁴⁰ WIMMER, Andreas y GLICK SCHILLER, Nina, "Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences" en *Global Networks*, vol.2, nº4, 2002, pp. 301-334.

⁴¹ GUARNIZO, Luis Eduardo, "The Economics of Transnational Living" en *International Migration Review*, vol. 37, nº 3, 2003, pp. 666-699.

⁴² AYSA-LASTRA, María y CACHÓN, Lorenzo, "Resistencia desde la vulnerabilidad : inmigrantes latinos en España y Estados Unidos" en ARANGO, Joaquín, MAHÍA, Ramón, MOYA, David y SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena, (Eds.), *El año de los refugiados. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2016, pp. 140-163.

la capacidad de estas personas de elaborar estrategias de reacción no convencionales con los recursos a su alcance. Del mismo modo, los malienses encuestados conforman un grupo de migrantes que ha identificado en el comercio de lo usado una salida al desempleo estructural en España, individuando un nicho de mercado de fácil acceso y con cierto potencial económico en África.

Por otra parte, la observación atenta de estos negocios apunta a una serie de transformaciones en curso: en primer lugar, se destaca la evolución del comercio de productos de ocasión, saturado por la participación masiva de pequeños actores con escasa capacidad de inversión y recursos limitados. La creciente competencia y el alto riesgo de estas aventuras comerciales inciden negativamente sobre el estatus de estos comerciantes, cuyos sistemas de abastecimientos y modus operandi les vinculan, hoy más que en el pasado, con una economía de la precariedad y de la manipulación de los residuos. En segundo lugar, observamos un cambio en la opinión pública de Mali en cuanto a la acogida de estas empresas, que tiene que ver con su "proliferación indiscriminada" en el espacio urbano⁴³, y con sus efectos contaminantes. De momento, no parecen existir datos fiables para valorar la entidad de estos fenómenos: posiblemente un estudio del impacto en Mali, tanto en lo económico como en lo ambiental, de las empresas transnacionales promovidas por los migrantes sería un apoyo valioso a la elaboración de políticas públicas eficaces, orientadas a canalizar y minimizar las consecuencias negativas de estas prácticas económicas.

En cuanto al contexto español, es preciso considerar la investigación realizada como una contribución a un ejercicio más amplio, centrado en esbozar y entender la complejidad de las estrategias que los migrantes emprenden para reconfigurar sus proyectos migratorios afectados por la crisis. Frente a una sobrerrepresentación del retorno y de la re-emigración en las investigaciones que tratan del nexo migración-crisis⁴⁴, es importante tener en cuenta que los actores construyen su abanico de respuestas a la precariedad, integrando actividades diversas, como el autoempleo informal y el comercio transnacional aquí retratados. Se trata de actividades que reinventan la relación de los migrantes con el territorio, haciendo de su movilidad geográfica y de su capacidad para conectar espacios lejanos, las claves para reconfigurar sus equilibrios sociales y económicos tanto en el país de acogida como en el de origen. ●

Bibliografía

- AYSA-LASTRA, María y CACHÓN, Lorenzo, "Resistencia desde la vulnerabilidad : inmigrantes latinos en España y Estados Unidos" en ARANGO, Joaquín, MAHÍA, Ramón, MOYA, David y SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena, (Eds.), *El año de los refugiados. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2016, pp. 140-163.
- B.C., "Mali: Friperie ou casse-boutique: Un mal nécessaire pour nos populations!", *MaliActu*. noviembre de 2014 <http://maliactu.net/mali-friperie-ou-casse-boutique-un-mal-necessaire-pour-nos-populations/> [Consultado el 27 de agosto de 2017]
- BOURDIEU, Pierre, «Le capital social" en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 31, 1980, pp. 2-3.
- BLANCO, Cristina, *Movilidad humana y diversidad social en un contexto de crisis económica internacional*,

⁴³ DIALLO, Omar, "Commerce d'articles de casse : Attention danger !" en *L'Essor*, 7 de marzo de 2014, p. 10.

⁴⁴ MAHÍA, Ramón, "Evolución de la inmigración en España y mercado de trabajo" en ARANGO, Joaquín, MAHÍA, Ramón, MOYA, David y SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena (Eds.), *El año de los refugiados. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2016, pp. 107-137.



- Trotta, Madrid, 2014.
- BREDELOUP, Sylvie y LOMBARD, Jérôme, «Mort de la fripe en Afrique ou fin d'un cycle?» en *Revue Tiers Monde*, vol.194, nº 2, 2008, pp. 391-412.
- COLECTIVO IOE, "La población inmigrada ante la crisis: ¿mirando hacia otro lado?", 2013, <https://www.colectivoioe.org/uploads/0e22cdc4cf3eebeac22b81ad7ac32062f9cf9cf4.pdf> [Consultado el 27 de agosto de 2017]
- COLEMAN, James S., "Social capital in the creation of human capital" en *American Journal of Sociology*, nº 94, 1988, pp. 95-121.
- DIALLO, Omar, «Commerce d'articles de casse : Attention danger !" en *L'Essor*, 7 de marzo de 2014, p. 10.
- DRIS, Nassima, *Ville Mouvementée. Espace public, centralité, mémoire urbaine à Alger*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- FUNDACIÓN CEIMIGRA, "Nuevos Ciudadanos de Mali en España", *Miradas desde la migraciones*, 2010, http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/mirada_mali_vfb.pdf [Consultado el 27 de agosto de 2017]
- GUALDA, Estrella, "Migración circular en tiempos de crisis. Mujeres del Europa del Este y africanas en la agricultura de Huelva" en *Papers*, vol. 97, nº3, 2012, pp. 613-640.
- GUARNIZO, Luis Eduardo, "The Economics of Transnational Living" en *International Migration Review*, vol. 37, nº 3, 2003, pp. 666-699.
- HUMAN RIGHTS WATCH, "Sueños rotos. El impacto de la crisis española de la vivienda en grupos vulnerables", mayo de 2014: <http://www.solidarios.org.es/wp-content/uploads/suenos-rotos-impacto-de-la-cri-sisen-vivienda.pdf> [Consultado el 27 de agosto de 2017]
- LATOUCHE, Serge y HARPAGÉS, Didier, *La hora del decrecimiento*, Editorial Octaedro, S.L., Barcelona, 2011.
- LÓPEZ-SALA, Ana María y OSO, Laura, "Inmigración en tiempos de crisis: dinámicas de movilidad emergentes y nuevos impactos sociales" en *Migraciones*, nº37, 2015, pp. 9-27.
- MAHÍA, Ramón, "Evolución de la inmigración en España y mercado de trabajo" en ARANGO, Joaquín, MAHÍA, Ramón, MOYA, David y SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena (Eds.), *El año de los refugiados. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2016, pp. 107-137.
- MANRY, Veronique, «Trabendo au féminin: les femmes algérienne dans le commerce à la valise" en ADELKAH, Fariba y BAYART, François (Eds.), *Les voyages du développement. émigration, commerce, exil*, Karthala, Paris, 2007, pp.219-268.
- MARCUS, George E., "Ethnography In/Of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography" en *Annual Review of Anthropology*, nº24, 1995, pp. 95-117.
- MASSEY, Douglas S. y AYSA-LASTRA, Maria, "Social Capital and International Migration from Latin America" en *International Journal of Population Research*, vol. 2011, 2011, pp. 1-18.
- MACGAFFEY, Janet y BAZENGUISSA-GANGA, Remy, *Congo-Paris: Transnational Traders on the Margins of the Law*, Villiers publications, London, 2000.
- MOROKVASIC-MULLER, Mirjana, «La mobilité transnationale comme ressource: le cas des migrants de l'Europe de l'Est" en *Cultures & Conflits*, vol. 42-43, 1999, pp. 105-122.
- NIANGALY, Lassina, «Importation de marchandises d'occasion: Bamako, une poubelle à ciel ouvert !", *Maliweb*, noviembre de 2014: <http://maliactu.net/mali-friperie-ou-casse-boutique-un-mal-necessaire-pour-nos-populations/> [Consultado el 27 de agosto de 2017]
- PERALDI, Michel, *Cabas et containers. Activités marchandes informelles et réseaux migrants transfrontaliers*, Maisonneuve & Larose, Paris, 2001.
- PERALDI, Michel, «Aventuriers du nouveau capitalisme marchand. Essai d'anthropologie de l'éthique mercantile" en ADELKAH, Fariba, BAYART, François, *Les voyages du développement. émigration, commerce, exil*, Karthala, Paris, 2007, pp. 73-113.
- PLIEZ, Oliver, *Villes du Sahara. Urbanisation et urbanité dans le Fezzan libyen*, CNRS Éditions, Paris, 2003.
- PORTES, Alejandro, "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna" en PORTES Alejandro, *Sociología económica de las migraciones internacionales*. Anthropos, Barcelona, 2012, pp. 83-100.
- PORTES, Alejandro, GUARNIZO, Luis Eduardo y HALLER, William J, "Transnational Entrepreneurs: An Alternative Form of Immigrant Economic Adaptation" en *American Sociological Review*, vol. 67, nº 2, 2009, pp. 278-298.
- PUTNAM, Robert, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" en *Journal of Democracy*, vol.6, nº1, 1995, pp. 65-78.
- RIBAS-MATEOS, Natalia y MANRY, Veronique, *Mobilités au féminin: La place des femmes dans le nouvel État du monde*, Karthala, Paris, 2013.
- RIVERO, Patricia J., "La investigación multilocalizada en los estudios migratorios transnacionales. Aportes teóricos y prácticos" en *Trabajo y Sociedad*, nº 28, 2017, pp.327-342.
- ROGERS, Ali, *Recession, Vulnerable Workers and Immigration*. Compass, Oxford, 2009.

- SCHMOLL, Camille, «Pratiques spatiales transnationales et stratégies de mobilité des commerçantes tunisiennes» en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 21, n°1, 2005, pp. 131-154.
- SINATTI, Giulia, “‘Mobile transmigrants’ or ‘unsettled returnees’? Myth of return and permanent resettlement among Senegalese migrants” en *Population, Space and Place*, vol.17, n°2, 2011, pp.153-166.
- STREIFF-FÉNART, Jocelyne y POUTIGNAT, Philippe, «De l’aventurier au commerçant transnational, trajectoires croisées et lieux intermédiaires à Nouadhibou (Mauritanie)” en *Cahiers de la Méditerranée*, n°73, 2006, pp. 129-149.
- SOLANO, Giacomo, “Transnational vs. local immigrant entrepreneurs: a literature comparative analysis of the use of personal skills and social network” en *American Journal of Entrepreneurship*, n°8(2), 2015, pp. 1-21.
- TARRIUS, Alain, *La mondialisation par le bas: les nouveaux nomades de l’économie souterraine*, Balland, Paris, 2002.
- TORRES, Francisco y GADEA, M^a Elena, *Crisis, inmigración y sociedad*, Talasa, Madrid, 2015.
- WIMMER, Andreas y GLICK SCHILLER, Nina, “Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences” en *Global Networks*, vol.2, n°4, 2002, pp. 301-334.

El nexo entre la delincuencia organizada y la violencia

VÍCTOR RUIZ LÓPEZ*

RESUMEN

El artículo analiza de manera crítica el nexo entre la delincuencia organizada y la violencia en la República Democrática del Congo (RDC) a través de las teorías sobre la violencia, los estados fallidos y la delincuencia organizada. Se empieza por describir cómo los grupos armados se financian a través del tráfico de recursos naturales. Se continúa analizando el sistema de "cleptocracia violenta" establecido por la élite en el poder para depredar los recursos del país, a costa de la población. Se examinan asimismo dos ejemplos de corrupción empresarial. A continuación, se exploran algunas pistas de solución a niveles internacional, regional y local. El artículo confirma la existencia del nexo entre la delincuencia organizada y la violencia en la RDC, víctima de una "nueva guerra" que no se pretende ganar sino prolongar, motivada más por codicia que por agravios, en la que compiten actores estatales y no estatales, y cuyas víctimas son principalmente los civiles. Las élites extraen rentas con la complicidad de empresas multinacionales y paraísos fiscales, alimentando un círculo vicioso de subdesarrollo desde la creación del estado congoleño hace más de 130 años. Esta situación sigue frustrando los esfuerzos de construcción de la paz por parte de la comunidad internacional.

PALABRAS CLAVE

Delincuencia organizada; estado fallido; nuevas guerras; cleptocracia; codicia o agravio.



TITLE

The organized crime – violence nexus in the Democratic Republic of Congo

ABSTRACT

The article analyses the organized crime - violence nexus in the Democratic Republic of Congo (DRC) from a critical perspective through theories of violence, failed states and organized crime. It starts by describing how the armed groups are financed through the trafficking of natural resources. Then it analyses the system of "violent kleptocracy" established by the ruling elite to prey on the resources of the country at the expense of the population. It continues by examining two examples of corporate crime. The article considers some attempts of solution at the international, regional and local levels. The article ascertains the existence of the organized crime – violence nexus in the DRC, victim of a "new war" which is not intended to be won but extended, is motivated by greed rather than grievance, in which state and non-state actors compete, and which victims are mainly civilian. The elites extract rents from the country with the complicity of corporations and offshore jurisdictions, feeding a vicious circle of underdevelopment since the inception of the country 130 years ago. This situation continues to frustrate the efforts of the international community to build peace.

KEYWORDS

Organized crime; failed state; new wars; kleptocracy; greed or grievance.

*Víctor RUIZ LÓPEZ,

Doctorando del Programa de Doctorado en Seguridad Internacional del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Recibido:
31-01-2018

Aceptado:
30-05-2018

DOI:
<http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.008>

Introducción

A causa de la explotación de sus recursos naturales, Congo puede representar el mayor crimen jamás cometido en la historia del mundo - Arthur Conan Doyle¹

La población de la República Democrática del Congo (RDC) ha sido sometida a considerables sufrimientos desde el nacimiento de la nación al final del siglo XIX. Los diferentes regímenes que se han sucedido desde entonces han mantenido un sistema de "cleptocracia violenta"² para mantenerse en el poder. Hoy el país es aún víctima de actividades delictivas, y no solo por parte de grupos armados, sino también del estado y las multinacionales. Otros países de la región están implicados en este fenómeno, algunos como víctimas y otros como colaboradores. Este artículo analiza el nexo entre la delincuencia organizada y la violencia en la RDC a través de las principales teorías sobre la violencia, los estados fallidos y la delincuencia organizada.

El artículo empieza por analizar las teorías sobre la violencia, los estados fallidos y la delincuencia organizada. El segundo capítulo se centra en la delincuencia ejercida por los grupos armados, un aspecto bastante conocido del conflicto de la RDC. El tercer capítulo analiza las prácticas corruptas de las élites gobernantes para mantenerse en el poder y beneficiarse económicamente. El cuarto capítulo analiza dos casos de corrupción empresarial transnacional. El quinto capítulo describe los esfuerzos a niveles internacional, regional y local por resolver el nexo entre la delincuencia organizada y la violencia. El sexto capítulo contrasta la teoría con la realidad de este fenómeno. Se concluye que la delincuencia organizada sigue siendo la principal causa de la violencia directa y estructural en la RDC, y que el marco teórico elegido para estudiar este fenómeno es el adecuado.

El interés científico de este artículo es hacer un estudio de caso del nexo entre la delincuencia organizada y la violencia en la RDC. La delincuencia organizada se entiende en sentido amplio, incluyendo a la corrupción, así como el ejercicio de la violencia directa y estructural con fines de lucro. El estudio de la delincuencia organizada en los conflictos estuvo en boga en el ámbito académico a finales de los noventa y principios de los dos mil, y se ha tendido a obviar. Sin embargo, el problema en el terreno no se ha resuelto, sino que se ha agravado.

Lo que nos lleva al interés social del artículo, que renueva la atención sobre el grave daño que la delincuencia organizada y la corrupción siguen causando a la población de la RDC al perpetuar la violencia directa (conflicto armado), estructural (explotación y represión) y cultural (neocolonialismo). Este análisis debería remozar la atención de la comunidad internacional hacia el combate contra la delincuencia organizada y la corrupción. Desgraciadamente, los esfuerzos para mejorar esta situación han sido bastante limitados, mientras que el problema sigue empeorando.

¹ CONAN DOYLE, Arthur, *The Crime of the Congo*, Doubleday, Nueva York, 1909.

² LEZHNEV, Sasha, "A Criminal State. Understanding and Countering Institutionalized Corruption and Violence in the Democratic Republic of Congo", *Enough Project Violent Kleptocracy Series*, 2016, <https://enoughproject.org/reports/criminal-state-understanding-and-counteracting-institutionalized-corruption-and-violence-democr>, [consultado el 5 de mayo de 2018].



El interés personal del autor es reflejar la teoría desarrollada en su investigación y en su experiencia profesional en situaciones de conflicto y posconflicto, que reza que la principal causa de la violencia es la delincuencia organizada y la corrupción.

1. Teorías sobre la violencia, los estados fallidos y la delincuencia organizada

La naturaleza del conflicto violento ha evolucionado considerablemente en las últimas décadas, pasando de ser un enfrentamiento entre ejércitos nacionales a incluir actores estatales y no-estatales, y a apuntar a objetivos de carácter civil y económico. Esta evolución ha estimulado la investigación sobre las “nuevas guerras” y los estados fallidos. El concepto de delincuencia organizada también ha evolucionado recientemente, especialmente después de la Guerra Fría, cuando se ha hecho ubicua y se ha fundido con actividades políticas y económicas “lícitas”. La importancia de estos factores generadores de violencia no excluye otras causas profundas de los conflictos, de carácter histórico, político y cultural como expone Ruiz-Giménez³, en los que no se va a profundizar debido a la extensión del artículo.

1.1. Teorías sobre la violencia

Este análisis se insiere en la tradición de los estudios críticos de seguridad, y particularmente en la de la escuela de la emancipación representada por autores como Ken Booth⁴ o Andrew Linklater⁵. Según este enfoque, el referente de la seguridad es la sociedad e incluye conceptos como la seguridad humana y la preocupación por la pobreza y la opresión y no solo por el estado, como en las versiones realistas de los estudios de seguridad. Tiene como vocación emancipar al ser humano de daños violentos y no violentos. Pero veamos primero que es la violencia. A continuación, se van a enumerar las diferentes teorías que van a servir de marco para definir la violencia.

Johan Galtung, “padre” de los estudios de paz, ha desarrollado el concepto de la paz positiva como no solo la ausencia de violencia directa, sino también de violencia estructural (principalmente represión y explotación) y de una cultura de violencia que justifica los dos tipos anteriores⁶. Este concepto en sentido amplio es esencial a lo largo del artículo, pues por violencia no se va a entender únicamente la de tipo directo, sino también la estructural y la cultural. Otro concepto básico es el del daño.

Para Andrew Linklater⁷, la necesidad de controlar el daño ha sido central para la existencia humana desde que emergieron las sociedades. Analiza el problema del daño en la política mundial, que radica en el hecho de que las sociedades necesitan la capacidad de dañar para poder defenderse de amenazas internas y externas, pero deben también controlar la capacidad de dañar para que no se mate, hiera, humille o explote a los demás de manera

³ RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar (ed.), *Más allá de la Barbarie y la Codicia. Historia y política en las guerras africanas*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2012.

⁴ BOOTH, Ken (ed), *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner, Boulder, 2005.

⁵ LINKLATER, Andrew, *Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity*, Routledge, Abingdon, 2007.

⁶ GALTUNG, Johan, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, PRIO, Oslo, 1996.

⁷ LINKLATER, Andrew, *The Problem of Harm in World Politics: Theoretical Investigations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

indiscriminada. Para evitarlo, propone “formas cosmopolitas superpuestas de sociedad internacional” que incluyan a una sociedad pluralista de estados basada en principios de coexistencia; una sociedad solidaria de estados con principios morales comunes; y un marco post-Westfaliano donde los estados renuncien a una parte de su soberanía en favor de una moral común y normas políticas. El siguiente concepto es el de las “nuevas guerras”.

Mary Kaldor⁸ argumenta que las “nuevas guerras” se luchan por la identidad y por lo tanto su objetivo principal es el control de la población. Sus actores son principalmente no-estatales y se financian por medios privados o criminales. Las nuevas guerras son post-Clausewitzianas porque no son “competiciones de voluntades”, sino más bien empresas mutuas, una mezcla de guerra y crimen. Aunque algunos autores como Zubairu Wai⁹ o Meera Sabaratnam¹⁰ han acusado al concepto de “nuevas guerras” de contribuir a mantener la posición de dependencia de los países del Sur, ilustra bien la implicación de la delincuencia organizada en los conflictos.

Finalmente, David Keen¹¹ argumenta que en la actualidad ganar una guerra no es un fin en sí mismo, sino que tiende a ser parte de un juego más amplio, político y económico, que es compatible con el fortalecimiento del enemigo. Este autor se pregunta quién se beneficia de las guerras económica, política o psicológicamente, y alega que para terminarlas hay que entender los complejos y velados intereses de todas las partes implicadas. En una economía política de guerra, el objetivo del conflicto no es necesariamente derrotar al enemigo en el campo de batalla, sino la continuación de la pelea y la institucionalización de la violencia con fines de lucro.

1.2. Teorías sobre los estados fallidos

En este subepígrafe se van a analizar diferentes teorías relacionadas con los estados fallidos.

Por un lado, Daron Acemoglu¹² reivindica que las naciones fallan cuando son dirigidas por élites que concentran el poder político y económico en instituciones extractivas que impiden a los mercados libres prosperar. Por el contrario, las naciones con éxito han desarrollado históricamente instituciones políticas y económicas inclusivas.

Por su parte, Jean-François Bayart expone los lazos entre los gobiernos africanos y el fraude institucional¹³: contrabando, saqueo de recursos naturales, promoción de ejércitos privados, privatización de las instituciones estatales, y desarrollo de “economías de saqueo”. También describe el concepto de “extroversión” como la manera en que ciertas élites africanas

⁸ KALDOR, Mary, *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Wiley, Hoboken, 2012.

⁹ WAI, Zubairu, *Epistemologies of African Conflicts: Violence, Evolutionism, and the War in Sierra Leone*, Palgrave Macmillan, Londres, 2012.

¹⁰ SABARATNAM, Meera, *Decolonising Intervention: International Statebuilding in Mozambique*, Rowman & Littlefield International, Londres, 2017.

¹¹ KEEN, David, *Useful Enemies: When Waging Wars Is More Important Than Winning Them*, Yale University Press, New Haven, 2012.

¹² ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, The Crown Publishing Group, Nueva York, 2012.

¹³ BAYART, Jean-François, ELLIS, Stephen y HIBOU, Béatrice, *The criminalization of the state in Africa*, Oxford, 1999.



participan en la creación y mantenimiento de la dependencia de África con relación al sistema global para beneficio propio. Bayart, ha sido acusado de racismo por criticar a los regímenes africanos con el objeto de mantener la supremacía de occidente¹⁴, pero ciertos aspectos de su análisis son acertados.

Finalmente, Philippe Le Billon analiza cómo el sector de los recursos influencia la ocurrencia y el desarrollo de las guerras¹⁵. Identifica tres dimensiones: vulnerabilidad, riesgo y oportunidad. La primera describe la "maldición de los recursos", en la que la dependencia económica de un recurso resulta en bajo rendimiento económico y debilitación de las instituciones, haciendo el país más vulnerable a los conflictos. En la segunda, el "conflicto de recursos", considera que ciertos recursos son más propensos a la violencia debido a la facilidad de su control y explotación. La tercera dimensión es la de los "recursos de conflicto", que se centra en la oportunidad que suponen para financiar los conflictos.

1.3. Teorías sobre la delincuencia organizada

La delincuencia organizada transnacional es un fenómeno poco conocido debido a su carácter clandestino, pero que ha sido incluido como una de las 10 principales amenazas a la humanidad por el informe del Secretario General de la ONU "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos" de 2004¹⁶.

A principios de los años 2000, Paul Collier lanzó el debate sobre si los conflictos están ocasionados más bien por motivos económicos (codicia) o políticos (agravios)¹⁷. Ambos pueden ser necesarios para mantener una rebelión: los agravios permiten a una organización rebelde crecer hasta que se convierte en un predador viable, mientras que la avaricia puede hacer sobrevivir a la organización una vez que ha alcanzado este punto. Aunque Collier se refería principalmente a la codicia de los rebeldes, exactamente la misma motivación se puede atribuir a las élites gobernantes (especialmente si proceden de una rebelión, como es el caso en los países de los Grandes Lagos), en una interpretación menos conservadora de su teoría. En realidad, son siempre las elites de ambas partes las que más rendimiento obtienen de la violencia. Aunque la teoría de Collier está basada en la economía neoclásica, y es excesivamente técnica y matemática, tiene aspectos muy útiles para el análisis que nos ocupa.

El sociólogo Charles Tilly argumenta que los estados practican la "extorsión" a cambio de protección como parte de sus actividades habituales¹⁸. Interpreta la práctica de la "guerra" como la eliminación de rivales o amenazas externas. La "construcción del estado" consiste en la eliminación de rivales internos. La "protección" es el acto de eliminar amenazas a favor de los clientes propios. La "extracción" o recaudación de impuestos, es el acto de asegurar los

¹⁴ WAI, Zubairu, *op. cit.* p. 5.

¹⁵ LE BILLON, Philippe, *Wars of Plunder: Conflicts, Profits and the Politics of Resources*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

¹⁶ ONU, Secretario General, "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio", 2004.

¹⁷ COLLIER, Paul y HOEFFLER, Anke, "Greed and Grievance in Civil War", *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, No. 4, 2004, pp. 563-595.

¹⁸ TILLY, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime", en EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

medios para llevar a cabo las tres actividades anteriores.

Por su parte, el jurista James Cockayne investiga cómo los grupos criminales compiten o colaboran con los gobiernos en el mercado por el gobierno¹⁹. Intenta comprender la convergencia entre los poderes político, militar, empresarial y criminal. Describe cómo las mafias persiguen estrategias criminales influenciando elecciones, cambiando constituciones, fomentando el terrorismo, haciendo la guerra y negociando acuerdos de paz. Viceversa, ciertos actores políticos tienen no solo objetivos políticos sino también criminales.

Finalmente, Benjamin Lessing²⁰ distingue dos lógicas de conflicto entre cárteles y estados: el "lobby violento" y la "corrupción violenta". Los cárteles luchan entre sí por el control de recursos o territorio, pero se enfrentan al estado para debilitarlo, ya sea constriñendo su comportamiento mediante la corrupción violenta, o influenciando sus políticas mediante el lobby violento.

A continuación, veremos cómo operan los grupos armados en el este de la RDC.

2. Grupos armados y tráfico de recursos naturales

Normalmente los rebeldes ejercen la violencia para alcanzar objetivos políticos, mientras que los bandidos lo hacen por lucro, y las fuerzas de seguridad se oponen a ambos. Veremos cómo frecuentemente en la RDC estas tres categorías se confunden.

Según la Misión de Estabilización de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUSCO) en 2017 había más de 70 grupos armados activos en la RDC²¹. Los rebeldes del este del país financian su armamento y actividades mediante la explotación y tráfico de recursos, y la extorsión de la población. El problema es internacional, ya que varios países de la región permiten el tránsito de estos productos y otros los compran, e incluso patrocinan milicias. Ruanda está particularmente implicada, siendo una de las zonas preferidas para el tráfico de minerales, aunque también afecta a Uganda y Burundi.

Si el coltán solía ser la mayor fuente de ingresos para los grupos armados, este ha sido sustituido en los últimos años por el oro y la casiterita (mineral de estaño). La demanda de estaño creció a mediados de la primera década de los dos mil, alcanzando las 363 000 toneladas en 2007. El oro es fácil de vender de contrabando, convirtiéndolo en una mercancía muy atractiva para los rebeldes. El principal destino del oro de la RDC es Dubái, donde no existe prácticamente ningún control²².

En 1994, extremistas Hutus intentaron exterminar a la población Tutsi de Ruanda matando a más de medio millón de personas. Cuando el país fue tomado por los Tutsis del

¹⁹ COCKAYNE, James, *Hidden Power. The strategic logic of organized crime*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

²⁰ LESSING, Benjamin, "Logics of Violence in Criminal War", *Journal of Conflict Resolution*, vol 59, num 8, 2015, pp. 1486-1516.

²¹ ONU, "Armed Groups Glossary", Informe no publicado, 2017.

²² MARTIN, Alan y TAYLOR, Bernard (eds.), "All that Glitters is Not Gold: Dubai, Congo and the Illicit Trade of Conflict Minerals", *Partnership Africa Canada*, 2014.



Frente Patriótico Ruandés (RPF), dos millones de Hutus huyeron al este de la RDC por temor a represalias. Entre ellos se encontraban militares y milicianos que habían participado en el genocidio, y continuaron sus actividades contra el nuevo gobierno, evolucionando hasta transformarse en las actuales Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR). En 1997, Laurent Kabila destituyó al presidente Mobutu con el apoyo militar de Ruanda y Uganda. En 1998 Kabila, rompió con sus aliados que apoyaron nuevas rebeliones en el este de país durante la segunda guerra de la RDC o "guerra mundial africana"²³. El conflicto terminó oficialmente en 2003, pero el este de la RDC es aún víctima del conflicto armado. Aunque los motivos que mueven a las milicias son complejos, los beneficios del tráfico ilegal de recursos naturales son la principal fuente de financiación de los grupos armados, lo cual perpetúa la inseguridad.

A pesar de cierto progreso político reciente, el FDLR permanece activo y sigue percibiendo millones de dólares procedentes de los diferentes tráficos y de la tasación ilegal (aparte de otras contribuciones como las de la diáspora). El control del FDLR sobre minas de oro y casiterita continúa generándoles importantes rendimientos. La ONU, sospecha que algunos mandos de las FARDC no tienen interés en terminar el conflicto en el este de la RDC mientras sus unidades puedan desplegar y aprovecharse de las zonas mineras, así como de fondos del gobierno para las operaciones²⁴.

Según International Alert²⁵, el sistema actual de comercio enriquece a un pequeño grupo de altos cargos, oficiales, señores de guerra, comerciantes, transportistas e intermediarios cuyos beneficios alcanzan los millones de dólares. Los intentos de la ONU y ONGs por identificar a los individuos implicados en estas "redes de élite" han tenido un resultado limitado. A pesar de su falta de transparencia, estas redes ilustran la naturaleza criminal de las relaciones entre los negocios, la política y la violencia.

Un estudio de la ONU sobre el crimen ambiental de 2015²⁶, concluyó que la RDC ya no hace frente a una insurgencia política, sino cada vez más a grupos armados ligados a redes de delincuencia organizada transnacional implicadas en grandes operaciones de contrabando y blanqueo, bien establecidas en el este de la RDC y en los países vecinos. Evalúa la explotación de recursos naturales en el este de la RDC en 1 250 millones de dólares por año. Estos beneficios derivan principalmente del oro (40-120 millones), la madera (16-48 millones), el carbón (12-35 millones), los minerales 3T²⁷ (7-22 millones), los diamantes (16-48 millones) y la fauna (14-28 millones). Alrededor del 98% de los beneficios de la explotación ilegal de recursos naturales, en particular el oro, el carbón y la madera, revertiría a las redes

²³ PRUNIER, Gérard, *Africa's World World War: Congo, the Rwandan genocide, and the making of a continental catastrophe*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

²⁴ Entrevista con funcionario de la ONU, 2017.

²⁵ INTERNATIONAL ALERT, "The Role of the Exploitation of Natural Resources in Fuelling and Prolonging Crises in the Eastern DRC", 2009, https://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/Natural_Resources_Jan_10.pdf, [consultado el 5 de mayo de 2018].

²⁶ UNEP/MONUSCO, "Experts' background report on illegal exploitation and trade in natural resources benefitting organized criminal groups and recommendations on MONUSCO's role in fostering stability and peace in eastern DR Congo", 15 de abril de 2015, pp. 3-32, http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_DR Congo_MONUSCO_OSESG_final_report.pdf [consultado el 15 de octubre de 2017].

²⁷ Los minerales 3T son el estaño, el tántalo y el tungsteno.

criminales. Los grupos armados no retendrían más que el 2% de los beneficios, equivalente a unos 13 millones, cantidad suficiente para costear a unos 8 000 combatientes al año, lo que permitiría a grupos armados derrotados resurgir continuamente y seguir desestabilizando la región.

3. Corrupción estatal

Los grupos armados rebeldes no son los únicos actores en el vínculo entre la delincuencia organizada y la violencia en la RDC. Según Mbaya Kankwenda²⁸, el sistema imperante en la RDC ha sido el de la extracción y la desposesión desde Leopoldo II, pasando por el colonialismo, el mobutismo y el régimen actual. Según Sasha Lezhnev²⁹, las élites han usado la corrupción y la violencia para saquear los recursos naturales de la RDC, abusar de la población y de las instituciones desde 1885.

El gobierno ha recurrido a la represión contra la oposición y los medios de comunicación, alcanzando la RDC el puesto 154/180 en la clasificación de libertad de la información de Reporteros Sin Fronteras³⁰. Aunque el valor de este tipo de índices es contestable, la RDC también está considerado como no libre en el *Freedom House Index*³¹, tiene el puesto 156/176 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (TI)³², y el puesto 6/178 en el Índice de Estados Frágiles³³.

Según Lezhnev los cuatro regímenes de los últimos 130 años en la RDC se han caracterizado por la "cleptocracia violenta", que se define como: "un sistema de mal gobierno en el cual las redes dirigentes y sus socios comerciales capturan las instituciones de gobierno con el objeto de extraer recursos y asegurar el régimen, haciendo uso de la violencia para mantenerse en el poder"³⁴.

Dos factores han exacerbado la violencia y la corrupción en la RDC. En primer lugar, el tamaño y la diversidad del país han incitado a los sucesivos regímenes a comprar la lealtad de las élites locales con el objeto de tapar los agravios. En segundo lugar, la debilidad del estado ha animado a las élites a usar los recursos del país para beneficio personal.

Leopoldo II explotó el Estado Independiente del Congo (EIC) como su propiedad personal entre 1885 y 1908³⁵, y se estima que entre 5 y 10 millones de personas murieron cosechando marfil y caucho bajo el férreo control de la Fuerza Pública, mientras Leopoldo acumulaba 1100 millones de dólares. Creó el primer centro de blanqueo de capitales

²⁸ KANKWENDA, Mbaya, *L'Économie politique de la prédation au Congo-Kinshasa. Des origines à nos jours 1885-2003*, ICREDES, Kinshasa, 2005.

²⁹ LEZHNEV, Sasha, *op. cit.* p.2.

³⁰ Reporters Sans Frontières, <https://rsf.org/fr/classement>, [consultado el 30 de abril de 2018].

³¹ Freedom House Index, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/congo-democratic-republic-kinshasa> [consultado el 03 de junio de 2018]. Mide el grado de derechos políticos y libertades civiles de los países en una escala del 1 (más libre) al 7 (menos libre). Los países se clasifican como "Libre", "Parcialmente libre" o "Sin libertad".

³² Transparencia Internacional, <https://www.transparency.org/country/COD> [consultado el 30 de abril de 2018].

³³ Fragile States Index, <http://fundforpeace.org/fsi/> [consultado el 30 de abril de 2018].

³⁴ LEZHNEV, Sasha, *op. cit.* p. 2

³⁵ HOCHSCHILD, Adam, *King Leopold's Ghost*, New York, Pan Books, Londres, 1999.



extraterritorial desde el que sus sociedades pantalla hacían inversiones en todo el mundo.

Durante los 32 años de su régimen, que mereció la denominación de “cleptocracia” por antonomasia, Mobutu acumuló más de 4000 millones de dólares³⁶. Hizo uso de la depredación, la represión y el clientelismo para mantenerse en el poder. Utilizó el 20% del presupuesto del estado para sí mismo. El PIB per cápita se redujo a la mitad entre 1960 y 1992. El régimen finalmente se debilitó debido a la crisis económica causada por los programas de ajuste estructural (PAEs), la caída de los precios del cobre, la retirada de EEUU después de la guerra fría, así como una fuerte oposición interna.

Este estado decadente se convirtió en presa fácil para Ruanda y Uganda, que apoyaron al líder rebelde y traficante de oro y marfil Laurent Kabila para tomar el poder en 1997. Kabila no fue capaz de cambiar el sistema, y estableció sus propias redes de clientelismo. Durante las guerras que duraron hasta 2003, e incluyeron la participación de once ejércitos nacionales, más de cinco millones de personas murieron por causas relacionadas con la guerra³⁷. Según el Grupo de Expertos de la ONU de 2001 “el conflicto de la RDC consiste principalmente en el control y comercio de cinco recursos minerales: coltán, diamantes, cobre, cobalto y oro³⁸. La motivación de los ejércitos extranjeros para intervenir en la RDC terminó siendo la extracción del máximo beneficio comercial y material. Esto es cierto tanto para los aliados del gobierno como los partidarios de los rebeldes”³⁹. El hijo de Laurent Kabila le sucedió después de su asesinato en 2001. La guerra terminó en 2003 y Joseph Kabila fue elegido presidente en 2006.

Lezhnev ha definido los siguientes “siete pilares de la cleptocracia violenta” que han regido en la RDC en los últimos 130 años⁴⁰. El primer pilar consiste en que las fuerzas de seguridad tienen que autofinanciarse. Para evitar que los comandantes militares den un golpe de estado hay que mantenerles ocupados y satisfechos. Repitiendo la máxima de Mobutu “puesto que tenéis armas, no necesitáis salario”⁴¹, el gobierno da rienda suelta a sus actividades económicas ilegales, lo que implica la militarización de todos los sectores de la economía. Por ejemplo, las fuerzas de seguridad están presentes en más de un tercio de las más de 1 000 minas investigadas por centro de investigación *International Peace Information*

³⁶ Transparencia Internacional, “Global Corruption Report 2004”, 2004, p. 100; NZONGOLA-NTALAJA, Georges, *The Congo from Leopold to Kabila*, Zed Books, Londres, 2013, pp. kindle 2985-2986.

³⁷ UNHCHR, “Report mapping the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed in the DRC between March 1993 and June 2003”, 2010, <https://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/RDCProjetMapping.aspx>, [consultado el 5 de mayo de 2018].

³⁸ Los informes de los Grupos de Expertos del Comité de Sanciones de la ONU siguen publicándose anualmente y son una fuente valiosa de información sobre el tráfico de recursos en la RDC, aparte de medio de presión para combatirlo mediante sanciones.

³⁹ ONU Consejo de Seguridad, Panel of Experts, “Addendum to the report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo”, S/2001/1072, November 10, 2001, p. 26, para. 148, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/DRC%20S%202001%201072.pdf> [consultado el 15 de octubre de 2017].

⁴⁰ LEZHNEV, Sasha, *op. cit.* p. 2.

⁴¹ Entrevista de Jason Stearn con el general Prosper Nabyolwa en Kinshasa en diciembre 2007, en STEARNS, Jason, *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*, Public Affairs, 2011; El sueldo oficial de un coronel es de 98 dólares y el de un soldado 83, pero los oficiales superiores reciben cuantiosos complementos para operaciones, lo que les incita a prolongar las operaciones en vez de derrotar al enemigo.

Service (IPIS)⁴².

El segundo pilar consiste en la necesidad de la oligarquía de mantenerse en el poder para no perderlo todo. Bajo Leopoldo II una ley declaraba que toda "tierra vacante" en el EIC (es decir no explotada por extranjeros) pertenecía al rey. El riesgo de perder el poder y la riqueza, aumenta la predisposición de las élites a emplear la violencia para consolidar sus ganancias. La RDC sigue la política de que el ganador se lo lleva todo: "le pouvoir se mange entier", como dijo Bayart⁴³. Los activistas que exigen responsabilidades por los abusos de los derechos humanos y la corrupción, así como las élites rivales, son una amenaza para el régimen. Los detentores del poder hacen uso de la intimidación, la represión y la violencia para sofocar la disensión, las aspiraciones democráticas y la influencia de las élites rivales.

En tercer lugar, el régimen tiene que asegurarse de que las élites no tengan que rendir cuentas. La justicia garantiza la impunidad de los altos cargos por corrupción o abusos de derechos humanos mediante investigaciones poco diligentes o directamente archivadas. En cuanto a la justicia internacional, hasta ahora casi solo ha procesado a opositores como Jean-Pierre Bemba. A pesar de la política de tolerancia cero contra las violencias sexuales, ningún alto cargo ha sido procesado aún.

El cuarto pilar consiste en crear estructuras estatales paralelas y cooptar a grupos rebeldes. El ejército de 130 000 hombres está formado por retazos de exrebeldes mal integrados a fin de mantener las divisiones. La mayoría de las rebeliones se originan desde dentro del sistema, como la del M23 en 2012. El presidente mantiene un control directo sobre los 15 000 hombres de la Guardia Republicana. Como dijo Reno, "el desorden en el Zaire no era anarquía, sino el resultado de una estrategia deliberada para preocupar, destruir y desorganizar a los rivales"⁴⁴. El régimen promueve cierta representación de las diferentes regiones para conseguir legitimidad ante la población, y mediante la designación de tecnócratas en los gobiernos para ganarse la simpatía de la comunidad internacional.

El quinto pilar de la cleptocracia violenta consiste en asegurarse de que los funcionarios se beneficien de la corrupción. La práctica del "retorno" obliga a remitir a los superiores parte de los beneficios obtenidos a cambio de un nombramiento a una posición remunerada. Esta práctica refuerza el concepto del oficio público como lealtad personal al jefe en vez de la responsabilidad hacia los ciudadanos. Las autoridades ven también la soberanía como una licencia para gravar, legalmente o no. Contando los impuestos formales e informales, que reviertan al tesoro o no, la imposición media a los congoleños se estima en un 55% de sus ingresos⁴⁵.

El sexto pilar consiste en asegurar beneficios personales sobre los contratos de recursos

⁴² IPIS, "Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo", 2015, http://ipisresearch.be/wp-content/uploads/2016/10/Mapping-minerals-in-eastern-DR-Congo_v005.pdf [consultado el 3 de junio de 2018].

⁴³ BAYART, Jean-Francois, *L'état en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989.

⁴⁴ RENO, William, *Warlord politics and the African state*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

⁴⁵ WORLD BANK, "Doing Business, Congo, Democratic Republic", <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/congo-dem-rep/paying-taxes> [consultado el 15 de octubre de 2017].



naturales, la reducción de los servicios públicos y el sabotaje de las reformas. Para acceder a ayudas internacionales, al sistema bancario occidental y a contratos comerciales, el régimen hace lo posible por no ser considerado como paria. El gobierno ha aplicado los estándares de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI⁴⁶) en el sector minero y ha declarado "tolerancia cero" a la corrupción. Sin embargo, las compañías estatales y pantalla permanecen opacas y ningún alto cargo ha sido procesado aun por corrupción. La RDC está clasificada 75/89 en el Índice de Gobernanza de los Recursos mineros⁴⁷. Por ejemplo, en 2014, 580 millones de dólares de rendimientos minero (28% del total) nunca llegaron al tesoro⁴⁸.

El séptimo pilar consiste en crear incertidumbre para facilitar la corrupción. El gobierno ahoga cualquier reforma en la organización de conferencias *ad hoc* y sucesivas comisiones. Por ejemplo, el gobierno no rinde cuentas sobre los contratos mineros, como es el caso del "contrato chino" de minerales por infraestructura Sicominés por un montante de 6 200 millones de dólares.

Pero la corrupción estatal no podría ocurrir sin la colaboración de ciertas empresas multinacionales, como veremos a continuación.

4. Corrupción empresarial

La delincuencia organizada corporativa, definida como un "daño grave, duradero y extenso cometido contra la sociedad o el ambiente con el objeto de obtener un importante beneficio económico por actores económicos"⁴⁹, es también responsable de la miseria del pueblo congoleño. Zoe Marriage la llama el "elefante en la habitación" del sistema político⁵⁰, y está afectando a procesos importantes como las elecciones. Analizaremos a continuación dos ejemplos de este fenómeno.

4.1. Exploración de petróleo en el parque del Virunga

Según Global Witness, al reducirse la disponibilidad de yacimientos de fácil acceso en zonas tradicionales de producción de petróleo, un número creciente de compañías se mostró dispuesto a aventurarse en territorios inexplorados. Cuando el gobierno de la RDC declaró que partes del Parque Nacional de Virunga (PNV) habían sido puestas a disposición de la exploración de petróleo⁵¹, las compañías no tardaron en reaccionar. La francesa Total y la británica SOCO International obtuvieron derechos de exploración en bloques que incluían partes del PNV. Esto provocó protestas internacionales, ya que el PNV es el parque más antiguo de África y el que posee más biodiversidad, incluyendo sabana, selva, volcanes activos y algunos de los grandes lagos africanos. Es también el hogar de unos 220 gorilas amenazados

⁴⁶ EITI es el estándar global para la buena gobernanza del petróleo, el gas y los recursos minerales. Es un programa destinado a mejorar la transparencia de los pagos por las empresas de los sectores minero y petrolero a los gobiernos, así como a aumentar la transparencia relativa a los ingresos recibidos por los gobiernos.

⁴⁷ <http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles/COD/mining> [consultado el 15 de octubre de 2017].

⁴⁸ EITI 2014 report, p. 12.

⁴⁹ RUIZ, Daniel, "Transnational Organized Crime: Its Nature and Threats to Peace", UNED, 2018.

⁵⁰ MARRIAGE, Zoe, "The elephant in the room: offshore companies, liberalisation and extension of presidential power in DR Congo", *Third World Quarterly*, Volume 39, Issue 5, March 2018, pp. 889-905.

⁵¹ GLOBAL WITNESS, "Drillers in the mist: how secret payments and a climate of violence helped SOCO International open Africa's oldest national park to oil", p.2, 2014, https://www.globalwitness.org/documents/11102/drillers_in_the_mist.pdf, [consultado el 5 de mayo de 2018]

de las montañas, una cuarta parte de la población mundial.

UNESCO declaró que las actividades petrolíferas son incompatibles con su condición de Patrimonio de la Humanidad, y en 2013 Total prometió retirarse de cualquier actividad petrolífera en el parque. Sin embargo, SOCO International⁵² —con base entre Gran Bretaña, EEUU y las Islas Vírgenes— mantuvo la autorización para explorar hidrocarburos en el bloque V, dentro del parque, que había recibido en 2011⁵³.

Según Global Witness⁵⁴, oponentes a SOCO en la RDC fueron arrestados, golpeados y apuñalados por miembros de las fuerzas de seguridad que apoyaban a la compañía. Un oficial de la inteligencia militar que trabajaba con SOCO ofreció sobornos a un guardia del parque para que espíara a su director. SOCO pagó a un miembro del parlamento para obtener acceso al PNV bajo un turbio contrato de consultoría. Rebeldes armados recibieron dinero de subcontratistas de SOCO a cambio de protección. En 2014 tuvo lugar un intento de asesinato contra el director del parque, Emmanuel de Mérode, que acababa de presentar una denuncia contra SOCO en el tribunal de Goma⁵⁵. Muchos de estos hechos fueron divulgados en el premiado documental "Virunga"⁵⁶.

En 2012 y 2013 Gran Bretaña, Bélgica, la Unión Europea (UE) y Alemania condenaron la exploración de petróleo en el PNV y varias entidades desinvertieron de SOCO. Bajo fuerte presión de organizaciones de protección del ambiente y el patrimonio, incluidos UNESCO y WWF, SOCO finalmente tuvo que abandonar la exploración en 2015. Sin embargo, el gobierno no ha renunciado a la exploración en el PNV, y desde 2017 una oscura compañía nigeriana, Oil Quest (con lazos con SOCO), está negociando la recuperación de los derechos de exploración⁵⁷. Si el famoso PNV cayera bajo la explotación de petróleo, otros parques africanos —como el Parque de Salonga⁵⁸, también situado en la RDC y considerado Patrimonio de la humanidad— estarían amenazados.

4.2. Crimen de guante blanco

Dan Gertler es un magnate israelí que compró su primera mina en la RDC en 1997, en el auge de la guerra. Desde entonces ha invertido en los sectores del cobre, del oro y del petróleo, y ha desarrollado una estrecha amistad con el presidente.

Según Lezhnev, el grupo Fleurette de Gertler, registrado en Gibraltar, es la empresa matriz de cientos de compañías registradas en paraísos fiscales⁵⁹. En 2013 participaba en

⁵² *Ibidem*, p. 5.

⁵³ *Ibidem*, p. 7.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁵ BBC, "Belgian Emmanuel de Merode shot in DR Congo ambush", <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-27049627> [consultado el 15 de octubre de 2017].

⁵⁶ Virunga movie, <http://virungamovie.com>, 2014. [consultado el 15 de octubre de 2017].

⁵⁷ Africa Energy Intelligence, "Who's hiding behind Oil Quest, future operator of Virunga", 2017.

⁵⁸ JOHNSON, Dominic, "Ölhunger bedroht Heimat der Bonobo", *TAZ.DE*, 8 de Febrero de 2018.

⁵⁹ KAVANAGH, Michael, "Gecamines of Congo Studies Selling Stake in Glencore Mine", *Bloomberg*, 7 de octubre de 2013, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-10-06/Gecaminesgecamines-of-congostudies-selling-stake-in-glencore-copper-mine> [consultado el 15 de octubre de 2017].



más de sesenta compañías en Congo⁶⁰. El nombre de Gertler aparece doscientas veces en los Papeles de Panamá y la firma de abogados Mossack Fonseca dejó de trabajar con él debido a "investigaciones a sus compañías"⁶¹. En 2017, el gobierno de EEUU impuso sanciones a Dan Gertler por corrupción⁶².

El fondo de alto riesgo de EEUU Och-Ziff, que había prestado 100 millones de dólares a Gertler, reconoció su culpabilidad ante el Departamento de justicia de estados Unidos en 2016 por violaciones del *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA)⁶³. El acuerdo de reducción de pena indica que sus socios, incluido Gertler, pagaron 100 millones de dólares en sobornos a funcionarios de la RDC para obtener acceso a concesiones de recursos naturales, en particular de cobre y cobalto⁶⁴. En el Reino Unido, el *Serious Fraud Office* está investigando a la compañía *Eurasian Natural Resources Corporation* (ENRC)⁶⁵, asociada a Gertler.

Gertler vendió la compañía de petróleo Nesserger por un precio trescientas veces superior al que la había comprado después de una serie de transacciones opacas⁶⁶. El grupo Fleurette dijo que esta transacción era legítima, debida a "nuevos hallazgos de petróleo en la región, precios de petróleo más altos, y la creación de una zona de interés común con Uganda a la cual pretende haber contribuido"⁶⁷.

En otro ejemplo de 2009 la compañía ENRC quería comprar la totalidad de la Sociedad Minera de Kabolele y Kipese (SMKK), propiedad conjunta de la sociedad estatal Gecamines y ENRC. ENRC firmó un acuerdo con una compañía propiedad de Gertler, *Emerald Star Enterprises*, y le pagó 25 millones de dólares por una opción de compra de la parte de Gecamines, a pesar de que esta que no le pertenecía. En febrero de 2010, Gecamines vendió sus acciones a Emerald por 15 millones de dólares. ENRC las compró cuatro meses después a Emerald por 50 millones de dólares, habiendo pagado un total de 75 millones de dólares por algo que Gecamines había evaluado en 15 millones⁶⁸. Es difícil imaginar por qué motivo el estado hubiera

⁶⁰ KAVANAGH, Michael, WILD, Franz y FERZIGER, Jonathan, "Gertler Earns Billions as Mine Deals Leave Congo Poorest Country", *Bloomberg Markets*, 5 de diciembre de 2012, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-12-05/gertler-earns-billions-as-mine-dealsleave-congo-poorest> [consultado el 15 de octubre de 2017].

⁶¹ BLAU, Uri y DOLEV, Daniel, "Israeli Diamond Tycoons Listed in Leaked Panama Papers", *Haaretz*, 7 de abril de 2016, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.713130> [consultado el 15 de octubre de 2017].

⁶² USA Treasury Department, "United States Sanctions Human Rights Abusers and Corrupt Actors Across the Globe", 21 de diciembre de 2017, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0243>, [consultado el 5 de mayo de 2018].

⁶³ USA Department of Justice, "Foreign Corrupt Practices Act", 1977, <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>, [consultado el 5 de mayo de 2018].

⁶⁴ GLOBAL WITNESS, "Out of Africa. British offshore secrecy and Congo's missing \$1.5 billion", mayo de 2016, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/democratic-republic-congo/out-of-africa/>, [consultado el 5 de mayo de 2018].

⁶⁵ BINHAM, Caroline y BURGIS, Tom, "UK awards extra funds for SFO probe into ENRC's mining deals", *Financial Times*, 3 de julio de 2016, <https://www.ft.com/content/edb2760e-3fb3-11e6-9f2c-36b487ebd80a> [consultado el 15 de octubre de 2017].

⁶⁶ GLOBAL WITNESS, "Congo fails to reveal loss-making oil deal with controversial businessman's offshore firm", 2014, <https://www.globalwitness.org/en/archive/congo-fails-reveal-loss-making-oil-deal-controversial-businessmans-offshore-firm> [consultado el 15 de octubre de 2017].

⁶⁷ KAVANAGH, Michael, "Congo's Failure to Publish Oil Deal Breaches Law, Group Says", *Bloomberg*, 23 de enero de 2014, <https://congoayuk.wordpress.com/2014/01/23/congos-failure-to-publish-gertler-deal-breaches-law-group-says> [consultado el 15 de octubre de 2017].

⁶⁸ KAVANAGH, Michael, WILD, Franz y FERZIGER, Jonathan, *op. cit.* p. 15.

hecho tratos tan ruinosos a no ser que alguien muy poderoso hubiera sacado provecho. Global Witness ha documentado ejemplos similares por valor de miles de millones de dólares⁶⁹.

5. Esfuerzos a niveles internacional, regional y local por resolver el nexo entre la delincuencia organizada y la violencia

Desde el final de la guerra fría y con la publicación del informe “Un mundo más seguro” en 2004, la ONU ha reconocido la importancia del nexo entre la delincuencia organizada y los conflictos y la necesidad de ocuparse de este⁷⁰. Se ha dejado de separar el mundo político del hampa, de asumir que la delincuencia tiene objetivos únicamente económicos y no políticos. Veremos a continuación las principales iniciativas a nivel global, regional y local.

5.1. Esfuerzos a nivel global

En el año 2000, entró en vigor la convención internacional contra la delincuencia transnacional organizada (UNTOC) y en 2005, la convención contra la corrupción (UNCAC). Estas dos convenciones han sido ratificadas por la mayoría de los países de la región, y aunque sus disposiciones no tienen mucha fuerza por haber sido objeto de consenso entre estados miembro de la ONU en el proceso de aprobación, si constituyen la base de una arquitectura de lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción a nivel global.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de 2015 incluyen la lucha contra la delincuencia organizada en la meta 4 del objetivo 16⁷¹, que obliga a todos los gobiernos e instituciones internacionales a hacerle frente.

El Grupo de acción financiera contra el blanqueo de capitales (GAFI, parte de la OCDE) intenta luchar contra el blanqueo de capitales a nivel global, pero su eficacia ha sido rebajada por los grandes lobbies financieros, y sus listas negras se encuentran vacías a día de hoy, resultando su eficacia muy mermada.

La Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (ITIE) es un programa para mejorar la transparencia de los pagos por empresas de los sectores minero y petrolero a los gobiernos, así como aumentar la transparencia de los ingresos recibidos por los gobiernos en los cuales esas industrias están asentadas. Su alcance es limitado debido a la resistencia de los grandes lobbies industriales y financieros.

La *Foreign Corruption Practices Act* (FCPA) de EEUU de 1977 —a pesar de su antigüedad—, sigue siendo una de las medidas pioneras y más eficaces contra la corrupción a nivel internacional, dado el impacto que las finanzas de EEUU tienen a nivel global. Aunque varios países europeos han aprobado sistemas similares, la UE aún no ha conseguido uno que cubra a toda la unión.

⁶⁹ GLOBAL WITNESS, “Out of Africa”, *op. cit.* p. 15.

⁷⁰ *Global Initiative Against Transnational Organized Crime* en su informe de 2015 señala que entre 2004 y 2014 el número de resoluciones y declaraciones presidenciales con referencia a la delincuencia organizada ha aumentado de 2 a 32.

⁷¹ ODS 16.4: “Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada. Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas”.



No obstante, hasta que la comunidad internacional no se decida a armonizar la fiscalidad y a prohibir los paraísos fiscales a nivel global, estos esfuerzos serán fútiles.

5.2. Esfuerzos a nivel regional

La guerra en la RDC desde 1996 ha tenido un marcado carácter regional, y fue apodada la Gran Guerra Africana. Una de las causas principales de esta última fue el saqueo de los recursos de la RDC, particularmente por los ejércitos que la invadieron. La presión internacional obtuvo la retirada de los ejércitos depredadores, pero algunos de estos siguieron sus actividades a través de grupos armados interpuestos o redes de negocios afines.

En 2013, tras la derrota del grupo armado M23, la ONU y las organizaciones regionales como la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL) y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), firmaron el Acuerdo Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación en la RDC y la Región (PSCF) que prohíbe el apoyo a grupos armados y fomenta la buena gestión del comercio de recursos naturales en la región.

El Consejo de Seguridad (CS) de la ONU y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han adoptado estándares internacionales de diligencia razonable⁷², que exigen a las compañías evaluar el riesgo de que sus adquisiciones de minerales de la región puedan beneficiar a grupos armados o militares en la RDC⁷³. Estos principios han sido adoptados por los gobiernos de la región (CIRGL)⁷⁴, y son de aplicación especialmente en esta, pues es en ella donde se desarrollan principalmente las transacciones ilícitas. El Congreso de EEUU adoptó la Ley Dodd-Frank en 2010 que en su artículo 1502 requiere a las compañías ejercer diligencia razonable en la compra de minerales en la RDC y los países vecinos⁷⁵. Aunque la iniciativa viene de EEUU, tiene impacto principalmente en la región de los grandes lagos africanos, donde transcurren las operaciones de comercio ilícito y blanqueo.

5.3. A nivel local

Desde 2001, con el objeto de contribuir a la estabilización de la RDC, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció un sistema de sanciones para impedir el tráfico de armas y recursos naturales de la RDC. Aunque es una iniciativa de la ONU, su ámbito de aplicación es principalmente el territorio de la RDC.

MONUSCO también ha recibido desde 2015 el mandato de luchar contra el tráfico de recursos y las redes criminales que operan en la RDC, y ha establecido una estrategia para

⁷² OECD, "OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas", 2016, <https://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>, [consultado el 5 de mayo de 2018].

⁷³ OECD, "Mineral supply chains and conflict links in eastern DRC. Five years of implementing supply chain due diligence", 2015, <https://www.oecd.org/corporate/mne/mineral-supply-chain-eastern-drc.htm>, [consultado el 5 de mayo de 2018].

⁷⁴ ICGLR, "The six tools of the RINR", <http://www.icglr.org/index.php/en/six-tools>. [consultado el 1 de abril de 2018].

⁷⁵ PHEZO DIZOLELE, Mvemba, "Dodd-Frank 1502 and the Congo Crisis", *CSIS*, 2017. <https://www.csis.org/analysis/dodd-frank-1502-and-congo-crisis>, [Consultado el 1 de mayo de 2018].

hacer frente a este fenómeno⁷⁶. Desde 2016 todas las secciones de la misión participan a este esfuerzo, en particular la de policía, la de justicia y la política.

La cuarta ola de construcción de la paz híbrida⁷⁷, fomenta una mayor participación de la sociedad local, y ha favorecido el desarrollo de una vibrante sociedad civil en la RDC, que sirve de contrapeso a la cleptocracia violenta. Destacan particularmente los nuevos grupos ciudadanos de oposición como Lucha⁷⁸ o Filimbi⁷⁹, que rechazan formalizarse para evitar ser cooptados por el poder, o la iglesia católica, incluido el Comité Laico de Coordinación (CLC) inspirado por el famoso historiador Isidore Ndaywel.

6. Las teorías sobre el nexo delincuencia organizada y la violencia y la situación en la RDC

Vamos a contrastar las situaciones descritas anteriormente con las diferentes teorías sobre el nexo entre la violencia y la delincuencia organizada, para entender mejor su impacto en la RDC.

Desde el punto de vista de Cockayne⁸⁰, hemos visto cómo los grupos armados simultáneamente compiten y cooperan con el estado en el "mercado por el gobierno", al alternar enfrentamientos y alianzas entre fuerzas de seguridad y rebeldes. Grupos poderosos como el M23 y el FDLR han seguido la estrategia de influenciar elecciones o designar de generales, han traficado con recursos naturales, ejercido el terror contra civiles y han negociado acuerdos de paz. A su vez, el estado usa a los grupos armados para mantener la inestabilidad y así justificar su poder, hacer negocios, amenazar a rivales, retrasar elecciones y controlar a la población.

Según las dos lógicas coercitivas del conflicto cártel-estado de Lessing⁸¹, podemos decir que poderosos grupos rebeldes como el FDLR o el M23 han ejercido un "lobby violento" para modificar las políticas gubernamentales (o internacionales), mientras que otros grupos menos fuertes como los grupos Mai Mai se limitan a reducir el coste de influenciar a los funcionarios públicos mediante la amenaza o la "corrupción violenta", al no tener ni la ambición ni la capacidad de modificar las políticas públicas. Al mismo tiempo, todos los grupos rebeldes combaten entre sí por el control de los recursos y el territorio.

Hemos visto como la situación en la RDC coincide con la descripción de las "nuevas

⁷⁶ ONU, "Decision on Criminal Networks in DRC under Resolution 2277", informe no publicado, 2016.

⁷⁷ RICHMOND, Oliver, *Peace: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2014. Las formas híbridas de paz representan la yuxtaposición entre las normas e intereses internacionales y las formas locales de agencia e identidad. Esta cuarta generación de construcción de la paz incluye tradiciones y enfoques más localizados y contextualizados, anclados en la sociedad.

⁷⁸ Lutte pour le changement (LuCha) es un movimiento ciudadano nacido en 2012 durante la ocupación de Goma por los soldados renegados del M23. A través de acciones no violentas promueven las libertades individuales, los derechos humanos y la lucha contra la corrupción. No tienen estatuto jurídico ni dirigentes para evitar ser cooptados por el poder. Recibieron el premio Embajador de la Conciencia de Amnistía Internacional en 2016.

⁷⁹ Filimbi es otro movimiento no violento prodemocracia de la sociedad civil que lucha contra el mal gobierno y los abusos de los derechos humanos, y exige el respeto de la constitución.

⁸⁰ COCKAYNE, James, *op. cit.* p. 7.

⁸¹ LESSING, Benjamin, *op. cit.* p.7.



guerras" de Kaldor⁸², en las que el principal objetivo es el control de la población, y en las cuales actores estatales y no estatales son financiados por medios privados o criminales. Estamos en una situación post-Clausewitziana sin "concurso de voluntades", pero con empresas mutuas y confusión entre la guerra y el crimen. Sin embargo, cabe la pregunta de si la situación en la RDC es realmente "nueva", ya que viene ocurriendo desde hace 130 años.

Como sugiere Collier, aunque algunos de los grupos armados en la RDC pueden haber nacido para enmendar "agravios", la mayoría de ellos —después de haber crecido lo suficiente para transformarse en depredadores— se mantienen gracias a los negocios, la "codicia"⁸³. La situación empeora con la integración periódica de rebeldes en las fuerzas armadas aumentando su carácter criminal. Pero, discrepando de Collier, hemos visto cómo la oligarquía en el poder se comporta de un modo muy similar a los rebeldes, y como la condición de "estado fallido" es mantenida voluntariamente por ellos mismos para seguir satisfaciendo su codicia, aumentando de este modo los agravios de la población.

La larga guerra en el este de la RDC responde al argumento de David Keen de que ganar la guerra no es el verdadero motivo de haberla iniciado⁸⁴, sino que es parte de un juego político y económico más amplio que incluye el reforzamiento del enemigo. Hemos visto la reticencia del estado patrimonialista en reformar sus fuerzas armadas, o la morosidad de ciertas unidades en derrotar al enemigo, prefiriendo en cambio prolongar las operaciones a fin de obtener beneficios económicos.

El conflicto en la RDC coincide con la definición de Le Billon de "guerra de saqueo"⁸⁵. En efecto, la economía de la RDC depende de la extracción de recursos, y es por lo tanto víctima de la "maldición de los recursos", resultando en una economía deficiente y unas instituciones débiles. El "conflicto de recursos" está también presente en la RDC, donde la explotación de recursos de sangre (como el oro o el carbón⁸⁶) conduce a su control y explotación por actores violentos. También está presente la tercera dimensión de los "recursos de conflicto", que se refiere a las oportunidades financieras que mantienen al conflicto.

En la actitud de algunos de los actores estatales y no estatales descritos en este artículo, podemos reconocer la "política del vientre" definida por Bayart⁸⁷: contrabando, saqueo de los recursos, privatización de la violencia y las instituciones y desarrollo de economías de saqueo.

Según Acemoglu⁸⁸, la RDC habría fallado como nación por haber sido dirigida durante 130 años por élites que han concentrado poder político y económico en instituciones extractivas

⁸² KALDOR, Mary, *op. cit.* p. 4.

⁸³ COLLIER, Paul *et al.*, *op. cit.* p.6.

⁸⁴ KEEN, David, *op. cit.* p.5

⁸⁵ LE BILLON, Philippe *op. cit.* p. 6.

⁸⁶ Aunque los recursos de conflicto más famosos son los diamantes, el coltán y el oro, el carbón es uno de los principales medios de financiación de grupos como el FDLR; DRANGINIS Holly, "The Mafia in the Park. A charcoal syndicate is threatening Virunga, Africa's oldest national park", *Enough Project*, 2016, <https://enoughproject.org/reports/mafia-park-charcoal-syndicate-threatening-virunga-africas-oldest-national-park>, [consultado el 26 de junio de 2018].

⁸⁷ BAYART, Jean-François *et. al.*, *op.cit.*, p. 12.

⁸⁸ ACEMOGLU, Daron *et. al. op.cit.* p. 5.

que han impedido a los mercados libres florecer. Hemos visto como el modelo de monopolio y extracción de recursos establecido por Leopoldo II, que prevalece hasta hoy, ha impedido el desarrollo de la economía y el bienestar de la población.

Siguiendo la comparación de Tilly del estado con la delincuencia organizada⁸⁹, podemos decir que la RDC no “hace la guerra” porque no está combatiendo enemigos externos propiamente dichos. Sin embargo, como descrito en el epígrafe segundo, es muy activo en la “construcción del estado” o la eliminación de rivales internos. También es activo en la “protección” o eliminación de amenazas potenciales a los clientes propios, como hemos visto en el epígrafe tercero. Finalmente, es muy activo en la “extracción” u obtención de los medios para la ejecución de las tres actividades anteriores a través de la recolección de impuestos, no siempre de modo lícito.

En cuanto a la cuestión del “daño”⁹⁰, este artículo ha descrito el mal causado por los diferentes actores. Los grupos armados/criminales ejercen violencia “directa” contra los civiles —característica típica de las “nuevas guerras”— en las que los actores armados ya no atacan objetivos militares para vencer las guerras, sino a civiles para conseguir beneficios económicos o políticos. Ciertos políticos y empresarios también causan daño “estructural” al apropiarse de los recursos de un país rico y ocultarlos en paraísos fiscales, mientras la población vive en la miseria. Algunos actores estatales, causan daño estructural mediante la represión de opositores políticos y la restricción de los derechos civiles. Finalmente, el daño supremo es el causado por la violencia “cultural” que justifica todos los anteriores tipos de daño.

Conclusiones

A lo largo del artículo, hemos visto que el problema del nexo entre la delincuencia organizada y la violencia en la RDC sigue siendo vigente. En realidad, ha sido una constante de todos los regímenes desde la creación del estado colonial hace más de 130 años. Es por lo tanto oportuno y de actualidad seguir profundizando en el tema, pues sigue siendo una de las principales causas del conflicto y de la miseria en la RDC, si bien no la única.

Hemos comprobado también que el marco teórico propuesto para estudiar el fenómeno es adecuado, y que a través de él se pueden analizar los elementos de violencia, de delincuencia organizada, y de estado fallido que comporta.

Hemos visto que los grupos rebeldes no son los únicos responsables del tráfico y la extorsión, ya que hay implicaciones por parte de ciertos miembros del estado no solo en los crímenes, sino también en el mantenimiento de la misma rebelión. Hemos comprobado asimismo que ciertas empresas multinacionales están también implicadas en el saqueo de los recursos naturales y financieros de la RDC. En fin, hemos visto que la cleptocracia violenta es un fenómeno que se extiende de nivel local al global, pasando por el regional.

A pesar de la evidencia del daño causado a la población de la RDC por el sistema de

⁸⁹ TILLY, Charles, *op.cit.* p. 7.

⁹⁰ LINKLATER, Andrew, *op. cit.* p. 4.



cleptocracia violenta, las medidas aplicadas por la comunidad internacional para controlarlo no son suficientemente eficaces. En realidad, la problema no se encuentra solo en la RDC y su sociedad y gobierno, sino en el actual sistema económico y político global de explotación neocolonial y de paraísos fiscales.

En fin, sería interesante investigar si este mismo sistema de acumulación por desposesión aplicado a los países del Sur desde la época colonial no estaría ya siendo aplicado por las élites de los países del Norte a sus propias poblaciones para conseguir los mismos resultados de explotación y desigualdad. ●

Bibliografía

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, The Crown Publishing Group, Nueva York, 2012.
- AFRICA ENERGY INTELLIGENCE, "Who's hiding behind Oil Quest, future operator of Virunga", 2017.
- AFRICAN UNION, "Comprehensive Assessment of Drug Trafficking and Organised Crime in West and Central Africa", 2014.
- ANDREAS, Peter y WALLMAN, Joel, "Illicit Markets and Violence: What is the Relationship?", en *Crime, Law and Social Change* 52, no. 3, 2009, pp. 225-229.
- ASSEMBLEE NATIONALE RDC, « Commission Spéciale Chargée De L'examen De La Validité Des Conventions A Caractère Economique Et Financier Conclues Pendant Les Guerres De 1996-1997 Et De 1998. Rapport Des Travaux », 2006.
- AU/ UNECA, "Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa", 2014.
- AUTESSERRE, Severine, "Dangerous Tales: Dominant Narratives on the Congo and Their Unintended Consequences" en *African Affairs* 111, no. 443, 2012, pp. 202-222.
- AUTESSERRE, Séverine, *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*, Cambridge University Press, Nueva York, 2014.
- AUTESSERRE, Séverine, *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010.
- BAYART, Jean-François, "Africa in the world: a history of extraversion", *African Affairs*, Vol 99, Num 395, 1 Abril 2000, pp. 217-267.
- BAYART, Jean-François, ELLIS, Stephen y HIBOU, Béatrice, *The criminalization of the state in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- BAYART, Jean-François, *L'état en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989.
- BBC, "Belgian Emmanuel de Merode shot in DR Congo ambush", <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-27049627>, [consultado el 15 de octubre de 2017].
- BERDAL, Mats y MALONE, David (eds.), *Greed and Grievance, Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, 2000.
- BERWOUTS, Kris, *Congo's Violent Peace: Conflict and Struggle Since the Great African War*, Zed Books, Londres, 2017.
- BINHAM, Caroline y BURGIS, Tom, "UK awards extra funds for SFO probe into ENRC's mining deals", *Financial Times*, 3 de julio de 2016, <https://www.ft.com/content/edb2760e-3fb3-11e6-9f2c-36b487ebd80a>, [consultado el 15 de octubre de 2017].
- BLAU, Uri y DOLEV, Daniel, "Israeli Diamond Tycoon Listed in Leaked Panama Papers", *Haaretz*, 7 de abril de 2016, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.713130>, [consultado el 15 de octubre de 2017].
- BOONE, Catherine, *Property and Political Order in Africa. Land Rights and the Structure of Politics*, CUP, Cambridge, 2013.
- BOOTH, Ken (ed), *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner, Boulder, 2005.
- BOSETTI, Louise, COCKAYNE, James y DE BOER, John, "Crime-Proofing Conflict Prevention, Management, and Peacebuilding: A Review of Emerging Good Practice", *UNU Occasional Paper 6*, 2016.
- BRAECKMAN, Colette, *Les nouveaux prédateurs : Politique des puissances en Afrique centrale*, Editions Aden, Bruxelles, 2009.
- BRISCOE, Ivan y KALKMAN, Pamela, "The new criminal powers. The spread of illicit links to politics across the world and how it can be tackled", *Clingendael Institute*, 2016.
- BURGIS, Tom, *The Looting Machine: Warlords, Tycoons, Smugglers and the Systematic Theft of Africa's Wealth*, Harper Collins Publishers, Sydney, 2015.
- CAESENS, Elisabeth y STEARNS, Jason, "The economic contours of the Congo's political crisis. Congo

- Siasa, 2017, <http://congoreserchgroup.org/the-economic-contours-of-the-congos-political-crisis/> [consultado el 15 de octubre de 2017].
- CHABAL Patrick y DALOZ Jean-Pascal, *Africa Works. Disorder as Political Instrument*, Indiana University Press, Bloomington, 1999.
- CHAYES, Sarah, *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security*, W W Norton & Company, Nueva York, 2014.
- CHINKIN, Christine y KALDOR, Mary, *International Law and New Wars*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- COCKAYNE, James, *Hidden Power. The strategic logic of organized crime*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- COLLIER, Paul y HOEFFLER, Anke, "Greed and Grievance in Civil War". *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, No. 4, 2004, pp. 563-595.
- COLLIER, Paul, "Doing well out of war: an economic perspective", en BERDAL, Mats y MALONE, David (eds.), *Greed and grievance: economic agendas in civil wars*, Lynne Rienner, Boulder, 2000
- COLLIER, Paul, "Rebellion as a Quasi-Criminal Activity", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, No. 6, 2000, pp. 839-853.
- COLLIER, Paul, *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- CONAN DOYLE, Arthur, *The Crime of the Congo*, Doubleday, Nueva York, 1909.
- CONGO RESEARCH GROUP, "All the President's Wealth. The Kabila Family Business", 2017 <https://allthewealth.congoreserchgroup.org/dist/assets/all-the-presidents-wealth-ENG.pdf>, [consultado el 26 de junio de 2018].
- CONGO RESEARCH GROUP, "Mass Killings in Beni Territory: Political Violence, Cover Ups, and Cooptation", 2017, <http://congoreserchgroup.org/wp-content/uploads/2017/09/CRG-Beni-2017-report-updated.pdf>, [consultado el 26 de junio de 2018].
- CUVELIER, Jeroen, "Leaving the beaten track? The EU regulation on conflict minerals", *EGMONT Royal Institute for International Relations*, 2017, <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/04/APB20.pdf?type=pdf>, [consultado el 26 de junio de 2018].
- CUVELIER, Jeroen, VLASSENROOT, Koen y OLIN, Nathaniel, "Resources, Conflict and Governance: a critical review of the evidence", *JSRP paper 9*, 2013, http://eprints.lse.ac.uk/56351/1/JSRP_Paper9_Resources_conflict_and_governance_Cuvelier_Vlassenroot_Olin_2013.pdf, [consultado el 26 de junio de 2018].
- DE BOER, John y BOSETTI, Louise, "The Crime-Conflict 'Nexus'. State of the Evidence", *United Nations University Centre for Policy Research*, Occasional Paper 5, 2015, http://collections.unu.edu/eserv/unu:3134/unu_cpr_crime_conflict_nexus.pdf, [consultado el 26 de junio de 2018].
- DE WAAL, Alex, "Mission without end? Peacekeeping in the African political marketplace", *International Affairs*, vol. 85, no. 1, 2009, pp. 99-113.
- DEBELLE, Raymond, *Leadership et idéologie des FDLR-FOCA: Dossier pour appréhender les enjeux cachés*, Manuscrito no publicado, 2014.
- DIMITRIJEVIĆ, Vojin, *The Reign of Terror. A study on human rights and state terror*, Pešćanik and Fabrika Knjiga, Belgrado, 1997.
- DRANGINIS Holly, "The Mafia in the Park. A charcoal syndicate is threatening Virunga, Africa's oldest national park", *Enough Project*, 2016, <https://enoughproject.org/reports/mafia-park-charcoal-syndicate-threatening-virunga-africas-oldest-national-park>, [consultado el 26 de junio de 2018].
- DRANGINIS, Holly, "Grand Theft Global. Prosecuting the War Crime of Natural Resource Pillage in the Democratic Republic of the Congo", *Enough Project*, 2015, <https://enoughproject.org/reports/grand-theft-global>, [consultado el 10 de mayo de 2018].
- DUFFIELD, Mark, *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Polity Press, Cambridge, 2007.
- DUFFIELD, Mark, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres, 2001.
- DUNN, Kevin, "Identity, Space and the Political Economy of Conflict in Central Africa", en LE BILLON, Philippe (ed.), *Geopolitics of resource wars*, Routledge, Abingdon, 2004.
- EICHSTAEDT, Peter, *Consuming the Congo: War and Conflict Minerals in the World's Deadliest Place*, Lawrence Hill Books, Chicago, 2011.
- ENGLEBERT, Pierre, "Congo Blues. Scoring Kabila's Rule". *Atlantic Council*, 2016, https://pierreenglebert.files.wordpress.com/2016/11/congo_blues_0512_web1.pdf, [consultado el 10 de mayo de 2018].
- ENOUGH PROJECT, "War Crimes Shouldn't Pay. Stopping the looting and destruction in South Sudan", 2016, <https://thesentry.org/reports/warcrimesshouldntpay>, [consultado el 10 de mayo de 2018].
- ENOUGH PROJECT, "Weapons of Mass Corruption. How corruption in South Sudan's military undermines the world's newest country", 2017, <https://enoughproject.org/reports/weapons-mass-corruption->



- how-corruption-south-sudans-military-undermines-worlds-newest-coun, [consultado el 8 de mayo de 2018].
- FERRÃO, Raquel, "Las 'nuevas guerras' siguen ahí: una mirada crítica sobre las 'guerras de la oportunidad' en el África Subsahariana", en RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar (ed.), *Más allá de la Barbarie y la Codicia. Historia y política en las guerras africanas*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2012.
- FRAGILE STATES INDEX, <http://fundforpeace.org/fsi/> [consultado el 30 de abril de 2018].
- FREEDOM HOUSE INDEX, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/congo-democratic-republic-kinshasa>, [consultado el 30 de abril de 2018].
- FRIMAN, Richard (ed.), *Crime and the Global Political Economy*. Lynne Rienner, Boulder, 2009.
- GALTUNG, Johan, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, PRIO, Oslo, 1996.
- GANSER, Daniele, *NATO's secret armies: Operation Gladio and terrorism in Western Europe*, Cass, London, 2004.
- GLOBAL WITNESS, "Congo fails to reveal loss-making oil deal with controversial businessman's offshore firm", 2014, <https://www.globalwitness.org/en/archive/congo-fails-reveal-loss-making-oil-deal-controversial-businessmans-offshore-firm> [consultado el 15 de octubre de 2017].
- GLOBAL WITNESS, "Drillers in the mist: how secret payments and a climate of violence helped SOCO International open Africa's oldest national park to oil", 2014, https://www.globalwitness.org/documents/11102/drillers_in_the_mist.pdf, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- GLOBAL WITNESS, "Faced with a gun, what can you do? War and the militarisation of mining in eastern Congo", 2009, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/democratic-republic-congo/faced-gun-what-can-you-do/>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- GLOBAL WITNESS, "Out of Africa. British offshore secrecy and Congo's missing \$1.5 billion", mayo de 2016, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/democratic-republic-congo/out-of-africa/>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- GLOBAL WITNESS, "Regime Cash Machine. How the Democratic Republic of Congo's booming mining exports are failing to benefit its people", 2017, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/democratic-republic-congo/regime-cash-machine/>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- HARVEY, David, *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- HOCHSCHILD, Adam, *King Leopold's Ghost*, New York, Pan Books, London, 1999.
- HRW, "Special Mission Recruitment of M23 Rebels to Suppress Protests in the Democratic Republic of Congo", 2017, <https://www.hrw.org/report/2017/12/04/special-mission/recruitment-m23-rebels-suppress-protests-democratic-republic-congo>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- ICC, "Policy Paper on Case Selection and Prioritisation. The Hague: Office of the Prosecutor. International Criminal Court", 2016.
- ICGLR, "The six tools of the RINR". <http://www.icglr.org/index.php/en/six-tools>, [consultado el 1 de abril de 2018].
- INTERNATIONAL ALERT, "The Role of the Exploitation of Natural Resources in Fuelling and Prolonging Crises in the Eastern DRC", 2009, https://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/Natural_Resources_Jan_10.pdf, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- IÑIGUEZ DE HEREDIA, Marta, "Re-engaging History and Global Politics in the Accounts of the Contemporary Conflict in the DRC", en IÑIGUEZ DE HEREDIA, Marta y WAI, Zubairu (eds.), *Recentering Africa in International Relations. Beyond Lack, Peripherality, and Failure*, Palgrave Macmillan, Londres, 2018.
- IPIS, "Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo", mayo 2014.
- JOHNSON, Dominic, "Ölhunger bedroht Heimat der Bonobo", *TAZ.DE*. 8 Febrero 2018.
- JOHNSON, Dominic, SCHLINDWEIN, Simone y SCHMOLZE, Bianca, *Tatort Kongo - Prozess in Deutschland: Die Verbrechen der ruandischen Miliz FDLR und der Versuch einer juristischen Aufarbeitung*, Links Verlag, Berlin, 2016.
- KABUNDA, Mbuyi, "Los conflictos de la República Democrática del Congo en el contexto de la región de los Grandes Lagos", en RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar (ed.), *Más allá de la Barbarie y la Codicia. Historia y política en las guerras africanas*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2012.
- KABUNDA, Mbuyi, "Conflictos En África: El Caso De La Región De Los Grandes Lagos Y De Sudán". *Instituto Interuniversitario de Geografía. Universidad de Alicante. Investigaciones Geográficas*, num. 55 (2011) pp. 71-90,
- KALDOR, Mary, *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Wiley, Hoboken, 2012.
- KANKWENDA, Mbaya, *L'Économie politique de la prédation au Congo-Kinshasa. Des origines à nos jours 1885-2003*, ICREDES, Kinshasa, 2005.
- KAVANAGH, Michael, "Congo's Failure to Publish Oil Deal Breaches Law, Group Says", *Bloomberg*, 23 de enero de 2014, <https://congoayuk.wordpress.com/2014/01/23/congos-failure-to-publish-gertler-deal-breaches-law-group-says> [consultado el 15 de octubre de 2017].
- KAVANAGH, Michael, "Gecamines of Congo Studies Selling Stake in Glencore Mine", *Bloomberg*, 7 de

- octubre de 2013, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-10-06/Gécaminesgecamines-of-congostudies-selling-stake-in-glencore-copper-mine>, [consultado el 15 de octubre de 2017].
- KAVANAGH, Michael, WILD, Franz y FERZIGER, Jonathan, "Gertler Earns Billions as Mine Deals Leave Congo Poorest Country", *Bloomberg Markets*, 5 de diciembre de 2012, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-12-05/gertler-earns-billions-as-mine-dealsleave-congo-poorest> [consultado el 15 de octubre de 2017].
- KEEN, David, "Greed and grievance in civil war". *International Affairs*, 07/2012, Volume 88, Number 4, pp. 757-777.
- KEEN, David, *Useful Enemies: When Waging Wars Is More Important Than Winning Them*, Yale University Press, New Haven, 2012.
- KLARE, Michael, *Resource Wars. The New Landscape of Global Conflict*, Henry Holt and Co., Nueva York, 2001.
- KLARE, Michael, *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources*, Henry Holt and Co., Nueva York, 2012.
- KLEIN, Naomi, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Henry Holt and Co., Nueva York, 2007.
- LE BILLON, Philippe, "Peacebuilding and resource crimes: White-collar criminalization and associated human rights abuses in post-war natural resources sectors", *University of British Columbia*, 2017.
- LE BILLON, Philippe, "Bankrupting peace spoilers: Can peacekeepers curtail belligerents' access to resource revenues?", en LUJALA, Paivi y RUSTAD, Siri, *High-Value Natural Resources and Peacebuilding*, Earthscan, Londres, 2012.
- LE BILLON, Philippe, "Peacebuilding and white-collar crime in post-war natural resource sectors", *Third World Thematics*, 2017, https://www.researchgate.net/publication/317414949_Peacebuilding_and_resource_crimes_White-collar_criminalization_and_associated_human_rights_abuses_in_post-war_natural_resources_sectors, [consultado el 5 de junio de 2018].
- LE BILLON, Philippe, *Wars of Plunder: Conflicts, Profits and the Politics of Resources*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- LESSING, Benjamin, "Logics of Violence in Criminal War". *Journal of Conflict Resolution*, volumen 59, numero 8, 2015, pp. 1486-1516.
- LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, "Elections without democracy. The rise of competitive authoritarianism", *Journal of Democracy*, Volume 13, Numero 2, Abril 2002.
- LEZHNEV, Sasha, "A Criminal State. Understanding and Countering Institutionalized Corruption and Violence in the Democratic Republic of Congo", *Enough Project Violent Kleptocracy Series*, 2016, <https://enoughproject.org/reports/criminal-state-understanding-and-countering-institutionalized-corruption-and-violence-democr>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- LINKLATER, Andrew, *Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity*, Routledge, Abingdon, 2007.
- LINKLATER, Andrew, *The Problem of Harm in World Politics: Theoretical Investigations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- MACGAFFEY, Janet y BAZENGISSA-GANGA, Rémy, *Congo-Paris: Transnational Traders on the Margins of the Law*, Indiana University Press, Bloomington, 2000.
- MAC GINTY, Roger, *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, Palgrave Macmillan, Londres, 2011.
- MALONE, David y BERDAL, Mats, *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, 2000.
- MARRIAGE, Zoe, "The elephant in the room: offshore companies, liberalisation and extension of presidential power in DR Congo", *Third World Quarterly*, Volume 39, Issue 5, March 2018, pp. 889-905.
- MARRIAGE, Zoë, *Formal Peace and Informal War: Security and Development in Congo*, Taylor and Francis, Abingdon, 2013.
- MARTIN, Alan y TAYLOR, Bernard (eds.), "All that Glitters is Not Gold: Dubai, Congo and the Illicit Trade of Conflict Minerals", *Partnership Africa Canada*, 2014
- MATEOS MARTIN, Oscar, *La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona. Tesis de doctorado*, UAB, 2011.
- MATHYS, Gillian y VLASSENROOT, Koen, « Pas juste une question de terres : litiges et conflits fonciers dans l'est du Congo », *Rift Valley Institute*, 2016.
- MATTHEW, Richard, BROWN, Oli y JENSEN, David, "From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment", *UNEP/Earthprint*, 2009.
- MBEMBE, Achille, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, Paris, 2000.
- MUELLER, John, *The Remnants of War*, Cornell University Press, Ithaca, 2007.
- NAYLOR, Tom, *Patriots and Profiteers*, McGill-Queens University Press, Kingston, 2008.



- NDAYWEL E'NZIEM, Isidore, « Du Congo des rébellions au Zaïre des pillages », *Cahiers d'études africaines*, vol. 38, n°150-152, 1998, pp. 417-439.
- NDAYWEL E'NZIEM, Isidore, *Nouvelle histoire du Congo : Des origines à la République Démocratique*, le Cri, Bruselas, 2009.
- NDLOVU-GATSHENI, Sabelo, "Coloniality of Power in Postcolonial Africa. Myths of Decolonization", *CODESRIA*, 2013.
- NZONGOLA-NTALAJA, Georges, *The Congo from Leopold to Kabila. A People's History*, Zed Books, Londres, 2013.
- OECD, "OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas", 2016, <https://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- OECD, "Mineral supply chains and conflict links in eastern DRC. Five years of implementing supply chain due diligence", 2015, <https://www.oecd.org/corporate/mne/mineral-supply-chain-eastern-drc.htm>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- OKONJO-IWEALA, Ngozi, *Fighting Corruption Is Dangerous: The Story behind the Headlines*. The MIT Press, Cambridge, 2018.
- OLSON, Mancur, "Dictatorship, Democracy, and Development". *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, 1993, pp. 567-576.
- ONU Consejo de Seguridad, Panel of Experts, "Addendum to the report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo", S/2001/1072, November 10, 2001, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/DRC%20S%202001%201072.pdf> [consultado el 15 de octubre de 2017].
- ONU, Secretario General, "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio", 2004.
- ONU, "Armed Groups Glossary", Informe no publicado, 2017.
- ONU, "FDLR Incorporated? The movement's business model at a crossroads", informe no publicado, 2014.
- ONU, "Decision on Criminal Networks in DRC under Resolution 2277", informe no publicado, 2016.
- PALAN, Ronen, MURPHY, Richard y CHAVAGNEUX, Christian, *Tax Havens: How Globalization Really Works*, Cornell University Press, Ithaca, 2010.
- PEOPLES, Columba y VAUGHAN-WILLIAMS, Nick, *Critical Security Studies: An Introduction*. Taylor and Francis, Abingdon, 2015.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, "La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa* 51, 2010.
- PHEZO DIZOLELE, Mvemba, "Dodd-Frank 1502 and the Congo Crisis", *CSIS*, 2017, <https://www.csis.org/analysis/dodd-frank-1502-and-congo-crisis>. [consultado el 1 de mayo de 2018].
- PRUNIER, Gérard, *Africa's World War: Congo, the Rwandan genocide, and the making of a continental catastrophe*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- RAEYMAEKERS, Timothy, *Violent Capitalism and Hybrid Identity in the Eastern Congo: Power to the Margins*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- RENO, William, *Warlord politics and the African state*, Lynne Rienner, Boulder, 1999.
- RESOURCE MATTERS, "Deciphering the \$440 million discount for Glencore's DR Congo Mines", 2017.
- RICHMOND, Oliver, *Peace: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- RUIZ, Daniel, "Transnational Organized Crime: Its Nature and Threats to Peace", *UNED*, 2018.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar (ed.), *Más allá de la Barbarie y la Codicia. Historia y política en las guerras africanas*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2012.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar (ed.), *El sueño liberal en África Subsahariana. Debates y controversias sobre la construcción de la paz*, Catarata, Madrid, 2013.
- SABARATNAM, Meera, *Decolonising Intervention: International Statebuilding in Mozambique*, Rowman & Littlefield International, Londres, 2017.
- SCHATZBERG, Michael, *Political Legitimacy in Middle Africa. Father, Family, Food*, Indiana University Press, Bloomington, 2001.
- SCHEYE, Eric, "Organised Crime in Stabilisation Contexts", *UK Stabilisation Unit*, London, 2015.
- SCHOUTEN, Peer, MURAIRI, Janvier y KUBUYA, Saidi, « Tout ce qui bouge sera taxé : l'économie politique des barrières routières au Nord et Sud Kivu », *IPIS*, 2017.
- SHAW, Mark y ELLIS, Stephen, "Does Organized Crime Exist in Africa?" *African Affairs*, Volumen 114, Numero 457, 1 de octubre de 2015, pp. 505-528.
- SHAW, Mark, "We Pay, You Pay: Protection Economies, Financial Flows, and Violence", en MATFESS, Hilary y MIKLAUCIC, Michael (eds.), *Beyond Convergence. World Without Order*, National Defense University, Washington, 2016.
- SILVA LEANDER, Sebastian, "Structural Violence and Conflict: Vertical and Horizontal Inequality in Post-Genocide Rwanda", en STEWART, Frances (ed.), *Horizontal Inequalities and Post-Conflict*

- Development*, Palgrave Macmillan, Londres, 2012.
- SKAPERDAS, Stergios, "The political economy of organized crime: providing protection when the state does not", *Economics of Governance*, volumen 2, numero 3, noviembre 2001, pp. 173-202.
- STEARNS, Jason, *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*, Public Affairs, New York, 2011.
- STEWART, Frances, "Horizontal inequalities and conflict: an introduction and some hypotheses", en STEWART, Frances (ed.), *Horizontal inequalities and conflict: understanding group violence in multiethnic societies*, Palgrave Macmillan, Londres, 2008.
- SUTHERLAND, Edwin, "White Collar Crime - The Uncut Version", *Yale University Press*, New Haven, 1983.
- THE CARTER CENTER, "A State Affair: Privatizing Congo's Copper Sector", 2017.
- THE SENTRY, "The Nexus of Corruption and Conflict in South Sudan", 2015, <https://thesentry.org/reports/south-sudan/>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- THE SENTRY, "War Crimes Shouldn't Pay. Stopping the looting and destruction in South Sudan", 2016, <https://thesentry.org/reports/warcrimesshouldntpay/>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- TILLY, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime", en EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- TITECA, Kristof, FAHEY, Daniel, "The many faces of a rebel group: the Allied Democratic Forces in the Democratic Republic of Congo", *International Affairs*, volumen 92, numero 5, septiembre 2016, pp. 1189-1206.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Global Corruption Report 2004", 2004, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2004_political_corruption, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Overview of corruption and anti-corruption in the DRC", 2014, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country_Profile_DRC_2014.pdf, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "The fifth column. Understanding the relationship between corruption and conflict", 2017.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Corruption perception index DRC", <https://www.transparency.org/country/COD>, [consultado el 30 de abril de 2018].
- TREFON, Theodore, *Congo's Environmental Paradox: Potential and Predation in a Land of Plenty*, Zed Books, Londres, 2016.
- UN SECURITY COUNCIL, "Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo", 2018.
- UN SECURITY COUNCIL, "Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo", 2017.
- UN SECURITY COUNCIL, "Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo", 2016.
- UN SECURITY COUNCIL, "Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo", 2015.
- UN SECURITY COUNCIL, "Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo", 2014.
- UN SECURITY COUNCIL, "Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo", 2013.
- UN SECURITY COUNCIL, "Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo", 2012.
- UNEP, "The Last Stand of the Gorilla - Environmental Crime and Conflict in the Congo Basin. A Rapid Response Assessment", 2010, <https://grid.cld.bz/The-Last-Stand-of-the-Gorilla/2#2>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- UNEP/MONUSCO, "Experts' background report on illegal exploitation and trade in natural resources benefitting organized criminal groups and recommendations on MONUSCO's role in fostering stability and peace in eastern DR Congo", 15 de abril de 2015, http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_DR_Congo_MONUSCO_OSESG_final_report.pdf, [consultado el 15 de octubre de 2017].
- UNHCHR, "Report mapping the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed in the DRC between March 1993 and June 2003", 2010, <https://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/RDCProjetMapping.aspx>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- UNODC, "Organized Crime and Instability in Central Africa. A Threat Assessment", 2011, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Central_Africa_Report_2011_web.pdf, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- USA Department of Justice, "Foreign Corrupt Practices Act", 1977, <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>, [consultado el 5 de mayo de 2018].



- USA Treasury Department, "United States Sanctions Human Rights Abusers and Corrupt Actors Across the Globe", 21 de diciembre de 2017, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0243>, [consultado el 5 de mayo de 2018].
- VALLTERRA, María Cervera, "La fragilidad de la república democrática del Congo: problemas y soluciones a la posesión de recursos minerales", *Revista Electrónica De Estudios Internacionales*, num. 31, 2016, pp. 1-23.
- VERWEIJEN Judith, "Military business and the business of the military in the Kivus", *Review of African Political Economy*, Vol. 40, No. 135, 2013, pp. 67-82.
- VERWEIJEN, Judith, *The ambiguity of militarization. The complex interaction between the Congolese armed forces and civilians in the Kivu provinces, eastern DR Congo*. PhD Dissertation. Utrecht University, 2015.
- VIRUNGA movie, <http://virungamovie.com>, 2014, [consultado el 15 de octubre de 2017].
- VLASSENROOT, Koen, RAEYMAEKERS, Timothy, *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Academia Press, Ghent, 2004.
- VON LAMPE, Klaus, *Organized crime: analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance*, Sage, Thousand Oaks, 2016.
- WAI, Zubairu, "International Relations and the Discourse of State Failure in Africa", en IÑIGUEZ DE HEREDIA, Marta y WAI, Zubairu (eds.), *Recentring Africa in International Relations. Beyond Lack, Peripherality, and Failure*, Palgrave Macmillan, Londres, 2018.
- WAI, Zubairu, *Epistemologies of African Conflicts: Violence, Evolutionism, and the War in Sierra Leone*, Palgrave Macmillan, Londres, 2012.
- WILLIAMS, Aled y LE BILLON Philippe, *Corruption, Natural Resources and Development: From Resource Curse to Political Ecology*, Elgar, Cheltenham UK, 2017.
- WILSON, Eric (ed.), *Government of the shadows. Parapolitics and criminal sovereignty*, University of Chicago Press, Chicago, 2009.
- WINTERS, Jeffrey, *Oligarchy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- WORLD BANK, "2011 World Development Report: Conflict, Security and Development (WDR)", https://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf. [consultado el 15 de octubre de 2017].
- WORLD BANK, "Doing Business, Congo, Democratic Republic", <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/congo-dem-rep/paying-taxes> [consultado el 15 de octubre de 2017].



Teoría Internacional: El caso para un enfoque clásico

HEDLEY BULL*

I

En la actualidad¹, dos enfoques de la teoría internacional llaman nuestra atención. Al primero de estos lo denominaría el enfoque clásico. Con esto no hago referencia a la crítica y estudio de los “clásicos” de la Relaciones Internacionales, esto es, los escritos de Hobbes, Grocio, Kant y otros grandes pensadores del pasado que dirigieron su atención a los asuntos internacionales. Ciertamente, este estudio ejemplifica el enfoque clásico y provee un método particularmente fructífero e importante. Lo que tengo en mente, sin embargo, es algo mucho más amplio que esto. Se trataría de un enfoque que teorice desde la filosofía, la historia y el derecho, y que esté caracterizado sobre todo por una explícita dependencia en cuanto al ejercicio del juicio y por la asunción de que si nos limitamos a estrictos estándares de verificación y de prueba quedan muy pocas cuestiones relevantes que puedan ser dichas acerca de las Relaciones Internacionales. Se trataría también de que las proposiciones generales sobre esta materia deben por tanto provenir de un proceso de percepción o intuición científicamente imperfecto, y que estas proposiciones generales no pueden ser acordadas más que con una apropiada condición, tentativa e inconclusa, de su incierto origen.

Hasta épocas recientes, virtualmente todos los intentos de teorización sobre las Relaciones Internacionales estaban fundados en el enfoque que acabo de describir. Desde luego, esto lo podemos identificar en la variada sistematización de la teoría internacional del siglo XX —en trabajos como los de Alfred Zimmern, E.H. Carr, Hans Morgenthau, Georg Schwarzenberger, Raymond Aron y Martin Wight—. Este es también el método de varios de sus precursores, de quienes esparcieron ideas y enfoques parciales que ellos habían buscado agrupar: filósofos políticos como Maquiavelo o Burke, juristas internacionalistas como Vattel y Oppenheim, panfleteros como Gentz y Cobben, historiadores como Herren y Ranke. Esta es la razón por la cual este enfoque ha sido durante tanto tiempo el estándar que podemos denominar como clásico.

El segundo enfoque es el que denominaría como científico. He decidido llamarlo científico en vez de científicista para no prejuzgar la cuestión que querría discutir recurriendo a un término oprobioso. Al usar este nombre para el segundo enfoque, sin embargo, son las aspiraciones de aquellos que lo adoptan lo que ten-

***Hedley BULL** (1932-1985) fue uno de los académicos de las Relaciones Internacionales más importantes del siglo XX. Fue profesor en la Australian National University, en la London School of Economics y en la Universidad de Oxford. Entre sus obras traducidas al español se encuentra *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2005 [1977]. [Traducción de Irene Martín Cortés].

La versión original de este artículo fue publicada como Bull, Hedley, “International Theory: The Case for a Classical Approach” en *World Politics*, vol. 18, no. 3, 1966, pp. 361-377. Copyright Trustees of Princeton University. Publicado por Cambridge University Press. Permisos de reproducción otorgados.

Traducción: Melody FONSECA y Marcelo LUZZI.

DOI:
<http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.009>

¹ N.d.T.: “En la actualidad” se refiere a 1966, momento de la publicación original de este artículo.

go en mente en vez de su desempeño. Ellos aspiran a una teoría de las Relaciones Internacionales cuyas proposiciones estén basadas tanto sobre pruebas lógicas o matemáticas como sobre estrictos y empíricos procedimientos de verificación. Algunos de ellos desestiman las clásicas teorías de Relaciones Internacionales como inútiles, y claramente se conciben a sí mismos como fundadores de una completa ciencia nueva. Otros admiten que los productos del enfoque clásico fueron mejores que nada y, quizás, incluso la miran con cierto aprecio, como un propietario de un modelo de 1965 pudiera mirar el motor vintage de un coche. Pero en ningún caso esperan y creen que su propio tipo de teoría llegará a reemplazar completamente al modelo más antiguo —como los positivistas lógicos cuando desearon apropiarse de la filosofía inglesa de los años treinta o como los “Whiz Kids”² del señor McNamara cuando se mudaron al Pentágono, se vieron a sí mismos como tenaces y expertos nuevos hombres, encargándose de una decadente y lanuda disciplina, o pseudo disciplina—, que hasta ahora ha sido gestionado por alguna extraña rareza para evitar el método científico, pero que finalmente siempre ha cedido.

El enfoque científico a la teoría de las Relaciones Internacionales, así definido, está presente en la Teoría de los Sistemas Internacionales, como los desarrolló Morton A. Kaplan y otros, en las diversas extrapolaciones internacionales de la Teoría de Juegos de John Von Neumann y Oskar Morgenstern, en la Teoría de Negociaciones de Thomas C. Schelling, en los trabajos de comunicación social de Karl W. Deutsch, en el estudio de alianzas políticas de William H. Riker, en el modelo de *foreign policy-making* producido por George A. Modelski y otros, en el estudio matemático de las carreras de armas y las peleas mortales de Lewis F. Richardson, así como en las teorías del conflicto desarrolladas por Kenneth Boulding y Anatol Rapoport. Esto también parece ser una parte importante del contenido de la llamada “investigación para la paz”³.

Los estudios que he nombrado varían enormemente en los métodos que emplean y en las cuestiones que dirigen. Sus autores, en efecto, lejos de enfrentar el mundo exterior como un frente común, mayoritariamente se miran unos a otros con la hostilidad de los líderes de la secta marxista. Se debe plantear que también existen importantes discrepancias entre ellos en la medida en que han iluminado nuestro tema. Lo que he denominado enfoque científico, además, no está presente en el mismo grado en todos ellos. Se corre el riesgo de agruparlos a todos juntos, y puede ser inevitable que las críticas dirigidas al conjunto del género sean injustas a algunas partes del mismo. Aun así, todos estos estudios y modas personifican el enfoque científico en alguna medida, y para discutirlo es necesario limitar nuestra atención

² N.d.T.: Los “Whiz Kids” de Robert McNamara era el nombre con el que la prensa llamaba al grupo de expertos de la RAND Corporation que trabajaban a cargo del Secretario de Defensa norteamericano McNamara, especialmente en asuntos de análisis económico y sistemas de gestión.

³ Véanse, por ejemplo, Kaplan, Morton A., *System and Process in International Politics*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1957; Morgenstern, Oskar, *The Question of National Defense*, Random House, Nueva York, 1959; Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1960; Deutsch, Karl, et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, 1957; Riker, William, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven, 1962; Modelski, George, *A Theory of Foreign Policy*, Praeger for the Center of International Studies, Princeton University, Nueva York, 1962; Richardson, Lewis, *Arms and Insecurity: A Mathematical Study of the Causes and Origin of War*, Boxwood Press, Pittsburg, 1960; y Wright, Quincy y C.C. Lienau (eds.), *Statistics of Deadly Quarrels*, Boxwood Press, Pittsburg, 1960; Boulding, Kenneth, *Conflict and Defense: A General Theory*, Harper & Brothers, Nueva York, 1962; Rapoport, Anatol, *Fights, Games, and Debates*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1960.

en lo que tienen en común.

En Estados Unidos, en los últimos diez años el enfoque científico ha progresado de ser una actividad marginal en los estudios académicos de las Relaciones Internacionales hasta tal posición que, al menos, es posible argumentar que ha devenido en la metodología ortodoxa en la materia. En 1963, la entrega del premio de la Asociación Americana de Ciencias Políticas para el mejor estudio del año para un practicante del enfoque clásico (para Inis Claude por su *Power an International Relations*) tuvo siempre la apariencia de una acción perversa de la retaguardia.

En la comunidad académica británica, por el contrario, el enfoque científico en las Relaciones Internacionales prácticamente no tuvo impacto. El único inglés que ha hecho la mayor contribución en el nuevo género —Lewis F. Richardson— trabaja solo y sin ser reconocido, y cuando hace unos años su trabajo fue exhumado y aclamado como el de un gran pionero, fue hecho por editores estadounidenses quienes se dirigían a un público predominantemente norteamericano. No solamente los estudiantes británicos de Relaciones Internacionales no han buscado contribuir a la teoría desde este enfoque, pero, con una o dos excepciones, el trabajo de los norteamericanos y otros autores que han arado este campo ha fallado en atraer su respeto o, incluso, su atención.

Si estaba claro que este desdén ha sido fundado sobre una comprensión del enfoque científico y en un considerado rechazo de este, podría no haber causa para que nosotros revisásemos nuestra actitud. Podemos incluso ver en nuestra impermeabilidad a esta moda, la prueba de la fundamental solidez y firmeza de nuestro propio enfoque. La actual posición, sin embargo, es que somos en gran medida ignorantes de lo que la nueva literatura contiene y que nuestro rechazo no se deriva tanto de una crítica razonada como de sentimientos de repulsión estética contra su lenguaje y método, irritación con sus a veces arrogantes y ridículas afirmaciones, frustración con nuestra incapacidad para captar sus significados o emplear sus herramientas, en la *a priori* confianza en que como empresa intelectual está obligada a fracasar, e inseguridad profesional inducida por el horrible e insistente pensamiento de que quizás pueda tener éxito.

No hay duda de que el estilo que ha emergido desde el enfoque científico debería considerarse seriamente. Juzgado por sus propios estándares de precisión lógica y rigor científico, su cualidad es a veces alta. Además, aunque contrario a la opinión que tenemos de esta literatura, resulta imposible examinarla con algún grado de cuidado y simpatía y también concluir que su contribución a la comprensión de las Relaciones Internacionales es nula. En efecto, tomando la gran concentración de energía y talento que ha ido produciéndose en los años recientes, sería extraordinario si esto fuese diferente.

Resulta deseable, por lo tanto, que si vamos a rechazar el enfoque científico, al mismo tiempo debemos prestarle atención y formular algunas objeciones tal como haremos. Se ha desarrollado ahora tanto ímpetu que su silenciamiento, o peor, el superficial abuso con que a veces es recibido por los críticos británicos, ya no será suficiente para mantenerlo a raya. Si, como creo, el enfoque científico debiera mantenerse en el segundo plano, solo podría conseguirse por la crítica racional.

II

Pretendiendo proveer una crítica racional, uno puede comenzar por descartar un número de reclamos normalmente dirigidos al enfoque científico que están al lado del punto. Uno de esos reclamos formulados por estos teóricos, especialmente, quizás, de Morton A. Kaplan, es que su escritura es tortuosa y poco elegante. Pero el hecho de que el libro de Morton A. Kaplan no sea un placer para leer no es una crítica a la teoría de la política internacional, como tampoco lo es que la dificultad de leer a Einstein sea una deficiencia de la Teoría de la Relatividad. Si Kaplan pudiera ser acusado de construir deliberadamente una terminología innecesariamente oscura, o de emplearla torpe e ineficientemente, sería otra cuestión; pero tal acusación estaría bastante fuera de lugar. La terminología de Kaplan resulta ser una parte vital de su completo intento de construir un sistema riguroso, y su uso es preciso y económico.

En efecto, mientras uno no necesita ir tan lejos como considerar la mediocridad literaria como un mérito positivo en un libro sobre política, gran parte de la originalidad y fuerza del trabajo de Kaplan deriva precisamente de este desdén por la tradición que considera a los textos históricos y políticos como una rama de las *belles lettres*. El poder de esta tradición refleja el hecho de que los textos históricos y políticos, además de servir de finalidad de comunicación entre especialistas buscando comprender el tema, sirven para otros objetivos como educación, persuasión, entretenimiento público, y la exhibición de logros caballerescos. Kaplan es verdaderamente correcto en desestimar la literatura de ornamentación que es un elemento propio en los textos de esta última finalidad como una irrelevancia y obstáculo en los textos anteriores.

Otra insatisfactoria línea de crítica es la que no se centra en la doctrina de los teóricos científicos pero sí en los motivos que los conducen a proponerla. Por consiguiente, se ha observado que quienes siguen el enfoque científico son nuevos escolásticos, quienes desean refugio en un mundo esencialmente de construcciones intelectuales para escapar de la realidad política; que ellos son los científicos naturales, matemáticos, y economistas *manqués* que, incapaces de hacer carrera por sí mismos en sus propios campos, se han movido a otro donde la situación es más fácil, llevándose consigo sus técnicas; que ellos están interesados en elaborar una metodología matemática o científica por su propio beneficio —o por el beneficio de demostrar su maestría a los no familiarizados— más que en esclarecer nuestro tema usando esta metodología; o incluso que ellos representan una nueva forma de culto cargo.

Estas observaciones, o algunas de ellas, son verdad o medias verdades, y nos ayudan a entender el carácter de la nueva teoría como un movimiento intelectual. Esto es cierto de cualquier estilo intelectual o moda académica que es perseguido por una variedad de motivos de los cuales el desinteresado deseo de conocimiento es solo uno de ellos, y que algunos de estos motivos son separados de cualquier deseo e incluso son desacreditados. Pero precisamente por esta razón, una discusión de las motivaciones de los teóricos no provee ninguna base para la defensa de un estilo intelectual contra otro. Es muy sencillo para el teórico de mentalidad científica dar vuelta a la tortilla. ¿Acaso aquellos que se adhieren al enfoque clásico lo hacen por el interés conferido en sus propias técnicas, una vaga reticencia a aprender nuevas? ¿Acaso no están casados con una metodología por su propio bien, al arte de juzgar por encima y contra la medición, y a formas literarias contrarias a lo simbólico, aferrándose

a estos instrumentos de su oficio como caballería en la era de la mecanización? ¿Acaso no representan una extrovertida generación preparada en un conjunto de técnicas, expresando su animadversión contra una generación entrante formada en otras técnicas? Debería estar más seguro de lo que estoy de que mis propios motivos en la preparación de este escrito son completamente imparciales antes de invitar a la crítica de los demás atacando la de los otros. Estaremos bien asesorados, por lo tanto, para limitar nuestra atención a las propias doctrinas.

Por último, es un error ver en el enfoque científico, o en cualquiera de los métodos que se inventen, el instrumento de cualquier finalidad política en la política exterior o de defensa. En el nivel de los teóricos de sistemas, de los teóricos del juego, de los teóricos de la comunicación, y de los teóricos del conflicto, es posible encontrar actitudes que oscilan desde el más conservador hasta el más radical. Tampoco hay ninguna conexión lógica entre alguna de las técnicas y alguna actitud política particular. Escritores como Herman Kahn, Thomas Schelling, y Morton Kaplan, a quienes se puede describir ampliamente como *pro establishment* en sus actitudes hacia la política exterior y de defensa, han sido objeto de ataques políticos que giran sobre su uso de estas técnicas. Pero ningún ataque toma en cuenta otros autores como Kenneth Boulding, Anatol Raport o J. David Singer, quienes son disidentes de la política exterior y de defensa de Estados Unidos aunque sean intelectuales en el mismo campo. De manera similar, la actual tendencia de la "investigación para la paz" o de "resolución de conflictos" a menudo parece reflejar la equivocada idea de que la aplicación de estas nuevas técnicas al estudio de las Relaciones Internacionales obliga a reivindicar políticas radicales o facilita su implementación.

De todas formas, el enfoque científico ha contribuido y es probable que contribuya muy poco a la teoría de las Relaciones Internacionales, y en la medida en que tiene la intención de invadir y, en última instancia, desplazar el enfoque clásico, es sumamente perjudicial. En favor de esta conclusión, deseo ofrecer siete propuestas.

La primera propuesta es que al ellos mismos limitarse a lo que pueda ser lógicamente o matemáticamente probado o verificado de acuerdo con procedimientos estrictos, los practicantes del enfoque científico están negando los únicos instrumentos que están actualmente disponibles para abordar la sustancia del tema. Al abstenerse de lo que Morton Kaplan llama "suposiciones intuitivas" o lo que William Riker denomina "literatura sabia", se están comprometiendo con un rumbo de puritanismo intelectual que los mantiene (o los mantendría si realmente se adhieren) tan alejados de la sustancia de la política internacional como los reclusos de un convento victoriano estaban del estudio del sexo.

Para apreciar nuestra confianza sobre la capacidad de juicio en la teoría de las Relaciones Internacionales, solamente tenemos que ensayar algunas de las cuestiones centrales a las que se dirige esa teoría. Algunas de estas son, al menos en parte, cuestiones morales, que por su propia naturaleza no pueden recibir una respuesta objetiva, y que solo pueden ser indagadas, esclarecidas, reformuladas y provisionalmente respondidas desde una postura arbitraria, acorde al método filosófico. Otras de estas son las preguntas empíricas, pero de naturaleza tan imprecisa que cualquier respuesta que les proporcionemos dejará algunas cosas sin decir, no serán más que un punto de una conversación que aún no se ha concluido. No es simplemente que al encuadrar las hipótesis en función a estas preguntas empíricas de-

pendemos de la intuición o el juicio (como a menudo ha sido señalado, esto es tan cierto en las ciencias naturales como en las sociales); es que en la prueba de ellas también dependemos completamente del juicio, sobre una áspera y dispuesta observación, de una clase para la cual no hay espacio en la ciencia lógica o estricta, que las cosas son y no son así.

Por ejemplo, ¿constituye el conjunto de estados soberanos una sociedad o sistema político, o no? Si podemos hablar de una sociedad de estados soberanos, ¿presupone esto una cultura o civilización común? Y si esto es así, ¿es este tipo de cultura común la base de una red diplomática mundial en la que ahora intentamos intervenir? ¿Cuál es el lugar de la guerra en la sociedad internacional? ¿Todo uso privado de la fuerza es un anatema para el funcionamiento de la sociedad, o hay guerras justas que se pueden tolerar o, incluso, requerir? ¿Un estado miembro de la sociedad internacional disfruta del derecho a intervenir en los asuntos internos de otro estado, y bajo qué circunstancias? ¿Son los estados soberanos los únicos miembros de la sociedad internacional, o en última instancia consisten en seres humanos individuales, cuyos derechos y deberes anulan a los de las entidades que actúan en su nombre? ¿En qué medida el curso de los eventos diplomáticos está determinado o circunscrito en un momento dado por la forma general o la estructura del sistema internacional? ¿Por el número, peso relativo y la disposición radical o conservadora de los estados miembros? ¿Y por los instrumentos que la tecnología militar o la distribución de la riqueza ha puesto en sus manos para conseguir sus objetivos, así como por el conjunto particular de reglas del juego que subyace a la práctica diplomática en cada momento? Y etcétera.

Estas son las típicas preguntas que componen, esencialmente, la teoría de las Relaciones Internacionales. No obstante, los teóricos científicos han renunciado a los medios para entenderse directamente con ellos. Cuando se los confronta, hacen una de estas dos cosas: o se asustan y se dedican a temas periféricos —metodologías para acordar con el tema, extrapolaciones lógicas de marcos conceptuales para pensarlo, notas al margen del tema que sean susceptibles de medida o de observación directa— o se liberan de su propio código y recurren de repente y sin reconocer que esto es lo que están haciendo con los métodos del enfoque clásico —métodos que en algunos casos emplean muy mal, sus preocupaciones y entrenamientos dejándolos extraños a la sustancia del tema—.

La incapacidad congénita del enfoque científico para tratar con el quid de la cuestión mientras se mantiene fiel a sus propios términos, me lleva a una observación sobre la enseñanza de la asignatura en las universidades. Cualesquiera sean las virtudes que uno pueda discernir en el enfoque científico, es un desarrollo totalmente retrógrado que ahora conformará la base de los cursos de enseñanza de grado en política internacional, como sucede en algunas universidades de Estados Unidos. El estudiante cuyos estudios de política internacional consisten únicamente en una introducción de las técnicas de la teoría de sistemas, de la teoría de juegos, de la simulación, o del análisis de contenido, simplemente se desconecta de la materia y es incapaz de desarrollar cualquier sensibilidad tanto sea por el juego de las políticas internacionales como por los dilemas morales a los que da lugar.

La segunda propuesta que deseo proponer surge de la primera: es que donde los practicantes del enfoque científico han logrado arrojar luz sobre la sustancia del tema, ha sido en el ir más allá de los límites de ese enfoque y al emplear el método clásico. Lo que es un valor

en sus trabajos consiste básicamente en juicios que no han sido establecidos por los métodos matemáticos o científicos que emplean, y a los que han llegado independientemente de ellos.

Permítanme tomar como ejemplo el trabajo de Thomas Schelling, quien ha contribuido tanto como, y quizás más que, cualquier otro pensador del género científico a la teoría de las Relaciones Internacionales. Su elaboración de la noción de control de armas, los elementos de disuasión, la naturaleza de las negociaciones, el lugar en las Relaciones Internacionales de los tratados de fuerza tiene una excepcional originalidad e importancia y probablemente demostrarán haber dejado una huella duradera en la teoría y, ciertamente, en la práctica de estos asuntos. Al mismo tiempo, es un economista experimentado: ha escrito estudios de naturaleza técnica acerca de la teoría del juego y negociación, y a veces ha parecido prestar su apoyo a la convocatoria para más teoría que la de un tipo científico.

Parece que las reveladoras observaciones de Schelling acerca de la violencia y la política internacional en cualquier caso tienen el estatus de juicios indemostrables e improbables, y que no han sido y no han podido ser demostradas por su trabajo en la teoría formal del juego y la negociación. Schelling combina su interés en las últimas técnicas con un astuto juicio político y una habilidad filosófica para pensar los problemas en términos de sus elementos básicos. Es posible que sus ideas acerca de las Relaciones Internacionales las haya sugerido por sus estudios técnicos, y evidentemente lo ha considerado útil para proporcionar ilustraciones de sus ideas en ejercicios formales y teóricos. Aquellos de sus lectores que comparten su interés en estas técnicas lo encontrarán divertido y, tal vez, rentable dedicarse a estas ilustraciones. Pero en el mejor de los casos son una analogía útil: no representan los cimientos de su contribución a la política internacional o el camino que debe seguirse para llegar a ello.

Mi tercera propuesta es que es poco probable que los practicantes del enfoque científico progresen de la forma que aspiran. Algunos de los autores que he discutido estarían suficientemente preparados para admitir que hasta ahora solo se han tratado temas periféricos de una manera rígidamente científica. Pero su reclamo sería que no es por el desempeño hecho hasta ahora que su enfoque debe ser juzgado, sino por la promesa que contiene de último avance. Incluso dicen que la modestia de sus inicios pone en evidencia cuán fieles son al ejemplo de las ciencias naturales: la física moderna también, Morton A. Kaplan nos dice, "ha erigido su alto presente al plantearse problemas para los que tiene las herramientas o técnicas para resolver"⁴.

La esperanza es fundamentalmente que nuestro conocimiento de las Relaciones Internacionales alcance el punto en el que se vuelva genuinamente acumulativo: que desde el presente, un sinfín de terminologías y marcos conceptuales que compiten entre sí surgirá un lenguaje común, que la insignificante variedad de temas que ahora ha sido científicamente representados eventualmente se unirán y se volverán importantes, y que existirá entonces una base de teoría firme sobre la cual los recién llegados a la empresa edificarán.

⁴ Kaplan, Morton A. "Problems of Theory Building and Theory Confirmation in International Politics" en *World Politics*, vol. 14, n.º. 1, 1961, p. 7.

Nadie puede asegurar que esto no sucederá, pero las perspectivas ciertamente son muy desoladoras. Las dificultades que la teoría científica ha encontrado no parecen surgir de la cualidad que se supone que las Relaciones Internacionales tiene de "atrasada" o ciencia olvidada, sino de las características inherentes a la materia que han sido catalogadas con la suficiente frecuencia: el incontrolable número de variables que cualquier generalización acerca del comportamiento del estado debe ser tenido en cuenta; la resistencia del material al experimento controlado; la cualidad que tiene de cambiar ante nuestros ojos y deslizarse entre nuestros dedos, incluso cuando tratamos de categorizarlo; el hecho de que las teorías que producimos y los casos que están teorizados están relacionados no solo como sujeto y objeto sino también como causa y efecto, garantizando así que incluso nuestras ideas más inocentes contribuyan a su propia verificación o falsificación.

Un futuro más probable para la teoría de política internacional es que permanecerá indefinidamente en la etapa filosófica del constante debate sobre los fundamentos; que los trabajos de los nuevos teóricos científicos no probarán ser una sólida subestructura en la que la nueva generación edificará, sino más bien que aquellos de ellos que sobrevivan tomarán su lugar junto a trabajos anteriores como guías parciales e inciertas de un tema esencialmente intratable; y que los sucesivos pensadores, mientras aprenden lo que pueden de lo que ha pasado antes, se seguirán sintiendo impelidos a edificar sus propias casas de teorías desde los cimientos.

Una cuarta propuesta que se puede adelantar contra muchos de los que pertenecen a la escuela científica es que han hecho un gran perjuicio a la teoría en este campo al concebirla como la construcción y manipulación de los llamados "modelos". La investigación teórica de un tema empírico normalmente procede por medio de la afirmación de conexiones y distinciones generales entre eventos en el mundo real. Pero es la práctica de muchos de estos escritores la que proyecta sus teorías en la forma de una abstracción deliberadamente simplificada de la realidad, que luego vuelcan y examinan de una u otra manera antes de considerar qué modificaciones deben efectuarse si se van a aplicar en el mundo real. Un modelo, en sentido estricto, es un sistema deductivo de axiomas y teoremas; tan común se ha vuelto el término que, incluso, se usa también para referirse a lo que simplemente es una metáfora o una analogía. Solo es la técnica de construir modelos en sentido estricto lo que aquí está en cuestión. No importa cuán valiosa haya sido esta técnica en economía y otros temas, su uso en política internacional es deplorable.

La virtud que se supone que reside en los modelos es que al liberarnos de la restricción de la referencia constante a la realidad, nos dejan libres para establecer simples axiomas basados en algunas variables y de ahí en adelante limitarnos a una lógica deductiva rigurosa, generando de este modo amplias perspectivas teóricas que proporcionarán una amplia base de datos para guiarnos en el mundo real, incluso si no cubre los detalles.

No conozco ningún modelo que haya ayudado a nuestra comprensión de las Relaciones Internacionales que no habría podido ser expresado como una generalización empírica. Esto, sin embargo, no es la razón por la cual debemos abstenernos de ellos. La libertad de mirar el mundo que tiene el constructor de modelos de la disciplina, es lo que lo hace peligroso; se desliza fácilmente en un dogmatismo que la generalización empírica no permite,



atribuyendo al modelo una conexión con la realidad que no tiene, y con la frecuencia de no distorsionar el modelo mismo importando suposiciones adicionales sobre el mundo bajo el disfraz de axiomas lógicos. La completitud intelectual y el orden lógico de la operación de construcción de modelos le da un aire de autoridad que a menudo es bastante engañoso en cuanto a su posición como una declaración sobre el mundo real.

Tomaré como un ejemplo al más ambicioso de todos los constructores de modelos: Morton Kaplan. Este nos provee dos modelos históricos y cuatro posibles sistemas internacionales, cada uno con sus "reglas esenciales" o comportamiento característico. Afirma que el modelo le permite hacer predicciones —solo es cierto con un alto nivel de generalización— acerca de las características o del comportamiento modal en el presente sistema internacional, sobre si es probable o no la transformación de este sistema en otro y qué forma podrían tomar.

Los seis sistemas que Kaplan identifica, y las "reglas esenciales" o características de comportamiento de cada uno de ellos, son, de hecho, ideas bastante comunes, extraídas de la discusión cotidiana de los asuntos internacionales, sobre la estructura política general que el mundo ha tenido o podría tener. Son los sistemas políticos internacionales del siglo XVIII y XIX, el actual sistema llamado bipolar, la estructura que podría existir si la presente polarización de poder no fuese moderada por las Naciones Unidas y por poderosos terceros partidos, el sistema que podríamos tener si las Naciones Unidas se convirtieran en la fuerza política predominante en un mundo de estados todavía soberanos, un estado mundial y un mundo de muchas potencias nucleares.

Discutiendo las condiciones bajo las cuales el equilibrio se mantiene en cada uno de estos sistemas, y prediciendo la probabilidad y la dirección de su transformación en diferentes sistemas, Kaplan parece recurrir a una suerte de conjetura mucho más arbitraria que cualquiera de los involucrados en el estilo de la teoría internacional que desea desplazar. Discutiendo los dos sistemas históricos, Kaplan usa algunos ejemplos pertinentes desde la historia reciente, pero no hay razón para asumir que el comportamiento en el futuro sistema internacional de este tipo será el mismo. En su discusión de los sistemas no históricos, sus observaciones o bien son extensiones tautológicas de las definiciones que emplea, o son juicios empíricos formulados arbitrariamente que no pertenecen en absoluto propiamente al modelo.

Los seis sistemas de Kaplan no son, por supuesto, los únicos posibles. Admite, por ejemplo, que no cubren los casos de la antigua Grecia o de la Edad Media, y no abarcan la infinita variedad que el futuro podría develar. ¿Qué razón hay, por lo tanto, para suponer que la transformación de cualquiera de los sistema deba estar en uno de los otros? Toda la empresa de intentar predecir la transformación sobre la base de estos modelos requiere todas las etapas en que nos encontramos fuera de los modelos e introducir consideraciones adicionales.

Una objeción a los modelos de Kaplan, por tanto, es que en realidad no son modelos: carecen de rigor interno y de consistencia. Pero incluso si poseyeran tales cualidades, no proporcionarían la iluminación de la realidad que Kaplan reclama para ellos. No tenemos forma de saber que las variables excluidas de los modelos no serán cruciales. Kaplan ha pro-

porcionado un ejercicio intelectual y no más. No quisiera afirmar que alguien que explore la cuestión de qué cambios podrían tener lugar en el sistema internacional actual, o la cuestión de cuál podría ser la forma y la estructura de un mundo de muchas potencias nucleares, es incapaz de extraer algunos indicios de valor del trabajo de Kaplan. Pero cuánto más fructífera puede ser esta cuestión explorada, cuanto mejor podría haber sido tan talentosa una persona como el propio Kaplan los ha explorado, prestando atención a la variedad real de eventos en el mundo real, tomando nota de los muchos elementos que están empujando el presente sistema internacional de una manera u otra, y la gran cantidad de factores técnicos políticos que pueden contribuir a moldear un mundo de muchas potencias nucleares en una docena de formas diferentes de las que pueden estar confinados dentro de los límites del modelo de Kaplan.

La moda de construir modelos ejemplifica una tendencia mucho más amplia y más antigua en el estudio de los asuntos sociales: la sustitución de herramientas metodológicas y la pregunta "¿son útiles o no?" para la aseveración de proposiciones sobre el mundo y la pregunta "¿son verdad o no?". Aunque aparentemente endémico en el pensamiento reciente, creo que este cambio ha sido para peor. La "utilidad" de una herramienta tiene que traducirse finalmente como la verdad de una proposición, o una serie de proposiciones, avanzadas sobre el mundo, y el efecto de la sustitución es simplemente oscurecer la cuestión de una prueba empírica y allanar el camino para el pensamiento de mala calidad y la subordinación de la investigación a la utilidad práctica. Sin embargo, este es un tema que requiere más desarrollo del que se puede dar aquí, y al presentarlo tal vez estoy asumiendo más antagonistas de los que necesito para mi propósito actual.

Una quinta propuesta es que el trabajo de la escuela científica está, en algunos casos, distorsionado y empobrecido por el fetiche por la medición. Para cualquiera que se dedique a la precisión científica, la cuantificación de los temas debe aparecer como el ideal supremo, si toma la forma de la expresión de las teorías mismas en forma de ecuaciones matemáticas o simplemente la de la presentación de evidencia acumulada en forma cuantitativa. Al igual que el obispo anglicano que hace aproximadamente un año comenzó su sermón sobre la moral diciendo que no creía que todas las relaciones sexuales fueran necesariamente incorrectas, deseo adoptar una visión liberal de este asunto. No hay nada inherentemente objetable, así como no hay nada lógicamente peculiar, en una declaración teórica sobre la política internacional moldeada en forma matemática. Tampoco hay ninguna objeción al recuento de fenómenos que no difieran unos de otros en ningún aspecto relevante, y que lo presente como evidencia en apoyo de una teoría. La dificultad surge cuando la búsqueda de lo medible nos lleva a ignorar las diferencias relevantes entre los fenómenos que se están contabilizando, a imputar a lo que se ha contado un significado que no tiene, o a distraernos tanto por las posibilidades que abundan en nuestro sujeto a contar como para desviarse de las investigaciones cualitativas que en la mayoría de los casos son más fructíferas.

Quisiera tomar como ejemplo el trabajo de Karl Deutsch y su discípulo Bruce Russett. Estos escritores han buscado investigar los lazos de comunidad que unen a diferentes naciones, y al explicar la cohesión o la capacidad de respuesta mutua que existe entre diferentes pueblos o diferentes grupos dentro de un solo pueblo, han centrado especialmente su atención en la comunicación social, es decir, el flujo de personas, bienes e ideas, o de los "men-

sajes” que llevan. Karl Deutsch, junto con un número de colaboradores, ha proporcionado un estudio de la medida en que los diversos pueblos del área del Atlántico Norte están vinculados por tales vínculos de comunidad, y le preocupa particularmente la cuestión de la medida en que estos pueblos forman lo que él llama una “comunidad de seguridad” —es decir, un grupo de personas que están de acuerdo en que sus problemas comunes deben ser resueltos mediante un “cambio pacífico”, y que durante mucho tiempo han tenido expectativas confiables de que sus problemas de hecho se resolverían de esta manera—⁵. Bruce Russett ha abordado el tema de la comunidad simplemente en la relación entre Gran Bretaña y Estados Unidos, y ha buscado determinar en particular si estos dos pueblos se han vuelto más o menos “receptivos” entre sí a medida que el siglo XX ha progresado⁶.

Una característica del trabajo de ambos autores es su presentación de material cuantitativo como un índice del grado de comunidad que existe entre un pueblo y otro. Producen cifras, por ejemplo, sobre los recursos dedicados al comercio como una proporción de los recursos totales: correo enviado al exterior, o a un destino particular, como una proporción del correo total; número de acuerdos diplomáticos concertados con otro país como proporción del total de acuerdos alcanzados; intercambio de estudiantes; “análisis de contenido” de periódicos y revistas inclinados, etc.

El trabajo de Karl Deutsch y Bruce Russett en este campo es ciertamente original y sugerente. Es más, estos autores no son acrílicos en su uso del análisis cuantitativo. No obstante, la preeminencia que le conceden es una fuente de debilidad más que de solidez en sus argumentos. Su conteo a menudo ignora (o, si no ignora, pasa por alto) las diferencias más relevantes entre las unidades contadas: diferencias entre el contenido de un punto de un correo y otro, la importancia diplomática de un tratado y otro, la importancia de una pulgada de columna de periódico y otro. Las diferencias en estos otros aspectos relevantes pueden anularse, pero también puede que no; y, en la práctica, es probable que respetemos estas estadísticas solo en los casos en que confirmen alguna impresión intuitiva que ya tenemos, como, por ejemplo, donde las cifras de Russett confirman, como muchos de ellos lo hacen, el juicio muy seguro que podemos hacer a medida que avanza este siglo: que Estados Unidos se ha vuelto relativamente más importante para Gran Bretaña que Gran Bretaña para Estados Unidos. Aun así, tal juicio es bastante externo a las estadísticas que se proporcionan, y no establece que midan nada relevante.

Deutsch y Russett, además, se inclinan a atribuir a sus estadísticas un lugar en la cadena de la argumentación que estas no tienen. A menudo parecen suponer que hay un enfrentamiento tan irrefutable y definitivo sobre una prueba que se puede poner en cifras que se absuelven de la necesidad de mostrar en detalle cómo esta respalda la tesis general que intentan demostrar. El comercio exterior es el comercio exterior, y una medición precisa del comercio exterior no es una medida precisa de nada más, a menos que exista una explicación

⁵ Karl Deutsch, por supuesto, ha sido autor o coautor de un gran número de trabajos además de *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1957; pero además de su *Political Community at the International Level*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1953, es este el que más se enfrenta con la teoría de las Relaciones Internacionales.

⁶ Russett, Bruce, *Community and Contention: Britain and America in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 1963.

de por qué esto es así. Algunos de los eslabones cruciales pero ausentes en la cadena de argumentos de Deutsch parecen haberse perdido de vista debido a esta tendencia de aquellos que han logrado producir cifras para cegarse por la iluminación que emiten. ¿Son las cifras del “flujo de comunicación” un índice de la comunidad política a nivel internacional, o una de sus causas? ¿El “flujo de comunicación” contribuye a producir el elemento vital, en el esquema de Deutsch, de “identificación mutua”, o por el contrario, surge de una manera bastante diferente?

Finalmente, incluso si uno puede admitir que las estadísticas tienen lugar en una investigación sobre la comunidad política y la comunicación social, me parece que Deutsch y Russett se han distraído con ellas en las partes más útiles del tema. Por mucho, las cosas más interesantes que estos dos autores tienen que decir radican en sus intentos de pensar en las características distintivas de una comunidad, los diferentes tipos de comunidades que las obtienen, los elementos que componen la cohesión de una comunidad, los determinantes de la mutua capacidad de respuesta entre un pueblo y otro. Y, con mucho, la evidencia más pertinente que aportan radica en los juicios cualitativos que pueden aplicar a la historia y los asuntos contemporáneos.

Mi sexta propuesta es que exista una necesidad de rigor y precisión en la teoría de la política internacional, pero que el tipo de rigor y precisión que admite el tema puede acomodarse fácilmente dentro del enfoque clásico. Algunos de los objetivos a los que los teóricos científicos apuntan sus observaciones críticas son bastante legítimos. La teoría clásica de las Relaciones Internacionales a menudo ha estado marcada por la incapacidad de definir términos, observar cánones de procedimiento lógicos o hacer suposiciones explícitas. También a veces, especialmente cuando se asoció con la filosofía de la historia, intentó perseguir las implicaciones políticas internacionales de una visión del mundo fundamentalmente no científica. La teoría de las Relaciones Internacionales debería, sin duda, intentar ser científica en el sentido de ser un cuerpo de conocimiento coherente, preciso y ordenado, y en el sentido de ser consistente con los fundamentos filosóficos de la ciencia moderna. En la medida en que el enfoque científico es una protesta contra el pensamiento descuidado y el dogmatismo, o contra un providencialismo residual, hay mucho que decir al respecto. Pero muchas teorías en el molde clásico no están abiertas a este tipo de objeción. Los escritos de los grandes juristas internacionalistas de Victoria a Oppenheim (que, se puede argumentar, forman la base de la literatura tradicional del tema) son rigurosos y críticos. Hay abundancia de escritores contemporáneos que son lógicos y rigurosos en su enfoque y aún así no pertenecen a la escuela que he llamado científica: Raymond Aron, Stanley Hoffman y Kenneth Waltz son ejemplo de ello. Además, no resulta complicado encontrar casos en los que escritores del filón científico hayan fracasado en ser rigurosos y críticos en este sentido.

Mi séptima y última propuesta es que los practicantes del enfoque científico, al separarse de la historia y la filosofía, se han privado de los medios de autocrítica y, en consecuencia, tienen una visión de su tema y sus posibilidades que es inmadura y descarada. Deseo añadir que esto no es cierto, o no es igualmente cierto, de todos ellos. Pero su pensamiento está ciertamente caracterizado por una falta de cualquier sentido de indagación en la política internacional como una continua tradición de la que son los últimos reclutas; por una insensibilidad a las condiciones de la historia reciente que los han producido, les han proporcionado



las preocupaciones y perspectivas que tienen, y los han coloreado de maneras que quizás no sean conscientes; por una ausencia de cualquier disposición para preguntarse por qué, si los frutos que prometen sus investigaciones son tan grandes y las perspectivas de traducirlos en acciones tan favorables, esto no lo ha logrado nadie antes; por una actitud acrítica hacia sus propios supuestos y, especialmente, hacia la actitud moral y política que tienen una posición central pero no reconocida en gran parte de lo que dicen.

El enfoque científico en las Relaciones Internacionales proporcionaría un tema muy adecuado para el tipo de crítica que Bernard Crick ha aplicado a un objetivo más amplio en su admirable libro *The American Science of Politics* —crítica que, al describir su historia y condiciones sociales, aislaría la subestructura esbelta y provinciana de la asunción moral y política que subyace a la empresa⁷—. Existe una pequeña duda de que la concepción de una ciencia de la política internacional, como el de una ciencia de la política en general, ha echado raíces y florecido en Estados Unidos debido a las actitudes hacia la práctica de los asuntos internacionales que son especialmente estadounidenses —supuestos, en particular acerca de la simpleza moral de los problemas de la política exterior, la existencia de “soluciones” a estos problemas, la receptividad de los *policy-makers* a los frutos de la investigación, y el grado de control y manipulación que puede ser ejercido en todo el campo diplomático por cualquier país—.

III

Habiendo planteado el caso en contra del enfoque científico, debo regresar a la calificación que introduje al principio. Soy consciente de haber atacado con una escopeta a toda una bandada de aproximaciones variadas, donde los disparos de un solo rifle podrían haber derribado a los objetivos principales de manera más eficiente y al mismo tiempo librado a otros que podrían haber resultado heridos innecesariamente. Ciertamente, hay muchos más enfoques para la teoría de las Relaciones Internacionales que dos, y la dicotomía que ha servido a mi propósito actual oculta muchas otras distinciones que es importante tener en cuenta.

Los estudiantes de Relaciones Internacionales están divididos por lo que en algunos casos son simplemente barreras de malentendidos o prejuicios académicos que atraviesan todo el campo de los estudios sociales en la actualidad. Sin duda, es deseable que esas barreras sean rebajadas. Con todo, en la presente controversia, el eclecticismo disfrazado de tolerancia, es el mayor peligro de todos; si vamos a ser hospitalarios con todos los enfoques (porque “algo se puede extraer de ellos algún día”) y extender iguales derechos a todos los tópicos (porque “existe, después de todo, un ápice de verdad en lo que dice”), no habría final a las absurdidades empujadas sobre nosotros. Hay ápices de verdad que se pueden obtener de un orador en Hyde Park Corner o de un hombre en un autobús de Clapham, pero la pregunta es “¿qué lugar ocupan en la jerarquía de prioridades académicas?”.

Espero haber dejado claro que veo una gran cantidad de mérito en varias de las con-

⁷ Crick, Bernard, *The American Science of Politics: Its Origins and Conditions*, University of California Press, Berkeley y Londres, 1959.

tribuciones que han hecho los teóricos que adoptan un enfoque científico. El argumento no es que estas contribuciones son inútiles, sino que lo que tiene valor en ellas se puede acomodar fácilmente dentro del enfoque clásico. Además, el peculiar método y las aspiraciones que dichas teorías han traído al tema, lo están llevando por un camino falso, y ante todos los llamados para seguirlo debemos permanecer resueltamente sordos. ●

Bibliografía

- Boulding, Kenneth, *Conflict and Defense: A General Theory*, Harper & Brothers, Nueva York, 1962.
- Crick, Bernard, *The American Science of Politics: Its Origins and Conditions*, University of California Press, Berkeley y Londres, 1959.
- Deutsch, Karl, et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, 1957.
- Deutsch, Karl, *Political Community at the International Level*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1953.
- Kaplan, Morton A. "Problems of Theory Building and Theory Confirmation in International Politics" en *World Politics*, vol. 14, n.º. 1, 1961, pp. 6-24.
- Kaplan, Morton A., *System and Process in International Politics*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1957.
- Modelski, George, *A Theory of Foreign Policy*, Praeger for the Center of International Studies, Princeton University, Nueva York, 1962.
- Morgenstern, Oskar, *The Question of National Defense*, Random House, Nueva York, 1959.
- Rapoport, Anatol, *Fights, Games, and Debates*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1960.
- Richardson, Lewis, *Arms and Insecurity: A Mathematical Study of the Causes and Origin of War*, Boxwood Press, Pittsburg, 1960.
- Riker, William, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven, 1962.
- Russett, Bruce, *Community and Contention: Britain and America in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 1963.
- Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1960.
- Wright, Quincy y C.C. Lienau (eds.), *Statistics of Deadly Quarrels*, Boxwood Press, Pittsburg, 1960.

Oriente Próximo en la era de Trump: actos “simbólicos”, conflictos y violencias

ENTREVISTA A IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO*

Ante la reciente escalada de represión militar en la “frontera” entre Israel y Palestina por parte del ejército israelí, y ante la desestabilizadora administración estadounidense bajo la presidencia de Donald J. Trump, resulta necesario atender algunos cuestionamientos sobre el conflicto palestino-israelí que aclaren el confuso panorama. Con este propósito, en esta edición de la Ventana Social entrevistamos a Ignacio Álvarez-Ossorio, profesor e investigador de la Universidad de Alicante, en relación al panorama presente en Oriente Próximo.

Pregunta: El pasado 14 de mayo de 2018, el estado de Israel conmemoraba sus 70 años de creación. Ese mismo día, Estados Unidos se sumaba a los festejos inaugurando su embajada en Jerusalén. En la “frontera” con Gaza, se produjo una numerosa manifestación por parte de la población palestina que ocasionó una fuerte represión por parte de las autoridades israelíes con la consecuencia de más de 50 palestinos muertos y 2000 heridos. ¿Qué reflexión le suscitan, en una perspectiva general, los acontecimientos de este día de cara a las relaciones internacionales y la política global?

Respuesta: Dichos acontecimientos no pueden entenderse sin aludir al contexto en el que vive la población de la Franja de Gaza desde hace décadas. En 2007, Israel, la potencia ocupante desde 1967, decidió imponer un férreo bloqueo por tierra, mar y aire que ha convertido a la Franja de Gaza, el lugar con mayor densidad del mundo, en una cárcel a cielo abierto. Debe recordarse que los castigos colectivos contra la población civil son considerados un crimen de lesa humanidad y eso es exactamente lo que ocurre en Gaza, donde sus habitantes son castigados día tras día por haber apoyado a Hamas en las elecciones legislativas de 2006, todo ello ante el vergonzoso silencio de la comunidad internacional que prefiere mirar hacia otro lado. Desde 2007, las autoridades militares israelíes impiden la libertad de movimiento tanto de personas como de mercancías, lo que se ha traducido en un deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población. Al haberse destruido el tejido industrial en las sucesivas operaciones militares contra la Franja —Plomo Fundido en 2008, Pilar Defensivo en 2012 y Margen Protector en 2014—, el 80% de la población depende de la ayuda internacional y el 50% vive bajo el umbral de la pobreza. Esta situación no es resultado de una catástrofe natural, sino resultado de una política meticulosamente planificada. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que cuatro de cada cinco gazauíes son refugiados, que

* **Ignacio ÁLVAREZ-OSSORIO**, Profesor Titular del Departamento de Filologías Integradas, Universidad de Alicante. Especialista en Oriente Próximo. Algunas de sus más recientes publicaciones son Álvarez-Ossorio, Ignacio, “Civil Society and Political Change in Contemporary Egypt” en Çakmak, Cenap (ed.), *The Arab Spring, Civil Society, and Innovative Activism*, Palgrave-MacMillan, Nueva York, 2017; y Álvarez-Ossorio, Ignacio, *Siria. Revolución, sectarismo y yihad*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2016.

Entrevista realizada por:
Melody FONSECA

DOI:
<http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.010>

fueron expulsados de sus hogares en el curso de la *nakba* (la catástrofe), como los palestinos denominan a la primera guerra árabe-israelí en 1948. Muchos palestinos de Gaza interpretan que no tienen nada que perder y que sus expectativas de futuro son prácticamente nulas, de ahí el amplio seguimiento de las manifestaciones.

P: El traslado de la embajada de Estados Unidos de Tel Aviv a Jerusalén, con la consiguiente afirmación del presidente norteamericano Donald Trump que aseveró que Israel es soberano para designar su capitalidad, contraviniendo así otros acuerdos internacionales y declaraciones de la ONU (por ejemplo, resolución 478/1980), conlleva un desacuerdo o conflicto con la comunidad árabe y palestina, así como con el resto de la comunidad internacional. ¿Qué considera que marca este desplazamiento de la embajada, tanto a nivel simbólico como a nivel práctico? ¿Qué consecuencias puede acarrear para el conflicto palestino-israelí?

R: La política exterior de Trump hacia Oriente Próximo está provocando un recrudecimiento de la conflictividad regional. Por una parte, ha concedido carta blanca a Israel para que imponga una solución acorde a sus intereses, lo que pasa por convertir a Jerusalén en su capital eterna e indivisible, tal y como señala la Ley Básica de Jerusalén aprobada por el Knesset en 1980, y por intensificar la colonización de los Territorios Ocupados, todo ello con el objeto de romper la continuidad territorial palestina y hacer inviable el surgimiento de un Estado palestino sobre los territorios ocupados desde 1967, tal y como recomienda la Resolución 1397 del Consejo de Seguridad de la ONU. Por otra parte, también ha dado luz verde para que Arabia Saudí establezca un frente anti-iraní, lo que está polarizando la región, tal y como podemos ver en Yemen o Qatar, países a los que se ha impuesto un bloqueo para tratar de domesticarles. La gran perdedora de esta situación es la cuestión palestina que ha sido relegada a un segundo plano por la mayor parte de los líderes árabes, que la consideran una carga que limita su margen de maniobra. De hecho, buena parte de los países del Golfo mantienen una estrecha colaboración en términos securitarios con Israel a pesar de que no hayan siquiera establecido relaciones diplomáticas, lo que implica un claro paso hacia la normalización de Israel a expensas de la cuestión palestina.

P: Ante el hecho del traslado de la embajada norteamericana, ¿cómo valoraría la reacción de otras potencias como Rusia, China o los países de la Unión Europea?

R: Todos estos países han mostrado su disconformidad ante la decisión de Trump, aunque sus críticas han sido tibias. Quizás el caso más sangrante es el de la Unión Europea, que desde hace varias décadas se limita a mostrar su consternación y su preocupación antes las decisiones unilaterales israelíes en declaraciones y comunicados, pero que no se ha planteado en ningún momento revisar sus relaciones con Israel y congelar el trato privilegiado que le concede en el marco de los Acuerdos de Asociación. Esta actitud es contraproducente, porque entra en abierta contradicción con su teórico respaldo a la creación de un Estado palestino soberano y viable sobre las fronteras de 1967. De hecho, la renqueante Autoridad Palestina, muy cuestionada a nivel doméstico por la falta de avances en el proceso de paz y por el deterioro de la situación sobre el terreno, se sostiene sobre todo gracias a las ayudas que le concede la Unión Europea. Tarde o temprano, la UE se verá obligada a replantearse su política hacia el conflicto, entre otras cosas porque las políticas de hechos consumados

israelíes harán inviable el surgimiento de dicho Estado palestino. La parálisis europea ante la cuestión palestina es una clara muestra de su fracaso a la hora de articular una política exterior coherente.

P: Ante esta nueva oleada de represión a gran escala, ¿cómo entiende que interpela y afecta al conflicto más amplio de la región de Oriente Próximo, en especial con la guerra civil en Siria?

R: Hace ya mucho tiempo que la situación en Oriente Próximo está fuera de todo control. Por una serie de razones, la denominada Primavera Árabe no consiguió impulsar las libertades y la democracia en la región. La intervención de los países occidentales, la falta de cultura democrática de los Hermanos Musulmanes, la resiliencia del autoritarismo, la fractura sectaria y la guerra fría irano-saudí por la hegemonía regional han conducido a Oriente Próximo a una de las peores crisis de su historia contemporánea con varios países convertidos en Estados fallidos (como en el caso de Iraq, Siria, Yemen o Libia) y otros tantos en la cuerda floja debido a su precaria situación económica (Egipto, Líbano o Jordania). La novedad es que esta conflictividad se ha contagiado también al Golfo Pérsico, donde Irán y Arabia Saudí se enfrentan a través de terceros actores en varios países. Además, se ha registrado una polarización en el Consejo de Cooperación del Golfo, que se ha fracturado en dos grandes bloques: uno liderado por Arabia Saudí (y secundado por Emiratos Árabes Unidos y Bahrein), que apuesta por un mayor intervencionismo en la región, y otro compuesto por Qatar, Kuwait y Omán, partidario de la búsqueda de soluciones negociadas. Podemos decir que todo lo que podía salir mal ha salido mal desde 2011, aunque la situación todavía es susceptible de empeorar aún más en el caso de que todas estas crisis se agraven en el futuro. Mientras todo esto sucede, parece que la máxima preocupación de EE.UU. y de la UE es vender más armas a sus aliados regionales, política que tan sólo contribuirá a deteriorar la situación sobre el terreno y alimentar la espiral bélica. ●



Desaparición forzada, militarización del espacio público y movilizaciones desde la sociedad civil. Hacia una semiótica económica

ENTREVISTA A ROSALVA AÍDA HERNÁNDEZ CASTILLO*

En las últimas tres décadas un fenómeno ha sido presa en la sociedad mexicana: la desaparición forzada en sus diversas manifestaciones. En un marco general de violencia extrema, hemos sido testigos del proceso de revictimización de luchadores sociales, estudiantes, defensores de derechos humanos y activistas transnacionales mediante la pedagogía de terror que implica la desaparición forzada. La desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos ubicada en el municipio de Ayotzinapa (Guerrero, México), fue el evento histórico que visibilizó la máxima expresión de la crisis social e institucional durante el régimen de la Presidencia de Enrique Peña Nieto.

Un evento histórico que puso en debate el sujeto de la desaparición forzada, las fosas clandestinas, la crisis de los dispositivos de justicia jurídica, las políticas de seguridad nacional, el aumento de actores militares en los espacios públicos, y la emergencia de una sociedad civil que exige la aparición con vida de sus familiares.

Al respecto, hemos conversado con la antropóloga feminista descolonial Rosalva Aída Hernández Castillo para abordar la situación actual de las víctimas de desaparición forzada, y la organización de la sociedad civil como respuesta a la impunidad y el vacío institucional con relación a esta nueva economía de terror y de miedo que produce el secuestro como característica del narco estado mexicano.

Pregunta: Después de los acontecimientos de los 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa, ¿cuál es la situación actual en México en torno a la desaparición forzada? y ¿qué avances se han registrado en su búsqueda? Además, ¿cómo se está planteando —social y políticamente— al sujeto desaparecido frente a la permanente violencia?

Respuesta: El año pasado me integré a un grupo, que es el Grupo de Investigación en Antropología Social y Forense. Es un grupo que se formó con académicas jóvenes ante la demanda de los padres desaparecidos, que después del evento de Ayotzinapa, cuando empezaron a encontrar esas fosas en Guerrero, se lanzaron con picos y palas a buscar a sus hijos y a encontrarlos. El país se ha convertido en una gran fosa; una de las organizaciones de madres con las cuales estoy trabajando se llama *Las Buscadoras de El Fuerte* en el estado de Sinaloa (norte de México). Solamente ellas han encontrado a más de cien jóvenes que estaban desaparecidos, encontraron sus cuerpos en fosas clandestinas. Ellas

* **Rosalva Aída HERNÁNDEZ CASTILLO**, Pertenece a la Red de Feminismos Descoloniales. Es Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Ciudad de México, e integrante del Grupo de Investigación en Antropología Social y Forense (GIASF) (www.giasf.org). Su trabajo se centra en la antropología feminista, los movimientos sociales de los pueblos y las mujeres indígenas en América Latina. Ha publicado ampliamente temas en torno a la antropología jurídica, el movimiento neozapatista, la violencia política y los derechos humanos. Se puede acceder gratuitamente a sus publicaciones en www.rosalvaaida-hernandez.com

Entrevista realizada por: Roque URBIETA HERNÁNDEZ

DOI:
<http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.011>

mismas —las madres—, han sido quienes han hecho el trabajo que el estado no ha querido hacer.

Entonces, estamos en un país donde la impunidad ha sido la condición de posibilidad para la existencia de la desaparición forzada. Algunos hablan de aproximadamente unos treinta o cuarenta mil desaparecidos. Es un fenómeno difícil de cuantificar, porque no existen fuentes oficiales confiables y hay mucho miedo de denunciar por el contexto de violencia. Pero si estamos hablando desde que se empezó esta búsqueda, los padres han encontrado más de 400 fosas clandestinas. La gran pregunta que se hace es: ¿Por qué desaparecen? Yo ahora he estado haciendo muchas entrevistas a madres de los desaparecidos como parte del acompañamiento en este proceso, y lo que tienen en común muchos de los casos es la impunidad. ¿Por qué desaparecen? Mi respuesta sería: porque se puede.

Te doy algunos ejemplos de estas historias de impunidad que he encontrado en nuestro trabajo con *Las Buscadoras de El Fuerte*. Está el caso de un militar que rentó un departamento a una joven, y después tuvo desacuerdos con ella por haber hecho unas modificaciones al inmueble; tras una discusión fuerte desaparece la joven y no pasa nada. Está el caso en Morelos del tipo que se metió con una trans y luego la transfobia lo hizo sentirse avergonzado por haberse involucrado con una trans; la hace desaparecer por su transfobia, lo hace, y no pasa nada. O el caso del tipo que reclutó a un jovencito de secundaria regalándole cristal — crack—, y lo vuelve narcomenudista; después el muchacho ya no le sirve porque el crack lo ha destruido, y lo puede hacer desaparecer porque hay impunidad. Lo que tienen en común todos estos casos es la existencia de masculinidades machistas violentas que pueden ejercer su poder en un marco de impunidad y complicidad estatal.

Son casos muy diversos. Hay un imaginario social de que todos los desaparecidos andaban en algo malo, y por eso es que hay una falta de solidaridad en la sociedad. Si tú ves, las movilizaciones tan fuerte que han habido por el caso de Ayotzinapa, los 43 estudiantes desaparecidos de la Normal Rural Isidro Burgos, evidentemente fue un caso terrible que como equipo de investigación analizamos y denunciamos¹. Pero si hablamos de 40 mil desaparecidos en el país, la pregunta que salta es ¿por qué no nos habíamos movilizamos antes? Porque hay el prejuicio de que, si les pasó eso, es porque ellos o ellas se lo buscaron; “en algo malo andarían” se repite continuamente. Es el mecanismo que le permite a la sociedad autojustificar su indiferencia y la complicidad de su silencio, dejando su conciencia tranquila. Y yo creo que estos familiares —que por cierto son mayoritariamente madres con sus picos y palas encontrando a sus hijos e hijas—, son un llamado a la consciencia social. Sus denuncias, sus búsquedas cotidianas, vienen a decirnos que estos muchachos han desaparecido porque nosotros hemos permitido que el estado mantenga esta situación de impunidad; se desatienda la justicia, o en muchos de los casos que participe directamente en las desapariciones como perpetrador a través de sus fuerzas de seguridad.

Entonces, estamos en un contexto de crisis de institucionalidad democrática en la que se van a llevar a cabo las elecciones. Es lo que nos lleva a hablar de la existencia de un narco estado en México, o de un estado criminal. Y precisamente por esta crisis de institucionalidad en la que salen embarrados todos los partidos políticos de todo el espectro, es donde una

¹ Consultar: www.rosalvaaidahernandez.com/wp-content/uploads/2016/08/ayotzinapa.pdf

candidatura como la de María de Jesús Patricio tiene un sentido distinto, porque nos recuerda la importancia de reconstruir el tejido social en una sociedad marcada por la violencia.

P: ¿Cómo está reaccionando la organización institucional ante esta crisis social de desapariciones?

R: El Estado mexicano ha sido responsable no sólo por omisión, sino también por comisión en muchos de los estados en donde ha habido desaparición forzada como en Sinaloa, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Chihuahua o Coahuila. Cuando empiezas a reconstruir las historias de vida de los desaparecidos, en más de la mitad aparecen como perpetradores integrantes de algún cuerpo de seguridad del estado. Esta información la hemos encontrado en las entrevistas realizadas en el marco de una investigación colaborativa que como GIASF realizamos con *Las Buscadoras*. Estamos apoyándolas en un proyecto de historia oral que tiene como sentido, entre otras cosas, humanizar a esos cuerpos que están siendo tratados solo como restos humanos o como estadísticas en la numeralia del terror. Consideramos importante darle cara e historia a los hombres y mujeres desaparecidos para confrontar el estigma. Nos encontramos con que, en muchos de estos casos, los policías municipales, los policías federales o integrantes del ejército son los perpetradores.

No es que es que las instituciones del estado no funcionen o que el narco haya infiltrado algunas fuerzas de seguridad, es que estamos ante un estado criminal en donde esta violencia es parte constitutiva de su funcionamiento. Más que hablar de un estado paralelo como han hablado algunos analistas —como la antropóloga argentina Rita Laura Segato—, o del estado en la sombra —como le llama el antropólogo británico John Gledhill. Yo creo que es el estado mismo, no hay un estado paralelo. Para mí, el concepto de narco estado describiría mejor al Estado mexicano. Este tipo de prácticas criminales que emanan de instituciones estatales, son las que han posibilitado el contexto de impunidad y violencia en el que estamos.

Edgardo Buscaglia es un analista que ha estado hablando de la necesidad de una Comisión de la Verdad como la que se hizo en Italia para limpiar al estado. No se trata de poner retenes en las carreteras y militarizar a la sociedad, sino que hay que seguir el dinero y esto nos llevaría a las esferas más altas del poder estatal. Pero un tipo de Comisión como la que propone Buscaglia, tendría que estar conformada por integrantes de la sociedad civil comprometidos con las luchas por la justicia social. No podemos poner en manos del estado las investigaciones cuando es el estado el perpetrador. Creo que urge limpiar estas estructuras del estado, y estas iniciativas tienen que venir de la sociedad civil organizada, porque el estado no se va a disparar en el pie como dicen.

P: ¿Qué desafíos enfrentan los familiares cuando denuncian las desapariciones y durante el proceso de búsqueda?

R: En estos procesos se da una revictimización. Toda la odisea burocrática que enfrentan es otra forma de violencia hacia ellos. Cuando empiezan sus búsquedas y recurren a las instituciones del estado se enfrentan a la “banalidad del mal” como diría Hannah Arendt. La violencia burocrática es parte de la respuesta estatal ante la desaparición forzada, desde darse cuenta que los cuerpos de sus hijos fueron tratados como desechos, tirados a fosas

comunes donde muchos cuerpos ni siquiera tienen necropsias. Hemos documentado en las fosas comunes de Tetelcingo y Jojutla (en el estado de Morelos) —donde el equipo del GIASF ha acompañado los procesos de exhumación en fosas comunes estatales—, que los cuerpos estaban vestidos, algunos inclusive iban aún amarrados con claros signos de tortura; cuerpos que fueron enterrados bajo custodia del estado, y que no tienen expedientes ni las necropsias correspondientes. Se trata entonces de cuerpos revictimizados a la hora de ser tratados como basuras en las fosas comunes, y ser doblemente desaparecidos.

Yo creo que esta manera de tratar a los cuerpos —tirarlos a fosas comunes sin intentar hacer ninguna identificación— es una manifestación más del estado criminal. Estas violencias se reproducen también en las instancias judiciales cuando las madres intentan tomar la vía jurídica y denunciar. Es por esto que algunas organizaciones de madres como *Las Buscadoras*, han decidido que no quieren denunciar porque no creen en la justicia del estado es muy triste porque su slogan, lo que ellas reivindican cuando salen a buscar a sus hijos, es: ¡No queremos justicia queremos verdad! ¿Cómo que no quieren justicia?, se pregunta uno cuando las escucha. Pero ya que uno entiende el contexto de violencia estatal e impunidad, entiendo porque renuncian a la justicia del estado. Porque si ellas van a denunciar, van a poner en peligro a sus hijos —que aún están vivos— y a sus familias. Lo que te dicen, es que muchas de las personas que están en el aparato estatal están coludidas con el mismo crimen organizado. Son estas mujeres que han renunciado a la justicia del estado, las que más han encontrado a sus hijos; las dejan encontrarlos para enterrarlos, porque saben que no harán ninguna denuncia.

Entonces, sí estamos ante un trato de violencia burocrática. Y si estas mujeres son pobres, indígenas, o campesinas racializadas, pues peor aún porque se enfrentan al racismo judicial. Creo que un pendiente que existe, es analizar cómo está afectando la desaparición forzada y la violencia del narco estado a las regiones indígenas, y eso es en lo que yo he estado insistiendo mucho. Para esto está también el Congreso Nacional Indígena (CNI), pero es que el CNI no ha reivindicado a sus desaparecidos, y hay muchísimos indígenas desaparecidos en este país. El pueblo mayo-yoreme —que es un pueblo indígena que ha sido desplazado por el narco de comunidades de la Sierra de Sinaloa—, los yaquis en el estado de Sonora —que han sido golpeado muchísimo por la violencia, por la desaparición forzada—, o los tarahumaras en Chihuahua están siendo “levantados,” es decir, secuestrados para el trabajo forzado en los sembradíos de amapola y marihuana. En Guerrero, el pueblo me’phaa tiene muchísimos desaparecidos. Muchas de las madres de estos muchachos son monolingües y no hablan español, imagínate cuál es el viacrucis de la búsqueda; son jóvenes que muchas veces son triplemente desaparecidos: desaparecen cuando el crimen organizado coludido o en alianza con fuerzas de seguridad local se los llevan, son desaparecidos cuando sus cuerpos son tirados en fosas comunes, y son desaparecidos por tercera vez cuando nadie los nombra.

P: Existe un debate parlamentario y social en torno a la Ley de Desaparición forzada, ¿Cómo está participando la sociedad civil al respecto?

R: Fueron muchas de las organizaciones de desaparecidos de todo el país, articuladas ahora en el *Movimiento Por Nuestros Desaparecidos* en México, que es un movimiento nacional. Estuvieron presionando por la creación de la Ley de Desaparición Forzada, entre

otras cosas, porque hay muchas cosas que no están reglamentadas. Por ejemplo, si tu marido está desaparecido y él era profesor, no está reconocido como muerto, y no te van a dar a ti ninguna indemnización. No tienes derecho a su pensión, así que no vas a tener ningún apoyo para tus hijos, porque él no está declarado como muerto.

Esta ley de desaparición forzada posibilita que los familiares de los desaparecidos tengan este tipo de derechos. Sin embargo, es una ley que han estado trabajando mucho, demandando mucho, y al final han tenido que ceder en muchas de las demandas. Yo escribí hace mucho en el periódico mexicano *La Jornada* —en donde escribo periódicamente— un artículo planteando todos los elementos de esta ley que dejaron fuera. Por ejemplo, los familiares estaban pidiendo que se creara un Instituto Nacional Forense que tuviera una cierta autonomía, que posibilitara la identificación de los desaparecidos, y que estuviera reglamentado en esta ley. Sin embargo, lo que la ley reglamentó fue solo la creación de una base de datos que será alimentada por las Procuradurías de Justicia, y si las Procuradurías son las mismas que están violentando a los familiares y que, como sabemos, no tienen datos confiables ¿Cómo van alimentar esa base de datos?

No es lo que ellos estaban pidiendo —y yo hago muchas críticas en este artículo—, pero después acompañé a los padres y a las madres de los integrantes del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México a la Cámara de Diputados —donde ellos estaban presionando para que se creara esta ley—, y me sorprendió mucho que dijeran que lo que querían era que ya pasara la Ley como estuviera, porque ya llevan tres años luchando para que se apruebe esta reglamentación. Una desde fuera ve que esa Ley no es lo que ellos piden —a mí me parece muy limitada como está—, pero los familiares quieren que haya ya ciertas herramientas que les permitan tener un mínimo de derechos; herramientas legales de las que puedan hacer uso para demandarle al estado que cumpla con sus funciones. Eso ya urgía, y por eso apoyan la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, que fue aprobada por el Congreso en octubre del año pasado (2017).

P: ¿Cuál es la diferencia entre la categoría social de 'desaparición forzada' y 'secuestros'? ¿Estamos enfrentando una fase de negociar económicamente las vidas en la sociedad mexicana?

R: A nivel jurídico, solo se puede hablar de desaparición forzada cuando hay participación directa del estado. Pero como te he comentado antes en el contexto mexicano, es muy difícil establecer las fronteras entre las fuerzas de seguridad y el crimen organizado. Ahora se han articulado los familiares que han sido víctimas de ambos delitos. En un principio, las madres de víctimas del secuestro —es decir de casos en donde se llevaron a un familiar para pedirles dinero a cambio de su libertad— y las madres de jóvenes desaparecidos por las fuerzas de seguridad, se organizaban de manera separada. Las madres de desaparecidos, —o también llamados "los levantados", que muchas veces son hombres y mujeres jóvenes que el crimen organizado (que incluye muchas veces a fuerzas de seguridad) hacen desaparecer—, se organizaban en espacios distintos que los familiares de secuestrados.

Pero ahora, en muchas regiones del país hay una confluencia de familiares de distintos tipos de víctimas. Todas tienen en común el contexto de impunidad que posibilita

la desaparición, y esto los ha unido. Están también casos como los de las masacres de San Fernando (en el estado de Tamaulipas), donde la mayoría eran migrantes; o los cuerpos mutilados de 49 migrantes que se encontraron en Caderyta (Nuevo León). Son contextos y motivaciones muy distintas a cuando te secuestran y piden dinero, en estos casos las hipótesis hablan de una pedagogía del terror que usa los cuerpos para marcar territorios de control de rutas migratorias.

Ahora, muchos de los familiares de distintos tipos de víctimas se han articulado. Muchas de las organizaciones están encabezadas por mujeres, madres, y esposas de desaparecidos. También los migrantes se han vuelto una fuente de dinero. Les quitan el dinero y también los poquitos recursos con los que iban a pasar la frontera. Otras veces los secuestran porque los quieren como trabajadores esclavos para siembras ilegales, o los matan y usan sus cuerpos para marcar el control territorial sobre rutas migratorias. Los cuerpos se usan para enviar mensajes en una pedagogía del terror en la que los pobres —hombres y mujeres racializados—, son los que están siendo usados como mensajes de muerte. ●

América Latina y España: ¿hacia una relación igualitaria?

AIDA RODRÍGUEZ CAMPESINO*



CANELLAS, Antonio (coord.), *América y la Hispanidad. Historia de un fenómeno cultural*, EUNSA (Ediciones Universidad de Navarra), Pamplona, 2011, pp. 212.

JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas entre España y América Latina*, Tirant Humanidades, Valencia, 2018, pp. 498.



Introducción

El conjunto de relaciones históricas entre las repúblicas de América Latina y España ha sido un tema recurrente en la historiografía española de las últimas décadas. La reflexión sobre qué papel ocupa este espacio en el pasado de España, especialmente su impacto en la construcción nacional, se ha relacionado con el planteamiento de cuál debe ser la política de estado que se aplique en el presente para mejorar y consolidar los vínculos entre ambas orillas del Atlántico. En el presente texto se analizarán dos obras colectivas que retratan distintas dimensiones de esa compleja dinámica de relaciones desde diferentes perspectivas. El libro colectivo coordinado por David Jorge —publicado en 2017— persigue, desde una perspectiva multidisciplinar, “agrupar y dotar de cierta estructura a diferentes ámbitos que conforman una relación transoceánica sin parangón a nivel mundial, como la existente entre España y los distintos países de América Latina”¹. La obra coordinada por Antonio Cañellas intenta repasar “los hitos históricos de la mutua relación entre España y América. Una comunidad ligada por los lazos seculares de lo que llamamos Hispanidad, cuya validez terminológica refleja de forma concisa los rasgos específicos de una misma identidad cultural”².

La relación entre España y América Latina se ha pensado frecuentemente desde España en clave utilitaria: se reflexiona sobre cuál puede o debe ser el

¹ JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas entre España y América Latina*, Tirant Humanidades, Valencia, 2018, p. 15.

² CANELLAS, Antonio (coord.), *América y la Hispanidad. Historia de un fenómeno cultural*, EUNSA (Ediciones Universidad de Navarra), Pamplona, 2011, p. 14

Este texto forma parte de una investigación financiada por el programa de contratos de Formación del Profesorado Universitario (FPU14/06528) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

***Aida RODRÍGUEZ CAMPESINO,** Doctoranda del programa de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid, con un contrato FPU-MECD. Su proyecto doctoral lleva por título: Estados Unidos y España en el primer tercio del siglo XX: relaciones culturales, estereotipos y percepciones cruzadas. Su línea de investigación gira en torno a la historia de las relaciones internacionales, concretamente las relaciones entre España y Estados Unidos. Email: aida.rodriiguez@uam.es

papel de la antigua metrópoli en el espacio que ocupan sus excolonias. La concepción de esa relación como "excepcional" motiva a académicos/as de distintas disciplinas y a políticos/as a defender una posición de España como puente "natural" y directo entre Europa y América Latina. Es una cuestión planteada en torno al lugar de España en el sistema internacional, frecuentemente, relacionado con la posición que puede o debe ocupar en el marco europeo. Se plantea la existencia de una "obligación moral" española de participar como mediadora en los procesos de paz, "en virtud de las responsabilidades derivadas de los estrechos vínculos históricos". En definitiva, se plantea el valor de España en la geopolítica mundial en relación con el estado de sus lazos con América Latina³.

A lo largo de las décadas, la idea de la existencia de una comunidad de intereses afines entre los países de América ha sido cuestionada y contestada desde diferentes lugares, así como la relación de los países latinoamericanos con su antigua metrópoli. La variabilidad de prácticas discursivas existentes en torno a una unidad supranacional en el hemisferio occidental implicó que se produjeran tensiones y problemas entre ellos, pese al bajo perfil de sus relaciones diplomáticas en general.

No hay que olvidar que los vínculos entre estos dos espacios no se mantienen ajenos al resto de acontecimientos y relaciones que se desarrollan en la sociedad internacional. El hispanoamericanismo —concepto que se tratará posteriormente— encontró importantes puntos de oposición con el panamericanismo, es decir, el proyecto liderado por Estados Unidos para ejercer una hegemonía amplia sobre el continente americano. En la base de su doctrina se asentaba la idea de la solidaridad continental y la existencia de una comunidad de intereses de todos los países americanos condicionada por los factores geográficos y por una comunidad cultural única respecto a la europea. A Estados Unidos, como "líder" se le asignaba el papel dirigente en los asuntos interamericanos. La posición de este país como la primera potencia del Nuevo Mundo, concedía a su gobierno el derecho a hablar en tono autoritario al objeto de eliminar las divergencias entre sus vecinos con los cuales mantienen las relaciones más amistosas⁴. Las relaciones históricas entre España y Estados Unidos han estado muy marcadas por su vínculo con América Latina. Existió una dinámica de oposición entre dos discursos con vocación de unidad supranacional, con unos claros objetivos de obtención de beneficios económicos.

En el presente texto se reflexiona de forma sucinta sobre la naturaleza de las relaciones entre España y América Latina, sobre el concepto de Hispanidad y sobre algunos de los nombres que se han empleado para designar los territorios que fueron antiguas colonias españolas. El libro de David Jorge incluye perspectivas diplomáticas, económicas y culturales, así como testimonios personales. Respecto a estos últimos, Miguel Marín Bosch narra su experiencia como cónsul general de México en Barcelona entre 1995 y 2000; Luis de Azcárate reflexiona sobre sus experiencias en el exilio —en México y en Cuba—, Trinidad Martínez Tarragó habla sobre su exilio en México; y el historiador mexicano Álvaro Matute narra memorias personales al tiempo que introduce nociones historiográficas sobre el desarrollo de las humanidades en

³ JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas...*, op. cit., pp. 21-23.

⁴ MORALES MANZUR, Juan Carlos, "La doctrina Monroe y el Panamericanismo: Dos propuestas y un mismo fin continental", en *Frónesis*, vol. 9, nº 3, 2002, pp. 39-65. esp. p. 55.

México. La obra tiene el objetivo de “agrupar y dotar de cierta estructura a diferentes ámbitos que conforman una relación transoceánica sin parangón a nivel mundial, como la existente entre España y los distintos países de América Latina”⁵. El libro que coordina Antonio Cañellas está formado por varios capítulos que tratan temas como el mestizaje, la idea de “dominio” en el siglo XVI, los orígenes del constitucionalismo en Iberoamérica, pasando por apartados más concretos centrados en personajes históricos como Ramiro de Maeztu o el embajador Manuel Aznar. Cabe mencionar el reducido número de mujeres autoras en ambas obras —una mujer frente a ocho hombres en el caso de *América y la Hispanidad. Historia de un fenómeno cultural*; y dos mujeres autoras frente a quince hombres en *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas entre España y América Latina*.

1. Las relaciones entre España y América Latina: un contacto asimétrico

Pese a que los estudios en torno a las relaciones entre las repúblicas latinoamericanas y España tienen aún un recorrido relativamente poco dilatado en el tiempo, en general han sido más frecuentes las obras que analizan los estudios bilaterales entre España y un país en concreto. Sin embargo, la propia ausencia de monográficos sobre relaciones bilaterales dificulta que se hayan producido estudios de conjunto⁶. Es un área que, pese a todas las carencias, se ha desarrollado enormemente en los últimos diez años. La mayor parte de las investigaciones se centran en la diplomacia, obviando la multidimensionalidad de este concepto y dejando a un lado aspectos migratorios, económicos y sociales. Todo ello genera un panorama historiográfico fragmentado, en el que solo hay una visión de conjunto amplia para los casos de España con México, Argentina y Cuba⁷.

Aunque tradicionalmente la historiografía nacional española mantiene que el papel de América en la formación de la identidad nacional cobra relevancia a partir de la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas en 1898⁸, hay autores como Christopher Schmidt-Nowara o Antonio Feros⁹, que plantean que ese interés ya existe desde el siglo XIX, que hay una continuidad. Los dirigentes del gobierno de España no abandonan su ambición imperial tras las independencias producidas en la década de 1820, sino que el resto de la centuria estuvo marcada por el problema de cómo gobernar Cuba, Puerto Rico y Filipinas: como colonias subordinadas o como miembros del Estado nacional¹⁰.

Ángel Loureiro también reivindica la importancia de América en la construcción nacional: mantiene que el discurso español sobre América está ligado a un análisis histórico concebido en términos de pérdida, decadencia, ruina e incluso degeneración. Afirma además que el hispanoamericanismo es un proyecto que dice más sobre la autocomprensión de España y

⁵ JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas...*, op. cit., p. 15

⁶ *Ibidem*, p. 157

⁷ *Ibid*, p. 189

⁸ Véase SERRANO SECO, Carlos, *El nacimiento de Carmen. Símbolos, mitos y nación*, Taurus, Madrid, 1999.

⁹ FEROS, Antonio, “Spain and America: All is one: Historiography of the Conquest and colonization of the Americas and National Mythology in Spain c. 1892-1992”, en SCHMIDT-NOWARA, Christopher y NIETO-PHILLIPS, John M., *Interpreting Spanish colonialism: empires, nations and legends*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 2005, pp. 109-134.

¹⁰ SCHMIDT-NOWARA, Christopher, *The Conquest of History. Spanish Colonialism and National Histories in the Nineteenth Century*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006, p. 19.

su proceso de construcción nacional que sobre la pérdida del imperio¹¹. La existencia de una comunidad hispánica de naciones es uno de los problemas no resueltos del relato de nación español.

“La presencia retórica de una relación que quiere ir, y en muchos aspectos va, mucho más allá de las metrópolis con sus antiguas colonias, es el reflejo de una especie de herida nunca cerrada de un cierto nacionalismo español para el que la América española no ha dejado de alguna manera de ser española”¹².

Se trata de una cuestión pendiente para la historiografía y actualmente presente en la opinión pública española.

En este sentido, es interesante uno de los capítulos de la obra de Jorge escrito por el holandés Sebastiaan Faber, que trata las conexiones entre Podemos e Hispanoamérica. Analiza la existencia de estereotipos negativos sobre Latinoamérica en la opinión pública española, y cómo la recepción de Podemos en España ha estado muy marcada por su vinculación con gobiernos de izquierda latinoamericanos¹³. Es decir, uno de los fundamentos de la campaña de desprestigio hacia Podemos se ha basado en su vinculación con la izquierda latinoamericana en general, y con el chavismo en particular.

Faber plantea el incidente del “¿Por qué no te callas?”¹⁴, como un ejemplo de la pervivencia de un trato desigual y jerárquico. Considera que las Cumbres Iberoamericanas son “el máximo instrumento de la posthispanidad: la continuación encubierta, tras la muerte de Franco, de una política latinoamericana de tutelaje neoimperialista modelada, en última instancia, sobre la Hispanidad de corte franquista”¹⁵. Faber critica que la asunción por parte de los gobiernos de la España democrática de los legados hispanistas del franquismo prácticamente intacto, manteniendo la idea de que España y sus antiguas colonias han tenido y aún tienen un destino compartido, y la concepción de España como puente moderno entre Europa y América. Es también una actitud que se puede detectar en instituciones de gran relevancia pública y académica, como la Real Academia Española o el Instituto Cervantes. Es una retórica fraternalista que sigue asumiendo, de forma más o menos implícita, la supuesta superioridad de España¹⁶.

2. Los “vínculos espirituales”: hispanoamericanismo e hispanidad

Uno de los aspectos más interesantes sobre los que reflexionar en torno a estas dos obras es el vinculado a la noción de Hispanidad. Como ya se ha mencionado, la mitología del Imperio español es un elemento frecuente en la historiografía nacional española desde su institucionalización a lo largo del siglo XIX, en plenos procesos de construcción nacional

¹¹ LOUREIRO, Angel G., “Spanish Nationalism and the Ghost of Empire”, en *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 4, nº1, 2003, pp. 65-76, p. 65.

¹² JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas...*, op. cit., p. 45

¹³ *Ibidem*, p. 84

¹⁴ Frase proferida por Juan Carlos de Borbón a Hugo Chávez el 10 de noviembre de 2007 en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, celebrada en Santiago de Chile.

¹⁵ JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas...*, op. cit., p. 86

¹⁶ *Ibidem*, p. 88

Europeos y latinoamericanos. El recurso al imperio y sus diferentes implicaciones ha sido continuo en variadas manifestaciones —literatura, pintura, música, historia—, constituyendo un episodio muy amplio y cargado de contenido simbólico que sigue siendo manifiesto a día de hoy. De forma sucinta, el hispanoamericanismo es el “movimiento cuyo objetivo era la articulación de una comunidad transnacional sostenida en una identidad cultural basada en el idioma, la religión, la historia y las costumbres o usos sociales, comunidad imaginada que reunía a España con el resto de repúblicas americanas, otorgándole a la antigua metrópoli un puesto al menos de primogenitura, cuando no de ascendente, bajo la muy extendida expresión de *Madre Patria*”¹⁷.

La versión más reaccionaria del Hispanoamericanismo se convierte en el discurso de la Hispanidad. Esta noción se instrumentalizó de forma efectiva durante la dictadura de Francisco Franco (1939-1975), y actuó como uno de los pilares sustentadores del régimen. Es lo que José Antonio Piqueras denomina “fascistización” del hispanoamericanismo¹⁸. El recurso al pasado imperial como tiempo glorioso a emular fue una constante en la retórica franquista, muy vinculado al catolicismo. Se impulsó la imagen de España como gran país civilizador y evangelizador que había llevado la religión verdadera al “Nuevo Mundo”, junto a otras muchas bondades, donde se produjo además un mestizaje entre la población colonizadora y la local. En definitiva, se enfatiza el discurso de España como exportadora de “progreso”, de alta civilización europea, a un espacio aún “salvaje”.

La obra de Cañellas viene a realizar una especie de “blanqueamiento” de este concepto, hablando de la Hispanidad como

“un fenómeno complejo, ligado a una dimensión cultural que acabaría constituyendo la plataforma de la que se instrumentalizaría ideológicamente su contenido. Sin embargo y con independencia de esta cuestión, parece evidente que la Hispanidad responde a una realidad viva que se ha perpetuado a lo largo del tiempo, como bien manifiestan las políticas de proyección y colaboración cultural a ambas orillas del Atlántico”¹⁹.

Si bien es cierto que es un concepto que se instrumentaliza ideológicamente, su propia formulación y recorrido histórico ya implicaba la existencia de una ideología que lo respaldaba. El alegar que responde a una “realidad viva” implica, según el autor, que es una realidad objetiva. En definitiva, la obra mantiene un uso acrítico de la noción de Hispanidad como identidad cultural.

Estas cuestiones también atraviesan el libro de David Jorge. José Antonio Piqueras analiza cómo varias personas e instituciones vinculadas al Opus Dei definieron el rumbo de los estudios americanistas desde la postguerra civil hasta prácticamente la década de los ochenta. Elaboraron una historiografía en la que

“se reforzaba el protagonismo de españoles y criollos, en una versión amable de la conquista y colonización, del mestizaje y la movilidad social, destacándose

¹⁷ SEPÚLVEDA, Isidro, *El sueño de la Madre Patria*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 13

¹⁸ JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas...*, op. cit., p. 66

¹⁹ CANELLAS, Antonio (coord.), *América y la Hispanidad. Historia...*, op. cit., p. 9

la actitud paternalista ante los indígenas, esclavos y castas libres de color, convertidos en actores pasivos de la epopeya de la hispanidad"²⁰.

Este nuevo americanismo invisibilizó además las contribuciones de los americanistas que habían producido conocimiento antes de 1936 y se encontraban exiliados —como, por ejemplo, Rafael Altamira.

El libro de Cañellas se articula en torno a un hilo conductor claro —la noción de Hispanidad—, pero que realmente orbita en torno a otro más amplio: la importancia de la religión católica. No deja de reproducir el discurso más conservador y tradicional en torno a este concepto: "puede decirse que los elementos aglutinadores tradicionales de la América hispana fueron la Historia con su herencia cultural, el idioma, la idea de unidad, la tradición jurídica y la raza mestiza, predominante en la región"²¹. Junto a ello, se mantiene una idea nada novedosa en la historiografía, como es la de realizar una comparación entre la colonización española y la que llevaron a cabo otras potencias europeas, para destacar que la labor de España fue mejor y más humana. Así, en el segundo capítulo titulado "Cultura hispánica y mestizaje en América" de Víctor Zorrilla, al hablar sobre las aportaciones al derecho internacional de Bartolomé de Las Casas, se hace en los siguientes términos:

"la trayectoria vital y la obra de Las Casas conforman un paradigma de integración humana y cultural de profunda raíz cristiana, que habría de dar a la colonización hispánico-americana el carácter de empresa evangelizadora y civilizadora que, ciertamente, no tuvieron las empresas colonizadoras de las otras potencias imperiales europeas"²².

Todos los imperios modernos se han considerado excepcionales por alguna razón, y la de España fue el crear civilizaciones —frente al imperio inglés, que creaba mercados—. De ahí el continuo énfasis en la importancia del cristianismo, la lengua, y el derecho. La habilidad principal como poder colonial de España era la de incorporar a los colonizados dentro de su cultura y nacionalidad, entendiendo la historia colonial como un capítulo más de la historia nacional. Esto constituiría un rasgo distintivo respecto a otros países europeos²³. La obra de Cañellas reproduce la postura de civilización vs. barbarie, al afirmar que los territorios americanos entran en la senda del progreso y la modernidad gracias a la labor de España, y cuando se produce la independencia, se debe a que ya habían alcanzado un nivel adecuado de "madurez"²⁴.

3. ¿Qué nombre para qué América?

La producción historiográfica que reflexiona sobre América Latina adolece de un importante problema nominalista. Con frecuencia se observa, también en prensa u obras divulgativas, un uso intercambiable de los términos "Latinoamérica", "Hispanoamérica" o "Iberoamérica", cuya elección revela un posicionamiento epistemológico y, por supuesto, un lugar de enunciación.

²⁰ JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas...*, op. cit., pp. 68-72

²¹ CANELLAS, Antonio (coord.), *América y la Hispanidad. Historia...*, op. cit., p. 71

²² *Ibidem*, p. 40

²³ SCHMIDT-NOWARA, Christopher, *The Conquest of History...*, op. cit., pp. 34-44.

²⁴ CANELLAS, Antonio (coord.), *América y la Hispanidad. Historia...*, op. cit., p. 28

De forma muy sucinta, "Hispanoamérica" define a la región que fue conquistada por España. En diferentes contextos ha sido usado por quienes buscaban revalorizar el vínculo con la antigua metrópoli, enfatizando la cultura, la lengua y la religión católica, considerando que constituía una importante base de unidad. También fue usada para remarcar las diferencias con Estados Unidos. A finales del siglo XIX comenzó a fortalecerse la noción de "América Latina". El origen latino compartido se convirtió en un símbolo de la necesidad de defensa común, especialmente frente a Estados Unidos. También mostraba la creciente influencia de la cultura francesa sobre la intelectualidad americana. Según el Atlas Histórico de América Latina y el Caribe, "el término nace como consecuencia del reconocimiento de la historia y de las raíces culturales compartidas de las antiguas colonias españolas, portuguesas y francesas, y supone una tradición cultural y lingüística común, derivada del Imperio romano de Occidente en contraposición a la tradición sajona". A su vez, lleva implícito el proyecto integracionista de los primeros libertadores, y en la actualidad acarrea también unas expectativas de unidad futura²⁵.

En general, en la obra de David Jorge predomina el uso del vocablo "América Latina", mientras que en la de Antonio Cañellas es prácticamente unilateral el empleo de "Hispanoamérica". Este último afirma que "el término Hispanoamérica tiene un sentido análogo al de la América española, aunque desprovisto de cualquier consideración de soberanía política, ligado al estricto significado cultural que responde con mayor precisión y exactitud a esa porción de continente americano"²⁶. Realiza de este modo una simplificación nada inocente, al tratar de despolitizar el término argumentando que sólo tiene una connotación cultural, como si así lo desproveyera de ideología o posicionamiento.

4. Consideraciones finales: realidades presentes, propuestas futuras. ¿Hacia una relación igualitaria?

La realidad política y académica de las relaciones entre España y América Latina sigue manteniéndose en un plano de desigualdad. En palabras de Faber, "la emancipación del pasado imperial está aún por consumarse"²⁷. En la introducción, David Jorge habla de la existencia de un cierto complejo de superioridad que se oculta bajo un aura de paternalismo desde España hacia América Latina, que en realidad esconde un complejo de inferioridad respecto a Europa²⁸. Se perfila la senda a seguir: "hay que articular una política de Estado amplia, bien definida, sensible y en calidad de iguales, no basada en voluntades hegemónicas —cuando no neocoloniales— mezcladas con patrones paternalistas"²⁹. En definitiva, se están produciendo reflexiones y debates necesarios sobre la compleja cuestión del pasado imperial, pero es aún largo el camino que queda por recorrer.

Recientemente, la opinión pública española ha comenzado a cuestionar la pertinencia de celebrar el 12 de octubre como fiesta nacional, establecido por primera vez en España en

²⁵ JARAMILLO, Ana (dir.), "Los nombres de América Latina", en JARAMILLO, Ana (dir.), *Atlas Histórico de América Latina y el Caribe: aportes para la descolonización pedagógica y cultural*, tomo 1, Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2016, pp. 639-659.

²⁶ CANELLAS, Antonio (coord.), *América y la Hispanidad. Historia...*, op. cit., p. 14

²⁷ JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas...*, op. cit., p. 94

²⁸ JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas...*, op. cit., p. 17

²⁹ *Ibidem*, p. 24

1918 bajo el nombre de "Día de la Raza". Durante el franquismo llevó el apelativo de "Día de la Hispanidad", denominación que desapareció oficialmente mediante la Ley 18/1987, que establece el 12 de octubre como fiesta nacional y elimina la denominación de la Hispanidad que, sin embargo, sigue siendo empleada por buena parte de la población³⁰. Si bien es cierto que la fiesta a día de hoy está desprovista de un eco popular, la celebración permite a España presentarse como líder de una comunidad internacional unida por la historia y la cultura³¹. En los países latinoamericanos encontramos distintas denominaciones, como "Día de la Resistencia Indígena" en Venezuela y Nicaragua, o "Día de la Descolonización" en Bolivia.

La cuestión que se debate es si la celebración de un evento englobado en el colonialismo como lugar fundacional de la patria es legítimo, si se debe mantener o si se debe reenfocar desde otra perspectiva. Este asunto es tratado por José Carlos Fernández Ramos en la obra de Jorge, afirmando que esta crítica muestra "la total falta de acuerdo entre los españoles sobre la lectura de nuestra propia historia"³². El hecho de que se esté desarrollando un debate en el marco académico y de la opinión pública, nos revela la pertinencia y necesidad de repensar nuestro pasado, y la forma en la que se instrumentaliza con objetivos concretos de acciones presentes y de proyecciones futuras.

Cañellas se refiere a políticas de colaboración entre ambos espacios en términos muy amplios, sin especificar la realidad de esos lazos, es decir, sin explicitar los posibles intereses políticos, económicos y culturales que existen desde el lugar de formulación (España). En cambio, el libro coordinado por David Jorge, abarca un mayor espectro de marcos interpretativos para analizar las relaciones en otros términos. La tarea es ardua y larga, y la solución incierta y aún lejana. Pese a todos los esfuerzos, ese atisbo de relación desigual se sigue manteniendo y perpetuando. Está claro que aún es necesario completar la "descolonización de las mentes" de la que hablaba Franz Fanon. ●

Bibliografía

- FEROS, Antonio, "Spain and America: All is one: Historiography of the Conquest and colonization of the Americas and National Mythology in Spain c. 1892-1992", en SCHMIDT-NOWARA, Christopher y NIETO-PHILLIPS, John M., *Interpreting Spanish colonialism: empires, nations and legends*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 2005, pp. 109-134.
- JARAMILLO, Ana (dir.), "Los nombres de América Latina", en JARAMILLO, Ana (dir.), *Atlas Histórico de América Latina y el Caribe: aportes para la descolonización pedagógica y cultural*, tomo 1, Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2016, pp. 639-659.
- LOUREIRO, Angel G., "Spanish Nationalism and the Ghost of Empire", en *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 4, nº1, 2003, pp. 65-76.
- MAESTRE, Antonio, "Lo que celebramos el 12 de octubre: franquismo, colonialismo y muerte", en *La Marea*, 12-10-2013, <https://www.lamarea.com/2013/10/12/maestre-2/>, 10-06-2018.
- MORALES MANZUR, Juan Carlos, "La doctrina Monroe y el Panamericanismo: Dos propuestas y un mismo fin continental", en *Frónesis*, vol. 9, nº 3, 2002, pp. 39-65.
- MORENO LUZÓN, Javier, "Por amor a las glorias patrias. La persistencia de los grandes mitos nacionales en las conmemoraciones españolistas (1905-2008)", en MEES, Ludger (ed.), *La celebración de*

³⁰ MAESTRE, Antonio, "Lo que celebramos el 12 de octubre: franquismo, colonialismo y muerte", en *La Marea*, 12-10-2013, <https://www.lamarea.com/2013/10/12/maestre-2/>, 10-06-2018.

³¹ MORENO LUZÓN, Javier, "Por amor a las glorias patrias. La persistencia de los grandes mitos nacionales en las conmemoraciones españolistas (1905-2008)", en MEES, Ludger (ed.), *La celebración de la nación. Símbolos, mitos y lugares de memoria*, Comares, Granada, 2012, pp. 215-244, p. 9.

³² JORGE, David (coord.), *Tan lejos, tan cerca. Miradas contemporáneas...*, op. cit., p. 121

- la nación. Símbolos, mitos y lugares de memoria*, Comares, Granada, 2012, pp. 215-244.
- SCHMIDT-NOWARA, Christopher, *The Conquest of History. Spanish Colonialism and National Histories in the Nineteenth Century*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
- SEPÚLVEDA, Isidro, *El sueño de la Madre Patria*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- SERRANO SECO, Carlos, *El nacimiento de Carmen. Símbolos, mitos y nación*, Taurus, Madrid, 1999.



PRASHAD, Vijay, *The Death of the Nation and the future of The Arab Revolution*, University of California Press, Oakland, 2016, pp. 238

PABLO ÁLVAREZ CABELLO*

Vijay Prashad, historiador de origen indio, es George and Martha Kellner Chair en Historia de Asia del Sur y Profesor de Estudios Internacionales en el Trinity College. Además, se ha transformado en uno de los autores más prolíficos del último tiempo en temas de asuntos globales. Publicó los títulos *The Darker Nations, A Peoples History Of The Third World* y *The Poorer Nations, A Possible History Of The Global South*, dos libros que se han transformado en fundamentales para entender la historia del tercermundismo y la actualidad del Sur Global. También publicó *Letters to Palestine* y *Dispatches From The Arab Springk*, dos libros en los que incursiona en la actualidad del Oriente Medio. Con *The Death of The Nation and The Future of the Arab Revolution*, se adentra aún más en el análisis y reflexión sobre el Oriente Medio, pero esta vez con una profundidad admirable, combinando la astucia periodística y la capacidad reflexiva del académico.

El argumento que anima este libro puede parecer de lo más evidente, pero no siempre ha sido bien desarrollado por la literatura especializada. La política del cambio de regímenes de Occidente en el Oriente Medio y en el Tercer Mundo no solo ha sido un fracaso, sino que también ha generado el terreno fértil para el desarrollo de desastres geopolíticos

como el terrorismo y la guerra en Siria.

Eso que el autor denomina filosofía del cambio de régimen, es un conjunto de medidas no solo militares, sino también económicas. En el fondo, el conjunto de instrumentos que se han utilizado desde Occidente para mantener en situación de sujeción a los países del Sur Global.

En el primer capítulo, *Obituary of the Arab Spring*, encontramos un análisis de los motivos que llevaron a las protestas del 2011. En ese sentido, uno de los elementos fundamentales es el rol que tiene la monarquía saudí en la creación de las condiciones previas. Entre la oposición a toda forma de nacionalismo secular y la introducción de políticas económicas neoliberales —comenzando con la *Infitah* de Anwar Sadat—, estadounidenses y saudíes lograron desarticular el nacionalismo árabe, pero eso dejó el terreno fértil para el surgimiento del extremismo islamista. A partir del año 2000, señala Prashad, la guerra de EEUU en Oriente Medio permitió a Irán aumentar su influencia en la región logrando nuevos socios en el Sur Global. La dinámica de la Primavera Árabe se comenzó a revelar compleja, en la que los diversos actores regionales querían tener un papel preponderante. En ese marco, Turquía y las monarquías del Golfo se transformaron en los antagonistas por

*** Pablo ÁLVAREZ CABELLO,** Magister en Historia y Magister en Estudios Internacionales. Académico de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. pablo.alvarez@udp.cl

excelencia de Irán. En esa lógica es que Prashad señala que la Primavera Árabe no fue derrotada en las calles o en los mercados, sino en los palacios de Riad, Doha y Ankara, así como en Washington, París, Teherán y Moscú. Desde ahí, surgieron los petrodólares que permitieron bloquear las ambiciones del pueblo¹.

En el segundo capítulo, *The State of the Arab Revolutions*, Prashad realiza una pormenorizada descripción de las fuerzas que se enfrentaron al estado previo a la Primavera Árabe. El islam político, los jóvenes y la clase trabajadora son los actores que el autor define. Los sindicatos — alguna vez una fuerza importante en países como Túnez— habían comenzado a decaer con las políticas neoliberales de Ben Ali en las décadas anteriores. Los jóvenes —en su mayoría descontentos con sistemas políticos restrictivos— comenzaron a reforzar el número de desempleados, hasta llegar a constituir un tercio en 2010². Este panorama social favoreció tanto el fortalecimiento del islam político como el mantenimiento de las viejas estructuras de poder y de la cuota de poder de Occidente. Junto con lo anterior, se intensificó la promoción de políticas económicas por parte del FMI en los países árabes, el crecimiento del sector financiero, y los recortes de gasto público. En consecuencia, se constata el crecimiento de las desigualdades, que han significado que el panorama socio-económico post Primavera Árabe no sea halagüeño. En ese marco, señala Prashad que el islam político no ha sido una verdadera alternativa, porque no desafía la vieja estructura social y no plantea alternativas a estas políticas económicas.

¹ PRASHAD, Vijay, *The Death of the Nation and the future of The Arab Revolution*, University of California Press, Oakland, 2016, p. 23

² *Ibidem*, p. 31

En el tercer capítulo, titulado *The Anatomy of the Islamic State*, el autor se adentra en los vericuetos del Estado Islámico. Quizá lo más relevante de este capítulo —dada la gran literatura sobre este tema— es el exhaustivo análisis de la situación en Iraq que llevó al surgimiento de este grupo terrorista. En este sentido, son muy ilustrativos los testimonios recogidos por Prashad, como por ejemplo el del exembajador de Estados Unidos en Bagdad Joe Wilson. Por otra parte, es interesante constatar cómo el autor logra vincular sus libros anteriores con el problema del Estado Islámico. Es decir, cómo el fracaso de los proyectos de la izquierda tercermundista entre los años 60 y 70, permitió el auge de los grupos radicales islámicos. En este sentido, el plan para bloquear el ascenso del comunismo en la región por parte de la autocracia saudí fue de gran éxito. El apoyo de Occidente a la Liga Mundial Islámica en plena Guerra Fría fue clave para evitar una mayor influencia soviética en la región, pero también crearon las condiciones sociológicas para la emergencia del radicalismo. Siguiendo la línea de argumentación del autor, podemos afirmar que uno de los grandes responsables de que el Estado Islámico no solo surgiera, sino que además creciera como lo hizo, fueron los saudíes. Por otra parte, la invasión de Estados Unidos a Iraq a partir del 2003 no solo cambió al régimen, sino que destruyó al Estado iraquí. Con eso como antecedente, es fácil entender que ante el vacío de poder los diversos grupos insurgentes islamistas comenzaran una pugna por el control del territorio. Prashad evidencia que la diversidad de fuerzas en disputa es compleja, y evidentemente la dicotomía binaria entre buenos versus malos no logrará darnos a entender estas complejidades. Es por ello que el autor deja suficientemente claras las circunstancias en las que se desató el conflicto en Siria e

Iraq: vacío de poder, destrucción material, pobreza, etc. Estos son antecedentes fundamentales y vienen de una historia que une autoritarismo, intervencionismo occidental y economía pauperizada.

En el cuarto capítulo titulado *Destruction of Countries*, la tesis es que, bajo el amparo de la guerra global contra el terrorismo, Estados Unidos y sus aliados intervinieron directamente en distintos países, partiendo por Afganistán. Las circunstancias que produjeron en ellos, no solo no terminaron con el extremismo, sino que crearon las condiciones necesarias para su emergencia. Los jinetes del apocalipsis —como señala el autor— que abonaron el terreno para el surgimiento del extremismo son: guerra contra el terrorismo, políticas económicas neoliberales, pobreza, pestilencia, analfabetismo, supremacía étnica, misoginia y guerras por recursos. El ejemplo que trabaja en este capítulo Prashad es el de Libia, donde la política del cambio de régimen generó una situación, de tal nivel de descomposición, que hoy día es un caso de estudio de destrucción del estado. Claramente una lección no aprendida de Iraq.

En el quinto capítulo titulado *Turkey and the Camp of the Counterrevolution*, el autor analiza el rol de Turquía en Oriente Medio. La idea fundamental del capítulo es que este país —que está en el cruce entre Europa y Oriente Medio— ha jugado sus cartas para tener un rol más relevante en el juego geopolítico de la región, al mismo tiempo ya no representa, como lo ha hecho tradicionalmente, al islam moderado y se acerca a una política de populismo autoritario. Recep Tayyip Erdoğan del partido AKP (Justicia y Desarrollo) y actual presidente de la república turca, desde que fue alcalde de Estambul entre 1994 y 1998 se destacó como un musulmán liberal, como

un islamista moderado y un gobernante eficiente. Pero su propósito es, y ha sido, el de configurar una fuerza política religiosa robusta, mezclada con un nacionalismo panturco renacido. Si bien alentó la idea de unir Turquía a la Unión Europea, fue más bien una estrategia para bloquear a los militares, que históricamente han tenido exacerbada fuerza en la política turca. El AKP ha cultivado una imagen moderna y moderada, se ha allanado a las políticas económicas neoliberales promovidas por Occidente, pero detrás de esa imagen ejecutiva, se revela una identidad populista y autoritaria. La base de apoyo del AKP está en las zonas rurales, las pequeñas ciudades, y los sectores urbanos más desposeídos. Con Erdoğan los planes de crear una Turquía fuerte en la región han generado cambios en las alianzas. En el frente interno Erdogan ha pasado a la ofensiva en lo moral, intentando reislamizar a la sociedad, sobre todo a los jóvenes; por otra parte, ha debido bloquear a los militares y crear sus propias fuerzas de combate interno para intimidar a los opositores, encontrando estas fuerzas en el grupo conocido como los Lobos Grises, una organización ultranacionalista. Erdoğan mezcla islamismo, nacionalismo turco y políticas neoliberales. Además, el presidente turco ha aprovechado la guerra siria para golpear con dureza a los kurdos y por lo tanto, la política turca hacia ISIS y hacia al-Ásad es más bien ambigua, mientras sirvan sus propósitos mayores que son conseguir la hegemonía regional.

El último capítulo, es un epílogo sobre Yemen y Palestina. La idea de este epílogo, es que la guerra en Yemen y el estrangulamiento de Palestina juegan un rol fundamental en el gran escenario regional. Una idea fundamental para Prashad es que en el Oriente Medio nada es simple. Primero, no hay suficientes antecedentes para afirmar que ISIS es una amenaza

para Israel, sin embargo, con el pretexto de proteger su frontera en los Altos del Golán, Israel ha movilizado fuerzas en la zona y ha atacado a Hezbolá, que tiene una activa presencia en la guerra siria. Por otra parte, señala el autor, toda una industria de asentamientos ha dificultado al máximo cualquier posibilidad de una solución de dos estados entre palestinos e israelíes. Hay que tener como antecedente que las fuerzas palestinas están completamente abocadas al frente interno y que Hamas no se ha involucrado en los conflictos regionales. Por todo lo anterior, la situación es tan calamitosa que cualquier perspectiva de paz es ilusoria. Por su parte, la situación en Yemen es similar, incluso señala que los bombardeos sobre el país de la península se asemejan a los bombardeos israelíes sobre Gaza. El autor llama la atención sobre la ausencia de cuidado sobre las vidas humanas y el derecho internacional, además de ausencia completa de sanciones internacionales para las fuerzas involucradas. Hay dos jinetes del apocalipsis acechando a Yemen: el hambre y el extremismo. La situación humanitaria es alarmante —todas las organizaciones internacionales dedicadas a estos temas lo han manifestado así—, y sin embargo no ha habido réplica por parte de Occidente; Yemen es Gaza para Arabia Saudí, dice el autor. En estos dos casos, se prueba que la política regional de cambios de régimen ha sido un fracaso que está llevando a una situación humanitaria límite.

Como señala Vijay Prashad, esta es más una obra periodística que de un historiador. Sin embargo, no nos podemos engañar. Eso no significa que carece de profundidad analítica o se queda en lo meramente descriptivo. Este libro podría transformarse en una obra de referencia, tanto para el público general como para los ya iniciados en estos tópicos. Faltaba un libro que pusiera atención desde un análisis

transnacional sobre los factores globales que han alterado la estabilidad regional. El libro de Prashad se debería transformar pronto y sin falta, en una guía para comprender el actual estado de las cosas en la golpeada región del Oriente Medio. ●

POLÍTICA EDITORIAL • EDITORIAL POLICIES

Temática y alcance

La revista *Relaciones Internacionales* es una publicación en formato electrónico que busca fomentar el estudio y debate sobre cuestiones actuales de relaciones internacionales desde un enfoque interdisciplinar y siempre vertebrado por tres ejes: teoría, historia y análisis. Uno de los principales objetivos con los que se iniciaba el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Aunque cada uno de sus números gira en torno a un tema específico, no se trata de monográficos. El objetivo es proporcionar contenidos que ofrezcan diversos enfoques y análisis sobre un tema propuesto que domina el número pero reservando siempre un porcentaje de los contenidos a textos que abordan otros temas. Éstos, aunque aparentemente alejados de la temática dominante, en muchas ocasiones proporcionan herramientas de análisis que pueden resultar complementarias para el análisis.

Relaciones Internacionales se crea en el año 2004 por un grupo de alumnos y profesores del Programa de Doctorado "Relaciones Internacionales y Estudios Africanos" del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Las inquietudes académicas de este grupo de doctorandos e investigadores y su necesidad de compartirlas tanto con la comunidad académica como con otros ámbitos dedicados al estudio de las relaciones internacionales, les llevó a crear un espacio de publicación en el que difundir y fomentar un diálogo crítico entre distintas visiones de las relaciones internacionales. En este sentido, Internet y las nuevas tecnologías de la información ofrecían las herramientas y las características más adecuadas al proyecto por su poder y versatilidad por un lado, y por su escasa necesidad de financiación por otro.

Política de aceptación de manuscritos

Artículos, review-essay y reseñas

Relaciones Internacionales admite la presentación de artículos, reviews essays y reseñas **inéditos** que versen sobre el ámbito de las Relaciones Internacionales. Los review-essays serán de un **máximo de tres libros** y las reseñas deben ser de libros de **no más de tres años** de antigüedad. Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema

Focus and Scope

Relaciones Internacionales e-journal is an electronic publication that seeks to contribute to the study and debate of contemporary issues in International Relations. It adopts an interdisciplinary approach based on three pillars: theory, history and analysis. One of the main objectives, when the project was launched, was to translate classic International Relations texts into Spanish. In doing so it aimed to provide a resource for the Spanish speaking academic community and enrich discussion about International Relations. Whilst individual issues are based on specific topics they are not monographic. The objective is to publish content that offers a diverse range of analysis regarding the proposed topic yet at the same time allow space for texts that discuss other subjects. This is because themes that are apparently unrelated often provide complementary tools to analyse the main issue at hand.

Relaciones Internacionales was founded in 2004 by a group of students and professors from the International Relations and African Studies doctoral programme at the Universidad Autónoma de Madrid. The academic restlessness of this group of PhD students and researchers, combined with their need to share their findings with the academic community, lead them to create a space where they could publish and foment critical dialogue between differing perspectives of International Relations. The Internet offered a tool that best suited the projects requirements due to its power and versatility on one hand and the relatively small amount of funding needed to run the project on the other.

Submission Policies

Articles, review-essays and reviews

Relaciones Internacionales welcomes the submission of unpublished papers, review-essays and reviews on issues relevant to International Relations. Review essays should not deal with more than three books and reviews should deal with books no more than three years older. All proposals should be sent using *Relaciones*

de OJS de la web de la Revista que permite un seguimiento *online* de todos los procesos. Los artículos, reseñas y review essays enviados a la redacción de la revista se someterán a un procedimiento de evaluación externa y anónima en el que participarán dos personas encargadas de valorar la calidad de la publicación. Los evaluadores externos podrán sugerir modificaciones al autor e incluso podrán rechazar la publicación del texto si consideran que éste no reúne la calidad mínima requerida o no se ajusta al formato académico de la revista. Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la aceptación de artículos por favor lea el "[Manual de Estilo](#)" y el "[Manual de Evaluación](#)". Lea también por favor el apartado "Proceso de revisión por pares" más abajo. Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante [email](#).

Fragmentos, Documentos y Ventana Social

Solo se admiten propuestas por parte de los lectores o de los autores.

Proceso de revisión por pares

Los artículos, reseñas y *review essay* enviados a la redacción de la revista se someterán a un primer lugar a un proceso de revisión interna por parte de la redacción de la Revista. Una vez evaluado, se debatirá en una reunión de la redacción: en el caso de los artículos y *review essay*, la conveniencia de someter el manuscrito a un [procedimiento de evaluación externa y anónima](#) en el que participarán dos personas encargadas de valorar la calidad de la publicación; en el caso de las reseñas, se decidirá sobre su publicación. Los evaluadores externos podrán sugerir modificaciones al autor e incluso podrán rechazar la publicación del texto si consideran que éste no reúne la calidad mínima requerida o no se ajusta al formato académico de la revista. Los evaluadores podrán: rechazar la publicación, aceptarla con correcciones mayores, aceptarla con correcciones menores, o aceptarla. Las posibilidades son:

- Doble rechazo: se decide no publicar el artículo y se informa al autor.
- Rechazo y aceptación con correcciones mayores: se pide una tercera evaluación. Si esta tercera evaluación recomienda el rechazo, se decide no publicar el artículo y se informa al autor. En caso contrario, su resultado sustituye a la evaluación que rechazaba la publicación.
- Doble aceptación con correcciones mayores / una aceptación con correcciones mayores y otra con correcciones menores: para su publicación el autor debe aceptar e introducir los cambios sugeridos por

Internationales webste (OJS system). Papers, reviews and review-essays sent to the journal's Editorial Team will go through an external double blind peer review process which determines their value for publication. Referees may suggest modifications to the author or even refuse publication if they consider it does not satisfy minimum quality requirements or edition and style rules of the journal. For more details on the formal requirements please read the "[Style Guide](#)" and "[Evaluation Manual](#)" (unfortunately only in Spanish). If you need more information please contact us via this [email](#) address. Proposals may not be submitted to other journals while they are under review by *Relaciones Internacionales*.

Fragments

Only registered readers and authors may suggest possible fragments.

Peer Review Process

Papers, reviews and review essays sent to *Relaciones Internacionales* will first undergo a process of internal review by the Editorial Team and Board. Once assessed, they will be discussed at a meeting of the Editorial Team: for articles and review essays, the Editorial Team will make a decision to the appropriateness of submitting manuscripts to external double blind peer review process, which will determine their value for publication; for reviews, the Editorial Team will make a decision to their publication. Referees may suggest modifications to the author or even refuse publication if they consider it does not satisfy minimum quality requirements or edition and style rules of the journal. Referees may: refuse publication, accept publication conditioned to major corrections, accept publication conditioned to minor corrections, or accept direct publication. Possibilities are:

- Double rejection: the manuscript will not be published and the author will be informed.
- One rejection and one acceptance with major corrections: a third evaluation is requested. If this third evaluation recommends rejection, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, third evaluation decision will replace the rejected publication evaluation.
- Double acceptance with major corrections / acceptance with major corrections and acceptance with minor corrections: in order to be published, the author should

los evaluadores Una vez realizados los cambios, se remite el nuevo texto a los evaluadores para su consideración y decisión final. En caso de que al menos un evaluador indique de nuevo la necesidad de cambios mayores, se decidirá la no publicación del artículo y se informará al autor. En caso contrario, se remitirá de nuevo el manuscrito al autor para que introduzca los últimos cambios menores y una vez devuelto pasará al proceso de edición para su publicación.

- Doble aceptación con cambios menores: se envía al autor para que introduzca los cambios. Una vez devuelto el manuscrito a la redacción, pasa directamente al proceso de edición para su publicación.
- Doble aceptación: se decide su publicación, se informa al autor y pasa al proceso de edición para su publicación.

El proceso de evaluación tiene un tiempo aproximado de:

- Artículos: 6-9 meses.
- Review essay: 2-3 meses.
- Reseñas: 1-2 meses.

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

Frecuencia de publicación

Relaciones Internacionales se publica cada cuatro meses, no se añaden contenidos a los números progresivamente.

Política de acceso abierto

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente las investigaciones al público apoya a un mayor intercambio de conocimiento global.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de [Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional \(CC BY-NC-ND 4.0\)](#) de [Creative Commons](#). Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



accept and implement in his paper/review changes suggested by reviewers. The paper/review will be then sent again to the referees for their consideration and final decision. If one of the referees considers again that the paper/review needs major changes, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, the manuscript will be sent back to the author to introduce latest minor changes and then will go through edition process for his publication.

- Double acceptance with minor changes: the manuscript will be published, but the paper/review will be sent to the author in order to make needed changes. Once returned, the manuscript will go through edition process for his publication.
- Double acceptance: the manuscript will be published and the author will be informed. The manuscript will go through edition process for his publication.

External double blind peer review process estimated resolution time:

- Papers: 6-9 months.
- Review essays: 2-3 months.
- Reviews: 1-2 months.

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

Publication Frequency

Relaciones Internacionales is published every four months at once. No new content is added between issues.

Open Access Policy

This journal provides free and instant access to all content. It firmly believes that allowing free public access to academic investigation supports the open exchange of knowledge.

The content published is licensed by [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International \(CC BY-NC-ND 4.0\)](#) through [Creative Commons](#). Thus it allows reproduction, distribution and public presentation with the requirement that the author of the text and the source are properly cited in a note on the first page of the article, as demonstrated by the citation recommendation appearing in each article. Content is not for commercial use nor for derivative works. The rights of the articles published belong to the authors or the publishing companies involved.



Archivado

Esta revista utiliza el sistema LOCKSS para crear un archivo distribuido entre las bibliotecas participante, permitiendo a dichas bibliotecas crear archivos permanentes de la revista con fines de preservación y restauración. [Ampliar información...](#)

Archiving

This journal uses LOCKSS archiving system to distribute documents to participating libraries, allowing these libraries to create permanent archives of the journal for its preservation and restoration. [More information...](#)

Índices • Indexes

Índices, repositorios, buscadores, etc. en los que está la Revista:
Relaciones Internacionales is indexed by (indexes, repositories and databases):



NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.

- Nº 1 "Nuevos Vientos Teóricos, nuevos fenómenos políticos"
- Nº 2 "Feminismo y Relaciones Internacionales"
- Nº 3 "Guerras Justas"
- Nº4 "Globalización e imperialismo"
- Nº5 "Sociología Histórica y Relaciones Internacionales"
- Nº6 "Nuevas conflictividades en el mundo global"
- Nº7 "Religión y Relaciones Internacionales"
- Nº8 "África: estados, sociedades y relaciones internacionales"
- Nº9 "Fuerzas armadas, seguridad y relaciones internacionales"
- Nº10 "Protectorados Internacionales"
- Nº11 "Industrias extractivas y relaciones internacionales"
- Nº12 "Regímenes Internacionales"
- Nº13 "Cuestiones actuales de la política exterior española"
- Nº14 "Movimientos migratorios en el mundo: lecturas alternativas y complementarias a los enfoques de seguridad y desarrollo"
- Nº15 "Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur -Sur"
- Nº16 "Construcción de paz postbélica y construcción de estado en las Relaciones Internacionales"
- Nº17 "Derechos Humanos: uno de los rasgos de identidad del mundo de la post Guerra Fría"
- Nº18 "Dinámicas políticas en torno al Cuerno de África"
- Nº19 "Espacios en lucha: Hacia una nueva geografía de lo internacional"
- Nº20 "Polisemia del tiempo histórico desde las Relaciones Internacionales: Una mirada teórica desde la filosofía de la historia"
- Nº21 "Del poder en la crisis y de la crisis del poder: un análisis interdisciplinar"
- Nº 22 "La Teoría de Relaciones Internacionales en y desde el Sur"
- Nº23 "Crisis, Seguridad, Política"
- Nº24 "¿Cómo pensar lo internacional / global en el siglo XXI? Herramientas, conceptos teóricos, acontecimientos y actores"
- Nº25 "El Caribe como múltiples espacios en lucha"

- Nº26 "Resistencias y aportaciones africanas a las Relaciones Internacionales"
- Nº27 "Feminismos en las Relaciones Internacionales, 30 años después"
- Nº28 "Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible"
- Nº29 "La alteridad en las Relaciones Internacionales"
- Nº30 "Diez años de Relaciones Internacionales"
- Nº31 "Pensamiento político y Relaciones Internacionales 30 años después de Hegemonía y Estrategia Socialista"
- Nº32 "Repensando el "Terrorismo" desde lo internacional"
- Nº33 "De Río a París. Desarrollos de las Relaciones Internacionales en torno al medioambiente"
- Nº34 "De Río a París. Desarrollos de las Relaciones Internacionales en torno al medioambiente II"
- Nº 35 "Internacionalizando la Ciudadanía: Discusiones sobre ciudadanía en Relaciones Internacionales"
- Nº 36 "Migraciones en el sistema internacional actual: migraciones forzosas y dinámicas del capitalismo global"
- Nº 37 "Historia y Teoría de las Relaciones Internacionales: Diálogo y ausencias en un debate científico"

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

