

NÚMERO 44  
JUNIO 2020 - SEPTIEMBRE 2020

ISSN 1699 - 3950  
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>



# RELACIONES INTERNACIONALES

NÚMERO ABIERTO

# REDACCIÓN • CONSEJO EDITOR

## REDACCIÓN • EDITORIAL TEAM

**Director:** Gonzalo Vitón García

María Isabel Abellán Lucas

Elsa Aimé González

Sergio Caballero Santos

Ana Isabel Carrasco Vintimilla

Diego Sebastián Crescentino

Itxaso Domínguez De Olazábal

Iratxe González Aspiazu

Ángel González Navas

Sergio González Pérez

Melody Fonseca

Mariana S. Leone

Gabriela de Lima Grecco

Alice Martini

Andrés Mendioroz

Yoan Molinero

Francisco Javier Peñas Esteban R.I.P.

Fátima Patrícia Oliveira

Xira Ruiz

Matthew Robson

Itziar Ruiz-Giménez Arrieta

Victoria Silva Sánchez

Eduardo Tamayo Belda

## CONSEJO ASESOR • ADVISORY BOARD

**Leticia de Abreu Pinheiro**

Universidade do Estado do

Rio de Janeiro, Brasil

**Celestino del Arenal Moyúa,**

Universidad Complutense de Madrid

**Gennaro Avallone,**

Università degli Studi di Salerno (UNISA)

**Jens Bartelson,**

Lund University

**Didier Bigo,**

King's College

**J. Peter Burgess,**

Ecole Normale Supérieure

**Heriberto Cairo,**

Universidad Complutense de Madrid

**Alessandra Corrado,**

Università della Calabria, Italia

**Mark Duffield,**

University of Bristol

**Antonia García Castro,**

Université Paris-Ouest Nanterre

**Caterina García Segura,**

Universitat Pompeu Fabra

**Xavier Guillaume,**

Rijksuniversiteit Groningen

**Stefano Guzzini,**

Uppsala University

**Jef Huysmans,**

Queen Mary University of London

**Richard Jackson,**

University of Otago

**Pedro Antonio Martínez Lillo,**

Universidad Autónoma de Madrid

**Carlos R. S. Milani,**

Universidade do Estado do

Rio de Janeiro, Brasi

**Jason W. Moore,**

Binghamton University

**Karlos Alonso Pérez de Armiño,**

Universidad del País Vasco (UPV)

**Santiago Petschen Verdaguer,**

Universidad Complutense de Madrid

**Pía Riggiozzi,**

University of Southampton

**Francesco Strazzari,**

Sant'Anna Scuola Universitaria

Superiore Pisa

**Arlene B. Tickner,**

Universidad del Rosario

**João Titterington Gomes Cravinho,**

Universidad de Coimbra

**Harmonie Toros,**

University of Kent

**Sara Mabel Villalba Portillo,**

Universidad Católica Nuestra

Señora de la Asunción

**Danilo Zolo,**

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

<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales> | ISSN 1699 - 3950

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

[twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)



# NÚMERO ABIERTO

Coordinación: Equipo de Redacción de Relaciones Internacionales  
Número 44 • Junio 2020 - Septiembre 2020

## ÍNDICE

---

### ● EDITORIAL

**5-10** *Número abierto*

### ● ARTÍCULOS

**11-28** Miguel Ángel BENEDICTO SOLSONA y María José MOLINA GARCÍA  
*Frente a los desafíos actuales de la geopolítica global, ¿cómo se articula la autonomía estratégica de la Unión Europea en el marco de su política exterior y de seguridad?*

**29-43** Juan Luis MANFREDI SÁNCHEZ  
*El cosmopolitismo urbano: la ciudad ante el orden postliberal*

**45-61** Mariano BARTOLOMÉ  
*La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina*

**63-86** Carlos A. COCA GAMITO y Georgios BALTOS  
*Las dinámicas fronterizas en el siglo XX-XXI: un espejo de la evolución del orden mundial*

**87-105** Paula Ximena RUIZ-CAMACHO  
*La gobernanza regional de la cooperación Sur-Sur en América Latina*

**107-125** María Victoria ÁLVAREZ y Julieta ZELICOVICH  
*El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador*

**127-145** Gabriela DE LIMA GRECCO  
*Feminismos y género en los Estudios Internacionales*

**147-164** Selena PIZARRO GÓMEZ  
*Las Relaciones Internacionales desde los feminismos descoloniales. Una propuesta dialógica hacia una economía feminista descoloniales*

### ● FRAGMENTO

**165-176** Jakob F.ADE AJAYI  
*Colonialismo: un episodio en la Historia Africana*

# NÚMERO ABIERTO

Coordinación: Equipo de Redacción de Relaciones Internacionales  
 Número 44 • Junio 2020 - Septiembre 2020

## ÍNDICE

---

### ● DIÁLOGOS

- 177-186** Mariana S. LEONE  
*Entre barras y estrellas: un diálogo sobre las resistencias antiamericanas a la dominación y a la hegemonía*

### ● RESEÑAS

- 187-190** Alberto Manuel HERS MARTÍNEZ  
*Reseña de Bell, D. (Ed.). (2019). Empire, race and global justice. Cambridge: Cambridge University Press, 248 pp.*
- 191-194** Yelena MORÓN-CARA ORTEGA  
*Reseña de Pérez de Armiño, K. y Zirion Landaluze, I. (Coords.) (2019). Pax crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal. Madrid: Tecnos, 467 pp.*
- 195-198** Gonzalo VITÓN  
*Reseña de Zirion Landaluze, I. (2018). Desarme, Desmovilización y Reintegración de Ex Combatientes. Género, Masculinidades y Construcción de Paz en la República Democrática del Congo. Valencia: Tirant Lo Blanch, 388 pp.*
- 199-202** Stefano SIMINI  
*Reseña de Benigno, F. (2018). Terrore e Terrorismo. Torino: Einaudi, 355 pp.*

POLÍTICA EDITORIAL • ENVÍO DE MANUSCRITOS • INDICES • NÚMEROS PUBLICADOS

203-215

# Número Abierto

La *Revista Relaciones Internacionales*, con una larga trayectoria a sus espaldas, se ha convertido en un espacio de diálogo académico donde poder no sólo poner en común, sino también hacer conversar entre sí, distintos enfoques, visiones y debates académicos, con el fin último de contribuir al desarrollo de la disciplina privilegiando la perspectiva crítica. Lo hace desde un enfoque interdisciplinar y la vocación de compartir conocimientos con varios ámbitos dedicados al estudio de las Relaciones Internacionales, vertebrado por tres ejes: teoría, historia y análisis.

Aunque la mayoría de números de esta publicación se estructuran en torno a una problemática previamente definida, el carácter libre del número cuarenta y cuatro pretende mostrar la evolución de la disciplina en torno a la superposición, ruptura y continuidad de determinados elementos recogidos en los ocho artículos inéditos que componen este número. Si bien el número no ambiciona recoger de manera detallada la complejidad teórica que engloban los sucesivos debates propios de las Relaciones Internacionales, consideramos que la heterogeneidad de contenido permite reflejar ciertas cuestiones en torno a debates y enfoques recurrentes a lo largo de la evolución de la disciplina.

Desde que las Relaciones Internacionales vieron la luz al inicio del periodo de entreguerras, la disciplina se vio profundamente influenciada por visiones (neo)realistas y (neo)liberales, fundamento de la principal corriente *mainstream*. Miguel Ángel Benedicto Solsona y María José Molina García nos muestran en su artículo *Frente a los desafíos actuales de la geopolítica global. ¿Cómo se articula la autonomía estratégica de la Unión Europea en el marco de su política exterior y de seguridad?* la vigencia de los enfoques racionalistas. Las autoras discuten distintas concepciones de autonomía estratégica y estudian la relación entre estas en un escenario de poder internacional. El análisis pone un énfasis especial en el rol que la Unión Europea habría de ocupar en los próximos años, oscilando desde el papel en la “protección de su vecindad” hasta convertirse en “proveedor universal de seguridad global”.

Cabe matizar que, a pesar de la persistencia de los enfoques clásicos, estos han sido objeto de múltiples transformaciones impulsadas tanto por cambios en la esfera internacional como por distintas inquietudes y sensibilidades que se han ido sucediendo en el seno de la disciplina. El surgimiento de nuevos actores, las transformaciones en las constelaciones de poder o las variaciones en la agencia de los actores tradicionales han inspirado a que los autores que confían en la utilidad de estos enfoques propongan la introducción de cambios en los análisis racionalistas sin por ello cuestionar sus fundamentos. Juan Luis Manfredi-Sánchez en *Cosmopolitismo urbano: la ciudad ante el orden post-liberal*, plantea la superación de la perspectiva westfaliana-estatalista de

los paradigmas clásicos de las Relaciones Internacionales, acercándonos a un “nuevo localismo” protagonizado por espacios con agencia y capacidad de acción en el ámbito internacional.

El contexto histórico alzado tras la Segunda Guerra Mundial llevó a los internacionalistas occidentales a prestar especial atención —entre otras corrientes— a cuestiones relativas a la guerra, la paz y la seguridad. En este sentido, los estudios de seguridad y sus distintas interpretaciones han persistido hasta nuestros días, llegando a afianzarse como una subdisciplina propia dentro del marco de las Relaciones Internacionales. Tomando parte de este debate, Mariano César Bartolomé propone el de “seguridad ciudadana” como un concepto sensible a las especificidades latinoamericanas en la lucha contra el crimen organizado. En *La utilidad de una concepción de Seguridad Nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el Crimen Organizado en América Latina* el autor anima a trascender la tradicional concepción de seguridad que enfatiza en la prevención y represión del delito, para incluir lecturas multicausales más amplias propias de la seguridad ciudadana.

Durante las últimas décadas del siglo XX, y de la mano de debates más amplios dentro de las ciencias sociales, pero también de los estudios culturales y la literatura, la teoría de las Relaciones Internacionales fue profundamente cuestionada hasta sus cimientos. Se comenzaron a plantear cuestiones fundamentales en torno a la naturaleza del conocimiento, su alcance y sus límites, así como sobre la relación entre la creación de conocimiento y las estructuras de poder. En este sentido, cobran un auge fundamental el papel de las ideas y el efecto constitutivo de las estructuras sociales frente a las cuestiones materiales y positivistas que habían guiado las corrientes hegemónicas, lo que llevó al surgimiento de todo un abanico de interpretaciones dentro del paraguas constructivista.

Como evidencia del papel central que las visiones constructivistas han llegado a ocupar, el número consta de un bloque formado por tres artículos que beben de los citados planteamientos. En primer lugar, Carlos A. Coca Gamito y Georgios Baltos en *Dinámicas fronterizas en el siglo XX-XXI: un espejo de la evolución del orden mundial*, aterrizan la evolución histórica de las identidades, normas y valores en las disputas fronterizas. Los autores profundizan en los desajustes latentes entre las fronteras políticoterritoriales y las culturales, documentando su análisis con los casos de Ezebequio y Cataluña.

Por otra parte, las propuestas de Paula Ximena Ruiz Camacho y de María Victoria Álvarez y Julieta Zelicovich tratan de explicar las dinámicas de la sociedad internacional en torno a una de sus principales agendas de investigación: las teorías de la integración. En *Gobernanza regional de la cooperación Sur-Sur en América Latina*, la autora analiza cómo a través de los diferentes espacios de gobernanza regional, se genera una *coconstitución* de las identidades como resultado de la puesta en valor de las distintas normas, valores e intereses comunes. Ruiz Camacho concluye destacando su apuesta por un proyecto de cooperación y coordinación entre distintos actores —estatales y no estatales— a través de procesos de integración regional. En segundo lugar, en el artículo titulado *El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador*, las autoras arrojan luz sobre los factores económicos, comerciales, geoestratégicos e identitarios que subyacen al acuerdo. El texto pone de manifiesto cómo en un contexto internacional cada vez más complejo e interdependiente, los marcos conceptuales eclécticos presentan ventajas



explicativas para el análisis de las Relaciones Internacionales.

La complejidad creciente del sistema internacional a partir de la incorporación en la esfera internacional de estados independientes ubicados en *otras* latitudes, así como el colapso de la estructura bipolar, propiciaron la reemergencia de enfoques y agendas de investigación que acusaban a las visiones *mainstream* de haber marginado y desdeñado categorías y conceptualizaciones articuladas por otros actores. En este sentido, la escuela inglesa obtuvo un renovado interés durante los años noventa al aunar elementos tanto del realismo político, del liberalismo y del constructivismo, estando en constante diálogo con diversos enfoques que han enriquecido la teoría de la sociedad internacional hasta nuestros días.

Por último, dentro de la citada sacudida de los pilares de la disciplina durante los años ochenta, el posestructuralismo surge como una corriente que desde los márgenes propone romper con los presupuestos teóricos de los planteamientos hegemónicos. Así, dentro de este paradigma, se insertarán la teoría feminista de las Relaciones Internacionales, los estudios poscoloniales y decoloniales y la teoría verde, entre otras. Aunque con carácter muy diverso, estos postulados proponen un giro epistémico, otológico y normativo respecto a las corrientes universalizantes y totalizadoras de los enfoques tradicionales.

En este sentido, el feminismo constituye una herramienta esencial para poner en el centro cuestiones fundamentales —tradicionalmente ignoradas por la disciplina— como las desigualdades de género, el giro hacia lo local, o la interseccionalidad, o para denunciar el carácter patriarcal de la política internacional. El feminismo es imprescindible para arrojar luz sobre los márgenes de los enfoques hegemónicos considerados por esta óptica como instrumentos al servicio de las lógicas del poder global.

Por su parte, los planteamientos decoloniales se desarrollan como un enfoque crítico respecto a los enfoques poscoloniales. Estos últimos, han denunciado el carácter profundamente occidental de la disciplina, criticando el colonialismo y los legados que la dominación política, económica, social y cultural han acarreado sobre el devenir de las poblaciones del Sur. En este sentido, los estudios decoloniales pretenden ir más allá, poniendo en horizontal distintos conocimientos y abriendo la disciplina a *otros* saberes. Es decir, los planteamientos decoloniales contribuyen a descolonizar la disciplina, animando a repensar lo internacional desde el Sur Global.

Como ejemplo de la trascendencia de los citados enfoques pospositivistas en el debate social, político y académico, el presente número cierra la sección de artículos con dos contribuciones que beben de la teoría feminista decolonial para realizar sus análisis. En primer lugar, Gabriela de Lima Grecco, en *Feminismos y género en los estudios internacionales*, repasa las distintas corrientes dentro de los estudios feministas, así como su influencia en la disciplina. La autora aboga por un diálogo horizontal entre los distintos enfoques, buscando el reconocimiento de las diversas subjetividades, epistemologías y saberes en el ámbito internacional. En este mismo sentido, Selena Pizarro Gómez plantea una economía feminista decolonial como propuesta epistémica alternativa al sistema capitalista mundial. La autora de *Las Relaciones Internacionales desde los feminismos decoloniales. Una propuesta dialógica hacia una economía feminista decolonial* parte del reconocimiento de la diversidad y la pluralidad epistémica como base para la descolonización y deconstrucción de las

ciencias sociales en general y de las Relaciones Internacionales en particular.

*Relaciones Internacionales* nació como propuesta formulada 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. Desde sus orígenes ha prestado una especial atención al continente africano, en un intento de arrojar luz sobre el papel que los actores del continente han jugado y juegan como agentes de cambio dentro y fuera de sus fronteras. La sección fragmentos profundiza en esta idea acercándonos el texto de Jakob F. Ade Ajayi, *Colonialismo: un episodio en la historia africana*. Alicia Campos nos ofrece la traducción al castellano de un texto fundamental para poner en valor tanto la historia del continente africano como a aquellos historiadores que reclamaban la necesidad de una genealogía del continente enunciada desde el mismo.

A continuación, la sección diálogos nos presenta el trabajo de Mariana S. Leone titulado *Entre barras y estrellas: un diálogo sobre las resistencias antiamericanas a la dominación y a la hegemonía*. La autora nos invita a reflexionar sobre el antiamericanismo basándose en el análisis de tres obras que giran en torno al estudio del imperialismo estadounidense y las diferentes manifestaciones de resistencia que se han sucedido desde finales del siglo XIX hasta la actualidad.

Poniendo el broche al número cuarenta y cuatro, el apartado de reseñas cierra con cuatro obras que consideramos pertinentes y valiosas en cuanto al desarrollo intelectual e ideacional de la disciplina. Por una parte, Alberto Manuel Hers Martínez reseña *Empire, Race and Global Justice*, un trabajo que busca contribuir al debate sobre justicia global resituándolo en el contexto de la opresión racial y la explotación imperial. Por otra parte, *Pax Crítica: aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal* es comentada por Yelena Morón, un texto interdisciplinar que aúna visiones críticas hacia las políticas de construcción de paz, subrayando las limitaciones intrínsecas al modelo liberal. De manera complementaria a la anterior, Gonzalo Vitón reseña *Desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes. Género, masculinidades y construcción de paz en la República Democrática del Congo*. El texto aterriza el corpus teórico planteado por el modelo de paz posliberal en el contexto de la República Democrática del Congo, profundizando en la relación entre género y (post)conflicto armado. Por último, Stefano Simini comenta la obra *Terrore e Terrorismo*, un trabajo que aspira a llevar a cabo una enunciación del terrorismo desde un punto de vista racional e históricamente documentado.

Lo que el conjunto de textos que engloba este número cuarenta y cuatro también nos ayuda a entender es cómo la evolución de la disciplina de las Relaciones Internacionales, y con ésta la posibilidad de nuevos marcos hermenéuticos, ha permitido la multiplicación de *loci* de enunciación, esto es, lugares desde los que se habla, principalmente en el caso del autor, pero en ocasiones también del sujeto de estudio. Walter Mignolo fue uno de los principales autores que estudió la importancia de los *loci* de enunciación, en referencia particular a la teoría poscolonial. El *locus* de enunciación de lo poscolonial ayuda a arrojar luz sobre la condición del subalterno, sobre la problemática del poder pero también, y en íntima relación con esta última, sobre las herencias coloniales y el impacto de la modernidad y la posmodernidad. Permite construir conceptos y categorías más allá de las teorías hegemónicas y, por tanto, cuestiona cualquier pretensión de universalidad de estas u otras teorías. Así, las enunciaciones, o representaciones, son producidas





desde distintos lugares corpóreos, pero también no corpóreos; pueden ser producidas desde la periferia del poder, o desde el Norte Global; pueden adoptarse asimismo perspectivas locales, nacionales, regionales, o en atención a cualquier otra división y consideración.

Diferentes *loci* de enunciación abren la puerta a formas heterogéneas de producción del conocimiento, pero también a nuevas propuestas de emancipación y transformación cultural y social. El texto de Pizarro Gómez es un claro ejemplo: desde un *locus* de enunciación no corpóreo propone un feminismo decolonial que no sólo llama a la descolonización del conocimiento, sino también a dismantelar el sistema capitalista actual para (re)centrar los cuidados y la sostenibilidad de la vida. El texto se ve complementado con el artículo de Grecco, que habla expresamente de “teorías producidas fuera de los centros hegemónicos”, y subraya la importancia de cuestionar las teorías hegemónicas universalizantes, y de ponerlas en conversación con teóricas post y decoloniales.

Otro ejemplo destacado de la importancia del *locus* de enunciación para el proceso de teorización es la traducción al castellano de *Colonialismo: un episodio en la historia de África* de Jakob F. Ade Ajayi como uno de los textos pioneros, desde el continente africano, de lo que hoy denominamos teoría poscolonial o incluso del enfoque decolonial.

Los artículos de Ruíz Camacho y Álvarez y Zelicovich abordan la cooperación Sur-Sur y la cooperación Sur-Norte sin necesariamente sumergirse explícitamente en consideraciones epistémicas, pero formulando una reivindicación desde América Latina de regionalismo o *interregionalismo*, espacios en ocasiones conceptualizados por y desde el Norte para perpetuar estructuras de dominación. Algo muy similar ocurre con el texto de Bartolomé sobre la utilidad del concepto de “seguridad ciudadana” en América Latina, en el que se reclaman características propias de la región en numerosas dimensiones para proponer una concepción de la seguridad que aúne lo tradicional y lo novedoso, en particular la idea de seguridad multidimensional de la Organización de Estados Americanos. Los textos reseñados por Vitón y Morón invitan a complementar este último estudio con análisis críticos sobre concepciones liberales de la construcción de la paz y, por ende, de la seguridad.

Representan *loci* de enunciación más clásicos, no por ello menos relevantes, los textos de Coca y Baltos y Benedicto y Molina García, planteados desde la geopolítica, y particularmente desde Europa. También desde el Norte Global, Manfredi-Sanchez reclama una “pluralidad de las Relaciones Internacionales” en línea con la creación de nuevos *loci* de enunciación: para ello se centra en el concepto de cosmopolitismo urbano en un modelo que denomina “pos-liberal” en el que los ciudadanos —al igual que ocurre con el ya citado término “seguridad ciudadana”— ocuparían un lugar preponderante.

En la medida de sus posibilidades, *Relaciones Internacionales* trata de saldar la deuda que la disciplina tiene con aquellos territorios y saberes ignorados y menospreciados por el manto etnocéntrico occidental, tratando de ser un espacio abierto que dé cabida a voces, miradas e ideas heterogéneas. Las autoras y autores que conforman el número nos muestran una variedad de enfoques, visiones y agendas de investigación, que reflejan la amplitud y heterogeneidad hermenéutica que caracterizan la disciplina. En definitiva, el carácter libre de este número no refleja



más que la vasta vitalidad y apertura que las Relaciones Internacionales están experimentando en las últimas décadas. Esperamos que sea acogido con una mirada permeable a *otros* saberes, que incite al cuestionamiento y a la deconstrucción y, en definitiva, que permita repensar lo aprendido. Disfruten de la lectura. ●

---

# Frente a los desafíos actuales de la geopolítica global, ¿cómo se articula la autonomía estratégica de la Unión Europea en el marco de su política exterior y de seguridad?

MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO SOLSONA  
Y MARÍA JOSÉ MOLINA GARCÍA\*

## RESUMEN

Las cambiantes circunstancias geopolíticas globales (con una Rusia revisionista, una China en ascenso y más asertiva, unos Estados Unidos en retirada y con valores cada vez más distintos a los europeos, la inestabilidad procedente del este y del Mediterráneo sur, la consumación del Brexit...), han obligado a la Unión Europea, tras la aprobación de su Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad, a desarrollar una serie de herramientas políticas e institucionales en favor de su autonomía estratégica en el ámbito de la seguridad y defensa (los Planes de Acción, la cooperación estructurada permanente, la Iniciativa Europea de Intervención...). Todo ello de acuerdo con el nivel de ambición que fijen los estados miembros, que oscila desde la protección de su vecindad a convertirse en proveedor universal de seguridad global, véase al respecto el liderazgo francoalemán en defensa. Basándonos en este contexto que se reseña en líneas precedentes, en el que concurren diversas variables y actores, y desde la perspectiva que ofrece la ciencia de las Relaciones Internacionales, se articula nuestro objeto de estudio, que aspira a constatar si los cambios de un orden mundial basado en reglas a otro trufado de hard power requieren de un paso hacia delante de la Unión Europea con una cultura estratégica común, analizada desde un enfoque constructivista, junto con un mayor liderazgo y voluntad política. Esto es, en el entorno internacional actual ¿garantizar la seguridad y defensa de Europa de manera autónoma se erige en una necesidad para la Unión Europea? Consecuentemente, ¿se reduciría el apoyo OTAN? De momento, la Unión necesita a la OTAN, pero no puede descuidar sus propias capacidades. Para articular nuestra propuesta de investigación nos situamos en uno de los niveles de análisis propio de las Relaciones Internacionales, en el plano de la microinternacionalidad, que se identificaría con el de la política exterior de la Unión Europea y los desafíos a los que se enfrenta, y en un marco temporal concreto que responde a la línea de acción que viene desarrollándose desde la adopción de la Estrategia Global en 2016 hasta el momento presente con una Unión que apuesta por una Europa “geopolítica”. Desde una función explicativa, respaldada por la consulta de fuentes actuales (primarias y derivadas), se estructura el análisis del siguiente modo: (1) se parte de examinar el incierto y complejo escenario internacional y europeo, del que emergen desafíos globales y regionales; (2) para posteriormente definir qué se entiende por autonomía estratégica bajo el contexto de aquella Estrategia y delimitar cuáles son sus variables de análisis; (3) así como estudiar, desde una perspectiva institucionalista, los diferentes instrumentos políticos e institucionales que la Unión va adoptando y evaluar su idoneidad o no para impulsar la autonomía estratégica europea; (4) y cumpliendo con una función práctica, nuestro estudio se concluye valorando si el proceso de evolución de la Unión en este ámbito está cumpliendo o no con sus capacidades y condicionamientos, y discerniendo sobre cómo se debe afrontar la etapa venidera.

## PALABRAS CLAVE

Autonomía estratégica; geopolítica; estrategia global; defensa europea; Unión Europea.



## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.001>

## Formato de citación recomendado:

BENEDICTO SOLSONA, Miguel Ángel y MOLINA GARCÍA, María José (2020), “Frente a los desafíos actuales de la geopolítica global, ¿cómo se articula la autonomía estratégica de la Unión Europea en el marco de su política exterior y de seguridad?”, *Relaciones Internacionales*, nº 44, pp. 11-28.

\* **Miguel Ángel BENEDICTO SOLSONA**, Doctor en Relaciones Internacionales, Profesor adjunto en Universidad Europea de Madrid y Profesor Asociado en Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Consejo del Movimiento Europeo Internacional y copresidente del Itinerario Cultural Europeo Vía Carlomagno.

**María José MOLINA GARCÍA**, Profesora acreditada contratada Doctora (ANECA). Responsable de Programas en Centro de Estudios Garrigues. Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración de la UCM. Experiencia docente e investigadora en Centros universitarios públicos y privados. Participación en Comités y otras representaciones. Evaluadora externa en diversas Revistas.

**Recibido:**  
18/11/2019  
**Aceptado:**  
08/05/2020

## TITLE

Facing the current challenges of global geopolitics, how is the strategic autonomy of the European Union articulated in the framework of its foreign and security policy?

## ABSTRACT

The changing global geopolitical circumstances (with a revisionist Russia, a rising and more assertive China, a withdrawing United States with values increasingly different from those of Europe, the instability coming from the East and the Southern Mediterranean, the consummation of Brexit...) are the contextual backdrop of the European Union, and following the adoption of its Global Strategy on Foreign and Security Policy it has developed a series of political and institutional tools to support its strategic autonomy in the field of security and defence (Action Plans, EU-NATO cooperation, permanent structured cooperation, the European Initiative for Intervention...). To these instruments can be added others provided for in the Lisbon Treaty (2009), such as the solidarity and mutual assistance clauses, the latter invoked after the Daesh attack in Paris in November 2015, as a defensive alliance to guarantee security in European countries. All this is in line with the level of ambition set by the Member States, which ranges from protecting their neighbourhood to becoming a universal provider of global security -in this respect one notes the Franco-German leadership in defence. German Chancellor Angela Merkel and French President Emmanuel Macron approved a Declaration in June 2018 at the Château de Meseberg that included majority voting in foreign policy, security and defence matters in order to improve the efficiency and effectiveness of decision-making. In addition, it advocated the European Intervention Initiative and new formats such as a European Security Council, as well as strengthening European coordination within the United Nations and the development of a European fighter jet.

Based on this context that is outlined in previous lines, in which diverse variables and actors concur and from the perspective offered by the science of international relations, our object of study is articulated that aspires to verify if the changes from a world order based on rules to another truffle of hard power; require a step forward for the European Union with a common strategic culture, analysed from a constructivist approach (Meyer, 2007 y 2004), along with greater leadership and political will. In other words, in the current international context, is ensuring the security and defence of Europe autonomously a necessity for the European Union? Consequently, would NATO support be reduced? At the moment, the Union needs NATO, but it cannot neglect its own capabilities.

In order to articulate our research proposal, we place ourselves in one of the levels of analysis specific to international relations, on the plane of micro-internationality (Calduch, 1991, p. 13), which would be identified with that of the European Union's foreign policy and the challenges it faces. And also in a temporal framework that responds to the line of action that has been developed since the adoption of the Global Strategy in 2016 until the present moment with a Union that is committed to a "geopolitical" Europe.

From an explanatory perspective, supported by consultation of current sources (primary and derived), the analysis is structured as follows: 1) The starting point is to examine the complex and uncertain international and European scenario, from which global and regional challenges emerge, with the risk of further conflicts. We explain this context from the instability coming from the East, the Balkans and the Southern Mediterranean, as well as the references to the Trump Administration and the process commonly known as Brexit. 2) To subsequently define what is meant by strategic autonomy in the context of that European Global Strategy and to delimit the variables of analysis. This autonomy has its immediate antecedent in the Saint Malo Agreement (1998). In that agreement, both the United Kingdom and France agreed that the EU should have the capacity for "autonomous action", supported by credible military forces, the means to decide to use them and a preparation to do so. This is with the aim of responding to international crises, and under French-British sponsorship the 1999 Cologne European Council introduced "autonomy of action" with the purpose of acting in international crises included in the Treaties, either when NATO does not do so, as an independent actor; or together with the Atlantic Alliance. 3) The foregoing considerations are complemented and contextualised by the institutionalist approach (Smith, 2004) that provides the study with the different political and institutional instruments that the Union is adopting in the face of the need to promote the generation of civilian and military capabilities, as well as to assess their suitability or otherwise for promoting European strategic autonomy. All of this is aimed at strengthening European unity and giving coherence to external action within the framework of one of its founding pillars, such as the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the European Security and Defence Policy (ESDP), launched at the Cologne Council in 1999 and renamed the Common Security and Defence Policy (CSDP) by the Lisbon Treaty, which called for the adoption of measures to increase EU-NATO cooperation. 4) Finally, fulfilling a practical function, the conclusion is to assess whether or not the Union's evolutionary process in this field is fulfilling its capacities and conditions, and to discern how the next stage should be approached. In this regard, we must assimilate those facts that will impact on the course and pace of the integration process and, therefore, on this desire for strategic autonomy, we refer to the departure of the United Kingdom (Brexit), the economic difficulties of certain European countries of the South in balancing their economic balance and the consequent reaction of the creditor countries of the North, the different perception of the threats and risks of the countries of the North in the face of Russian pressure or those of the South that have to deal with immigration pressure, the expansion of jihadist terrorism or the social and economic crisis caused by the COVID-19 coronavirus pandemic. For its part, the European Council, held in June 2018, ratified the will of the Member States to continue taking decisive steps to boost European defence, increase strategic autonomy and complement and strengthen NATO activities..

## KEYWORDS

Strategic autonomy; geopolitics; global strategy; European defence; European Union.



## **C**onsideraciones preliminares y contextualización del estudio

Garantizar la seguridad y defensa de Europa de manera autónoma se ha vuelto una necesidad para la Unión Europea (en adelante, UE) tras los acontecimientos geopolíticos que se vienen sucediendo desde 2015. El Brexit, los desafíos en la vecindad Este, Balcanes y Mediterráneo Sur, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y su hostilidad hacia la UE, la pandemia del coronavirus COVID-19, junto con la asertividad de China en el nuevo orden internacional, obligan a la UE a buscar una mayor unidad política y liderazgo, incluso en un ámbito tan delicado para la soberanía nacional como es la seguridad y defensa. Desde que se puso en marcha, en 2016, la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE (EUGS, en sus siglas en inglés)<sup>1</sup> van dando pasos en el ámbito de la seguridad y la defensa, ordenándose hacia el objetivo de la autonomía estratégica. Sin embargo, con una progresión un tanto retraída.

De las necesidades geopolíticas y ante la exigencia de generar más capacidades civiles y militares, se activaron distintos mecanismos: Plan de Acción Europeo de la Defensa (2016), que sentó las bases de una política europea de defensa reforzada<sup>2</sup>; Fondo Europeo de Defensa, que la Comisión propuso para el marco presupuestario 2021-2027<sup>3</sup>; Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, en sus siglas en inglés) puesta en marcha en diciembre de 2017; y, complementariamente, la Iniciativa Europea de Intervención. A los anteriores instrumentos se pueden añadir otros previstos en el Tratado de Lisboa (2009), como son las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua, esta última invocada tras el ataque del Daesh en París en noviembre de 2015, como alianza defensiva para garantizar la seguridad en los países europeos.

Con todo, los desafíos que asolan a la comunidad internacional siguen confrontándose con el deseo de la UE de afianzar su unidad y dar coherencia a la acción exterior en el encuadre de uno de sus pilares fundacionales. Esto es, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), lanzada en el Consejo de Colonia de 1999, que el Tratado de Lisboa renombrará como Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Sin embargo, no parece claro que Europa tenga la unidad de criterio que requiere aquella política, y la pertenencia a la OTAN de casi todos sus estados miembros hace sentir a muchos dirigentes que es innecesario el esfuerzo que se exige en este ámbito, dado que la arquitectura de seguridad y defensa europea es de por sí compleja al estar basada fundamentalmente en dos organizaciones internacionales (OTAN y UE). Asimismo, se debe asimilar aquellos hechos que impactarán en el rumbo y en el ritmo del proceso de integración. Nos referimos a la salida del Reino Unido (Brexit), las dificultades económicas de determinados países europeos del Sur para equilibrar su balanza económica, la distinta percepción de las amenazas y riesgos (de los países del Norte ante la presión rusa o los del Sur que deben lidiar con la presión inmigratoria), la expansión del terrorismo yihadista o el contexto que emerge por la pandemia que la Covid-19 ha provocado a escala internacional. No sin olvidar que la UE sufrió a partir de 2008 una crisis financiera y económica,

<sup>1</sup> Al respecto véase el documento oficial *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* (2016). Recuperado de: [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf) (26.09.2019). Asimismo, una información detallada de dicha Estrategia Global a los tres años de su implantación se encuentra en [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_global\\_strategy\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf) (10.10.2019).

<sup>2</sup> Define las medidas necesarias para una mayor cooperación europea de defensa y apoyar la competitividad de la industria europea y propuso la creación de un Fondo Europeo de Defensa. Véase el apartado 12 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016.

<sup>3</sup> La Comisión presentó el 30 de abril de 2019 una serie de recomendaciones sobre como Europa puede configurar su futuro. Para un conocimiento más exhaustivo, véase *Europe in May 2019 Preparing for a more united, stronger and more democratic Union in an increasingly uncertain world*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco\\_sibiu\\_communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco_sibiu_communication_en.pdf) (07.10.2019).

con profundas ramificaciones sociopolíticas y un auge populista que destacadas repercusiones. Por otra parte, la seguridad energética, los ciberataques, la guerra híbrida o la desinformación también forman parte de los nuevos retos que debe afrontar Europa.

A la vista de lo descrito, la ambición de avanzar hacia una mayor autonomía estratégica es acogida por todos los estados miembros, pero a la vez surgen dudas sobre la viabilidad de la PCSD y la capacidad de la EUGS para impulsarla y que no despierte recelo entre los principales socios internacionales. La autonomía estratégica sitúa su antecedente inmediato en el Acuerdo de Saint Malo (1998), tanto Reino Unido como Francia acordaron que la UE debía tener capacidad de “acción autónoma”, apoyada por fuerzas militares creíbles, los medios para usarla y una preparación para hacerlo, con el fin de responder a crisis internacionales. Posteriormente, bajo el patrocinio franco-británico, el Consejo Europeo de Colonia de 1999 introdujo la “autonomía de acción” para poder actuar en las crisis internacionales incluidas en los tratados, bien cuando la OTAN no lo haga como actor independiente, o bien junto con la Alianza<sup>4</sup>.

Para esclarecer estas dudas, partiendo del contexto internacional actual y del concepto de autonomía estratégica que se desprende de los parámetros extraídos de la EUGS, el objetivo del trabajo es abordar el estado de la cuestión desde la perspectiva que nos ofrece la ciencia de las Relaciones Internacionales, para estimar, desde un enfoque constructivista (Meyer, 2004, 2007), si la UE puede lograr la autonomía estratégica en virtud del cambiante entorno geopolítico y valiéndose, en el plano de la microinternacionalidad (Calduch, 1991, p. 13), de los mecanismos políticos e institucionales con los que cuenta la EUGS. Así, podremos responder si la UE está en condiciones de ser suficientemente autónoma asumiendo su propia seguridad y defensa y reduciéndose, consecuentemente, el apoyo OTAN.

## **I. La inestabilidad procedente del este, Balcanes y Mediterráneo sur**

Cuando la UE elabora la EUGS, lo hace porque su entorno estratégico cambiante es más complejo, conectado y fragmentado, con un arco de incertidumbre desde el este y el sur con estados fallidos, conflictos en África y tensiones de seguridad en Asia; mientras que el cambio climático y los escasos recursos naturales albergan el riesgo de más conflictos. En el este de Europa, la amenaza de Rusia, tras la anexión ilegal de la península de Crimea y la guerra con Ucrania, la financiación del populismo europeo (Colás, 2017), el uso de la propaganda y la desinformación<sup>5</sup> (Vilmer *et al.*, 2018), alertó a la UE. Mientras que en el sur y el Mediterráneo, el conflicto civil de Siria y los estados fallidos en los que se convirtieron Irak y Libia dieron lugar a una ola de más de un millón de refugiados hacia Europa, que puso en peligro el sistema de fronteras de Schengen. El terrorismo del Daesh golpeó en varias capitales europeas, borró las fronteras entre seguridad interna y externa y obligó a avanzar en su lucha de manera acelerada.

### **I.1. La amenaza rusa en el vecindario del este y los Balcanes**

Los Balcanes y la frontera del este de Europa son prioritarias para la Comisión Europea. El Alto Representante para la Política Exterior, Seguridad y Defensa, Josep Borrell, señala que no seremos creíbles en nuestra ambición de ser un actor geopolítico, “si no somos capaces de resolver los

<sup>4</sup> El Acuerdo Berlín plus facilitó esa colaboración en 2003.

<sup>5</sup> Un estudio sobre manipulación de la información realizado por el gobierno francés afirma que el 80% de las autoridades europeas consultadas atribuyen a Rusia interferencias en Europa.



problemas de nuestra vecindad inmediata” (Parlamento Europeo, 2019a).

A lo largo de su historia, Rusia percibe la aproximación de Bruselas y la OTAN a sus fronteras como intimidatoria para su seguridad (Milosevich-Juaristi, 2015). Por su parte, el Parlamento Europeo, en la Resolución de 12 de marzo de 2019, no consideraba a Rusia como un “socio estratégico” y le exigía reestablecer la integridad territorial de Ucrania. Dicha resolución apuntaba a la injerencia rusa en procesos electorales, el apoyo del Kremlin a partidos euroescépticos y de extrema derecha o las campañas rusas de desinformación y ciberataques perpetrados por sus servicios de inteligencia para aumentar las tensiones dentro de la Unión.

Los retos de la UE frente a Moscú también provienen de la dependencia energética del gas ruso y busca diversificar el suministro en otros mercados. A pesar de estos esfuerzos, la UE sigue sin poder hablar con una sola voz; un ejemplo de ello es el desacuerdo frente al gasoducto rusoalemán *North Stream 2*, que no está en consonancia con la política energética de la Unión ni con sus intereses estratégicos al reforzar su dependencia respecto de Moscú.

Pese a la amenaza rusa, el Europarlamento no descarta mantener canales de diálogo con Moscú y subraya que “los retos globales exigen una cooperación selectiva con Rusia”<sup>6</sup>, en algunos asuntos. En este entorno, la UE requiere una mayor coherencia en su política exterior y de seguridad con Rusia para defender su integridad territorial y la del espacio postsoviético (este de Europa y Cáucaso), mayor capacidad militar y de despliegue rápido de fuerzas. Para estos fines, la UE cuenta con la OTAN frente a Rusia. Sin embargo, la ambición europea de una autonomía estratégica, en la que el *hard power* y el *soft power* van de la mano, es vista por Rusia en el contexto de la Declaración conjunta OTAN-UE en la Cumbre de Varsovia, según la cual la UE está obligada por las directrices políticas y operativas de la Alianza. La Declaración proporciona una respuesta conjunta a desafíos sin precedentes como las amenazas híbridas (Dmitry, 2017), y no deja de ser una respuesta a la anexión ilegal de Crimea, como el despliegue de 4.000 soldados en la frontera norte de la UE.

La política exterior de la UE hacia Rusia produce divisiones internas entre los socios comunitarios. Macron apuesta por reformular la relación de la UE con Rusia como un “primer paso para asegurar la soberanía europea” (Leonard, 2019). Sin embargo, el presidente francés insiste en que Rusia debe respetar los Acuerdos de Minsk en Ucrania y no aboga por levantar las sanciones a Moscú; su acercamiento a Putin para alejarlo de China preocupa en los países Bálticos, Polonia y Rumanía. La influencia de Rusia en los Balcanes también supone una amenaza para la seguridad del continente, tras los intentos del Kremlin de desestabilizar la zona (en Bosnia y Herzegovina) para impedir el acceso de estos países a la OTAN y la ampliación de la UE. Los Balcanes también han despertado el interés de China, que, en 2012, puso en marcha la Iniciativa 16+1, para promover la inversión en infraestructuras ligadas a la *Belt Road Initiative* impulsada por Beijing (Grieger, 2018). La Comisión acusa a China de usar financiación barata para encadenar a los países con unas deudas impagables. Las inversiones chinas “suelen descuidar la sostenibilidad socioeconómica y financiera y pueden dar lugar a un alto nivel de endeudamiento y una transmisión del control de activos y recursos estratégicos” (Comisión Europea, 2019). Para evitar la influencia de Rusia, China y de Turquía en los Balcanes, la UE quiere estabilizar la región reanudando el diálogo entre

<sup>6</sup> Al respecto consúltese el Acuerdo de colaboración y cooperación entre la Unión Europea y Rusia.

Kosovo y Serbia, superando el bloqueo institucional de Bosnia y abriendo las negociaciones para la adhesión de Albania y Macedonia del Norte, a las que la crisis del coronavirus ha dado un impulso tras ver como Serbia pedía ayuda a China.

## 1.2. Desafíos en el sur y el Mediterráneo

La vecindad sur es esencial para afrontar la amenaza del terrorismo, los desafíos demográficos, de la migración y del cambio climático. Tras la Primavera Árabe, la EUGS introdujo un nuevo enfoque centrado en la propia seguridad de Europa y en la de su entorno inmediato, sobre todo, tras los ataques terroristas del Daesh y la crisis de los refugiados. La democratización pasa a un segundo plano, debido quizás a esa “*realpolitik* europea” (Biscop, 2016), que lleva a pactar con regímenes autoritarios para solventar problemas urgentes como en el caso de la coalición frente al Daesh (Benedicto, 2018).

La resiliencia es el nuevo principio rector de las relaciones de la UE con su entorno inmediato y pone fin a la “ingenuidad de la Política Europea de vecindad” (Techau, 2016) y a la capacidad de exportar la democracia. Los estados resilientes son seguros y eso es esencial para la prosperidad y la democracia. Implícitamente, se reconoce que para que suceda un cambio positivo, los estados también necesitan mostrar una voluntad de reforma. De acuerdo con esta visión, “la UE debería contribuir a que los Estados y las sociedades sean más resistentes, como respuesta a una creciente preocupación sobre la proliferación de Estados fallidos, sin gobierno y a los conflictos sectarios en regiones como Oriente Medio o el Norte de África” (Soler i Lecha y Tocci, 2016). La inestabilidad y los conflictos en Oriente Medio y el Norte de África tienen un gran impacto en la UE con la inmigración, la delincuencia transnacional y el terrorismo. La vinculación de las políticas e instrumentos de seguridad externa e interna es una necesidad para contrarrestar estos efectos indirectos y, al mismo tiempo, abordar sus causas.

En cuanto a la migración, la detención del flujo masivo de inmigrantes a través del Egeo y el fortalecimiento de la seguridad fronteriza figuraban en primer lugar en la agenda de la UE, a principios de 2016. Sin embargo, debe ir acompañado de medidas para abordar sus causas, como los conflictos, los estados fallidos o la asociación con los países de origen y tránsito, principalmente de África. La Comisión puso marcha, en 2016, un Plan de Inversiones para África y la Vecindad, con el fin de que estos países se comprometiesen a frenar los flujos inmigración y cooperasen en materia de seguridad<sup>7</sup>. Europa prioriza su seguridad y prosperidad, pero para ello necesita estabilizar las regiones vecinas con despliegues y operaciones marítimas en el Mediterráneo, el Índico, o el Golfo de Guinea. Además, será necesaria la protección de fronteras avanzadas como el Sahel y un cinturón de seguridad de Mauritania a Somalia y Sudán.

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, busca una relación más estrecha con África en un momento de competencia con China. Por su parte, el Alto Representante, Josep Borrell, apuesta por cambiar la relación estrechando la cooperación en cinco puntos: transición verde, digitalización, crecimiento económico, paz y gobernanza e inmigración y movilidad (Comisión Europea, 2020).

<sup>7</sup> Véase el *Discurso del Estado de la Unión 2016*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2016\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2016_es) (20.01.2020).





## 2. Trump y el Brexit, ¿impulsores de la autonomía estratégica?

En junio de 2016, el Brexit vino a culminar la *polycrisis* europea (Benedicto, 2017), que junto a la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca se convirtió en una oportunidad para avanzar en materia de seguridad y defensa.

### 2.1. La Administración Trump

La elección de Trump supuso un cambio en las relaciones transatlánticas al tachar a la OTAN de obsoleta y dar la bienvenida al Brexit. Trump intensificó la presión de Obama para que los estados europeos aumentaran el presupuesto, al señalar que los pagos eran insuficientes, incluso llegando al 2% del PIB (BBC, 2017). Un año más tarde, el presidente quería que los estados europeos doblaran el gasto y comprasen a la industria de la defensa de EEUU (Financial Times, 2018). La confrontación se ha incrementado cuando Washington advirtió que los planes europeos buscan limitar la participación de la industria de defensa americana en los proyectos militares de la UE a través del Reglamento 2018/1092 del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptado el 18 de julio de 2018. Este instrumento establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, una norma que permite que participen empresas extracomunitarias, pero exige que la propiedad intelectual del proyecto sea europea y no consiente que terceros países controlen la exportación del armamento fabricado.

Pese a las declaraciones de Trump, la OTAN invitó a Montenegro a ser miembro de la Alianza, y se estableció un puesto de comando atlántico para coordinar una respuesta rápida de la Alianza en caso de, por ejemplo, una guerra en Europa entre Rusia y los aliados de la OTAN. Los países de la Alianza también elaboraron un acuerdo de movilidad para permitir que sus fuerzas avancen rápidamente a través del territorio de la alianza en toda Europa con el fin de poder responder a una hipotética agresión rusa. Pero, como explica Arteaga (2018), quizás no sea más que una cortina de humo para ocultar el debilitamiento real del lazo transatlántico, cuyos valores a ambos lados ya no parecen ser los mismos que antaño. Existe una especie de distanciamiento transatlántico que va más allá del asunto del gasto militar y tiene más que ver con el giro de EEUU hacia Asia o con el rechazo de la Administración Trump al acuerdo nuclear con Irán o a su salida del acuerdo del cambio climático o del tratado de control de armas atómicas con Rusia. La irrupción de Trump parece jugar como federador externo de la UE en el campo de la seguridad y defensa. Como señaló la canciller alemana, Angela Merkel, tras las cumbres del G-7 y de la OTAN, la UE no puede depender de un líder cada vez menos fiable (en referencia a Trump).

### 2.2. La seguridad y defensa europea tras la salida de Reino Unido

El Brexit tiene consecuencias complejas para la defensa Europa. Reino Unido, pese a los obstáculos que siempre ha puesto a los avances de la PCSD, era la mayor potencia militar de la Unión y su salida puede perjudicar la relación con la OTAN, a la seguridad y a las capacidades de defensa europeas. Sin embargo, el divorcio de Londres tiene otra lectura: su papel de federador interno al impulsar con su salida una defensa europea más autónoma (Benedicto, 2019). Tras el anuncio del Brexit, se puso en marcha la PESCO y un Cuartel General para operaciones no ejecutivas, algo a lo que Londres siempre se oponía.

En efecto, la salida de Londres perjudica la defensa de la UE al contar con menos recursos

para el Fondo Europeo de Defensa y al “perder el 20% de sus capacidades militares y el 40% de sus capacidades industriales de defensa, y por lo tanto su influencia y credibilidad como actor de seguridad” (Round, Giegerich y Mölling, 2018). Reino Unido reconoce la necesidad de seguir vinculado a Europa en asuntos de defensa, pues “sería una asociación para hacer frente a las amenazas comunes, y promover los valores que compartimos en todo el mundo y mantener una Europa segura y próspera” (Gobierno de Reino Unido, 2017). Tanto Reino Unido como la UE podrían trabajar lo más cerca posible “para salvaguardar una industria de defensa sostenible, innovadora y competitiva, que forma parte de los intereses estratégicos de todos los socios políticos en Europa” (Schüt y Mölling, 2018). La PESCO y la definición de los criterios de participación de terceros estados en sus proyectos, como la Iniciativa para la Intervención Europea, podrían ser la solución para incluir a Londres de manera explícita la defensa europea.

### 3. Concepto de autonomía estratégica en el marco de la Estrategia Global europea

No hay una definición común y uniforme para el concepto de autonomía estratégica dentro de la Unión Europea, ni tan siquiera un documento oficial que la especifique y la regule como tal. Sin duda, un concepto tan generalizador, como el de autonomía, puede conducir a análisis diversos según el marco teórico de referencia (Tokatlian y Carvajal, 1995)<sup>8</sup>. Desde un punto de vista teórico, para Grevi (2019) no es solo un asunto de política exterior o de seguridad y defensa, sino que es un “requisito crítico para sostener e impulsar la integración europea. Construir una Europa más autónoma no es solo protegerla mejor sino también proyectar una agenda positiva en el escenario mundial”<sup>9</sup>. Siguiendo a Grevi (2019), la autonomía estratégica engloba tres dimensiones principales: económico, tecnológico y de seguridad y defensa. El presente estudio se articula en torno al tercer dominio.

Dependiendo del autor consultado, la autonomía estratégica es la capacidad de defender su propio territorio o ser capaz de defender su vecindad e incluso jugar un papel como actor global (Howorth, 2019), o puede referirse a una mayor dependencia de la industria europea de defensa en términos de suministro de capacidades militares para los estados miembros (Lawrence, Praks y Järvenpää, 2017), o a la habilidad de llevar a cabo operaciones militares exigentes en el continente europeo (Varga, 2017). Mientras que, si atendemos a las estrategias de defensa de los distintos países, el concepto de autonomía estratégica varía mucho de uno a otro. Al respecto, los estados de la UE no están de acuerdo con el nivel geográfico y funcional de ambición que deberían adoptar para alcanzar la autonomía estratégica. Para Francia es la capacidad de decidir y actuar libremente en un mundo interdependiente (República Francesa, 2017), mientras que Polonia la percibe como el intento de algunos Estados de poner fin a la dependencia de EEUU (Drent, 2018), y por eso quiere que se complemente con la OTAN. Esa concepción propia, a nivel de estado, y tan variada es lo que ha llevado a que la EUGS no especifique su significado concreto

<sup>8</sup> En efecto, siguiendo a los autores citados en el texto, “el desacuerdo sobre el significado de la autonomía se encuentra en ese nivel de las concepciones: ¿Cuáles son las variables que definen la autonomía? ¿Qué cuantía de ciertas variables y requisitos se necesita para que un país pueda ser considerado autónomo? ¿Es posible o viable ser autónomo? ¿Es la autonomía un valor deseable per se? ¿Puede hablarse indistintamente de un mismo tipo de autonomía en y para los países centrales y en y para los países periféricos? A éstos, podríamos sumar otros tantos y más interrogantes sobre las concepciones de autonomía; lo que con seguridad nos conduce a observar y detectar una generosa gama de respuestas y matices [...]” (Tokatlian y Carvajal, 1995, p. 8).

<sup>9</sup> El estudio de la autonomía en política exterior puede abordarse, de manera introductoria, desde la óptica de algunas teorías de las relaciones internacionales. Un tratamiento resumido relativo a la autonomía de los países periféricos desde la perspectiva de los diversos paradigmas que conviven en la ciencia de las Relaciones Internacionales se encuentra en Potter, D. (1992). *The Autonomy of Third World States within the Global Economy*. En McGrew, A.G. y Lewis, P.G. (Eds.) (1992). *Global Politics*. Cambridge: Polity Press.



y lo deje vago y ambiguo<sup>10</sup>.

Asimismo, advertir que cuando hablamos de autonomía estratégica no estamos pensando en un ejército europeo común debido a las diferentes culturas estratégicas y percepciones de los Estados miembros<sup>11</sup>, pues hay países más intervencionistas como Francia y los hay menos proclives al uso de la fuerza como Alemania (Franke y Varma, 2019). A pesar de la indefinición que se evidencia, en la Estrategia se menciona por primera vez de manera explícita la autonomía estratégica como un objetivo de la UE. En el prólogo de la nueva estrategia adoptada en 2016 se expone la ambición de conseguir “una autonomía estratégica para la Unión Europea” y de contar “con la fuerza para contribuir a la paz y la seguridad en la región y en todo el mundo”. En efecto, existe la intención de adquirir una capacidad propia en materia de defensa y contribuir a la seguridad colectiva. Se trata de “un paso importante para el pensamiento estratégico europeo” e incluso así ha sido visto desde Estados Unidos cuando critican de manera unánime que puede socavar a la OTAN (Biscop, 2019).

El término “autonomía” figura mencionado siete veces en la Estrategia, al referirse a la toma de decisiones y a la “autonomía de acción” (Franke y Varma, 2019). En dicho documento se subraya que es importante fomentar “un apropiado nivel de ambición y de autonomía estratégica para impulsar la paz y la seguridad en Europa y más allá de sus fronteras”. Asimismo, se deduce del plan de implementación de la Estrategia Global esta voluntad de autonomía, que no es incompatible con la Alianza, sino que, desde el punto de vista europeo, la refuerza, cuando resalta que es necesaria dicha autonomía para “promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores”; o al enunciarse que se apuesta por “una industria de defensa europea innovadora y competitiva” como algo esencial para ser autónomos. En el balance que hizo la Comisión tres años después del lanzamiento de la EUGS, se destaca que “el trabajo realizado ha establecido unos cimientos sólidos para la Unión Europea de la Seguridad y la Defensa y para su autonomía estratégica”.

Al respecto, estimamos que la autonomía estratégica es la capacidad de actuación autónoma (civil y militar) de la Unión en cualquier conflicto, con sus propias herramientas de seguridad y de defensa, con socios internacionales y regionales, sin necesidad de que la OTAN intervenga en todo caso. Este planteamiento se traduce en la exigencia de que Europa pueda defenderse de agresiones de terceros sin tener que depender exclusivamente de la Alianza Atlántica o de un aliado como es Estados Unidos con quien comparte intereses y rivalidad. El desarrollo de las capacidades de los estados miembros a través de la PCSD y el uso de instrumentos de la UE también ayudará a fortalecer las capacidades potencialmente disponibles para las Naciones Unidas y la OTAN.

Las consideraciones anteriores nos conectan con otro concepto, no menos importante,

---

<sup>10</sup> Cualquier actor con autonomía estratégica debe tener tres dimensiones: autonomía política, operativa e industrial. La autonomía operativa se define como la capacidad para planificar y realizar independientemente operaciones civiles y/o militares. La autonomía industrial significa la habilidad de desarrollar las capacidades requeridas para lograr la autonomía operativa. Estos dos elementos deben complementarse con la autonomía política, que es la capacidad de definir objetivos de política exterior y de seguridad y decidir sobre las herramientas que se utilizarán en su búsqueda (Kempin y Kunz, 2017, p. 10). Por su parte, otros académicos incluyen la autonomía nuclear que, de momento es un tabú para la UE, pese a que EEUU podría en un momento dado dejar de proporcionar el paraguas atómico y Europa necesitar su propio poder nuclear (Drent, 2018).

<sup>11</sup> Para Martinsen (2003) “son las ideas, expectativas y patrones de comportamiento que se comparten entre los actores involucrados en los procesos que rodean las políticas europeas de seguridad y defensa”.

como es el de cultura estratégica. Siguiendo a Meyer (2004), la cultura estratégica es una variable que interviene en el análisis de la política exterior para comprender el comportamiento de los Estados y organizaciones internacionales en asuntos de seguridad y defensa. Su relevancia puede entenderse mejor desde una perspectiva constructivista dentro de las Relaciones Internacionales, un enfoque que se desarrolla en torno a preguntar si está surgiendo una cultura estratégica europea común o si de hecho ya existe de alguna forma y qué efectos tiene. Para que la política exterior de seguridad y defensa vaya más allá, “requerirá de una base de intereses, valores y prioridades compartidos, percepciones de amenaza y medios legítimos para el uso de la fuerza militar, así como un acuerdo sobre el papel de Europa en el mundo” (Meyer, 2007). Si el desacuerdo o la divergencia en estos temas persiste, algunos académicos como Krotz y Maher (2001) creen, “que la cooperación en estas áreas políticas es poco probable que se desarrolle y consolide”.

En definitiva, observamos que, en el entorno de inestabilidad e incertidumbre en que nos encontramos y dada la confluencia de políticas internas y externas, la Unión debe actuar de forma coordinada y coherente para garantizar sus principios, sus valores e intereses en tiempos de cambio. Es por ello que adquiere lógica el enfoque integrado adoptado por la EUGS, y que enfatiza las acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos, a diferencia de la anterior Estrategia de Seguridad centrada solo en la prevención de conflictos. De todo lo anterior, subyace que la autonomía pueda ser viable y benéfica. Pero esta viabilidad se alcanza con la conjunción de dos factores estructurales fundamentales (Simonoff y Lorenzini, 2019): la posesión de recursos suficientes mínimos (en la expresión de Jaguaribe), y la existencia de “elites funcionales, o sea, decididas a emprender el camino de la autonomización” (Puig, 1980, p. 154). Sin olvidar, la “permisibilidad internacional”, que:

“Se refiere fundamentalmente a la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países, dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción –como el desarrollo de una apropiada capacidad económico-militar, o también externas, como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas” (Jaguaribe, 1979, p. 97).

#### **4. Nuevas herramientas institucionales y políticas para la seguridad y defensa europea**

Tras la aprobación de la EUGS, la UE desarrolló una serie de nuevas herramientas e instituciones con el fin de intensificar la cooperación en materia de seguridad y defensa europea. Para su estudio se aplica el enfoque institucionalista de Smith (2004), que explica como la política exterior europea y la cooperación en seguridad surgieron a través de “la institucionalización de hábitos y patrones de cooperación, consulta y construcción de consenso”. Esta institucionalización ha afectado no solo los estados miembros, que se consultan unos a otros antes de actuar unilateralmente, sino también al sistema institucional europeo y a los dirigentes y funcionarios que trabajan desde Bruselas.

En estos cuatro últimos años, los estados miembros incrementaron la cooperación en defensa mediante el desarrollo de nuevos instrumentos tras la cumbre de Bratislava en 2016 y después del Consejo Europeo (véase el Plan de Aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa); y también en la Comisión Europea con la creación del Fondo Europeo para la



Defensa y de una Dirección General del Espacio e Industria de Defensa en el ejecutivo Von der Leyen, que introducen cambios innovadores en un área política fragmentada y compleja, donde el intergubernamentalismo sigue siendo dominante y la gobernanza supranacional ha sido tradicionalmente limitada.

#### 4.1. El Plan de Aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa

El Plan se centra en tres prioridades: dar respuesta a los conflictos y las crisis exteriores, aumentar las capacidades de los socios y proteger a la UE y a sus ciudadanos. Para alcanzar esos objetivos, se puso primero en marcha la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD, en sus siglas en inglés) para armonizar la planificación de la defensa con el intercambio voluntario de información sobre los planes de defensa nacional y las contribuciones al Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) de la Agencia Europea de Armamento. Todo ello permitirá tener una visión general más clara del gasto a escala de la UE, con el fin de resaltar las oportunidades de colaboración, evitar duplicidades y rellenar vacíos en asuntos como los gastos de defensa e inversión nacional, así como los esfuerzos de investigación de defensa (Guinea, 2018). En cuanto a los instrumentos de respuesta rápida se reforzaron los *battle groups*, creados en 2005 y nunca utilizados, para responder rápidamente a crisis y conflictos, asumiendo su despliegue como un coste financiero común de la UE.

La UE desplegó cerca de cuatro mil efectivos en 2019, en seis misiones militares y diez misiones civiles. Operaciones militares como Atlanta para luchar contra la piratería en el Cuerno de África y mantener rutas comerciales marinas abiertas y seguras ha sido un éxito. Otras, como la Operación Sophia<sup>12</sup>, que se desplegó en 2015 para evitar el tráfico de migrantes en el Mediterráneo, quedó neutralizada en marzo de 2019 por el bloqueo del gobierno de Italia, tras el cierre del sistemático del acceso de los buques a puertos italianos. La salida del vicepresidente Matteo Salvini del ejecutivo italiano reanudó esta misión, pero reconvertida en hacer efectivo el embargo de armas a Libia.

Por su parte, el Plan de Aplicación reforzó la capacidad de la UE para el despliegue de misiones civiles<sup>13</sup> de gestión de crisis; con el fin de desplegar hasta doscientos efectivos en cualquier zona de operaciones en un plazo de treinta días a partir de una decisión del Consejo<sup>14</sup>. Por último, también se creó una Capacidad Militar de Planificación y Ejecución, que a finales de 2020 se quiere que asuma una operación ejecutiva limitada al tamaño de un grupo de combate europeo (unos dos mil quinientos efectivos); y un Cuartel Europeo con mando en las misiones militares no ejecutivas<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Véase: Consejo Europeo (20.03.2019). *Operación EUNAVFOR MED SOPHIA: se prorroga el mandato hasta el 30 de septiembre de 2019*. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/03/29/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-30-september-2019/> (07.06.2020).

<sup>13</sup> Su objetivo es reforzar la policía, el Estado de Derecho y la administración civil en entornos frágiles y de conflicto.

<sup>14</sup> Véase: Consejo Europeo (19.11.2018). *Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativas a la adopción de un Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD*. Recuperado de: [http://register.consilium.europa.eu/content/out?lang=ES&typ=SET&i=ADV&ROWSP=25&RESULTSET=1&NRROWS=500&DOC\\_LANCD=EN&ORDERBY=DOC\\_DATE+DESC&DOC\\_ID=14305%2F18&DOC\\_TITLE=&CONTENTS=&DOC\\_SUBJECT=&MEET\\_DATE=&single\\_comparator=&single\\_date=&from\\_date=&to\\_date=](http://register.consilium.europa.eu/content/out?lang=ES&typ=SET&i=ADV&ROWSP=25&RESULTSET=1&NRROWS=500&DOC_LANCD=EN&ORDERBY=DOC_DATE+DESC&DOC_ID=14305%2F18&DOC_TITLE=&CONTENTS=&DOC_SUBJECT=&MEET_DATE=&single_comparator=&single_date=&from_date=&to_date=) (07.06.2020).

<sup>15</sup> Como las de entrenamiento en la República Centroafricana, Malí y Somalia, que cuenta con un equipo de veinticinco personas.

## 4.2. Plan de Acción Europeo de Defensa

La UE contaba, en 2015, con 203.000 millones de euros destinados a la defensa, lo que le situaba en segundo lugar a escala mundial en gasto militar, después de los Estados Unidos. Sin embargo, esos fondos con frecuencia se utilizaban de manera poco eficiente debido a la fragmentación del mercado europeo de defensa, la duplicación de capacidades militares, la insuficiente colaboración industrial y la ausencia de interoperabilidad. Para afrontar estos problemas, la Comisión presentó el Plan de Acción Europeo de Defensa para mejorar la ecuación coste-eficacia del gasto en defensa, aumentar la cooperación y crear una base industrial más sólida. El Plan se articuló entorno a tres pilares: la creación de un Fondo Europeo de Defensa (FED), el fomento de las inversiones en la industria y el refuerzo del mercado único de la defensa. El FED supone la incorporación de la Comisión Europea a la Defensa para incentivar a los Estados miembros a gastar más en investigación y desarrollo de capacidad de defensa, colocar a la UE entre los principales inversores en investigación y tecnología de defensa en Europa y alentar un mayor gasto por parte de los Estados miembros (Besch, 2019). En este sentido, Csernatoní (2019) estima que, “simboliza un desarrollo sin precedentes de la gobernanza de la UE a nivel supranacional: hace realidad la cooperación industrial de defensa bajo el presupuesto de la UE”.

## 4.3. La Cooperación UE-OTAN

En el entorno estratégico actual la cooperación entre la UE y la Alianza es fundamental pues la seguridad de las dos organizaciones está interconectada. La cooperación UE-OTAN se hace con pleno respeto de la autonomía decisoria y de los procedimientos de ambas y sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros. Veintidós estados de la Alianza también son miembros de la UE, y juntos pueden movilizar una amplia gama de herramientas y hacer el uso más eficiente de los recursos para abordar esos desafíos y mejorar la seguridad de sus ciudadanos. Los veintisiete han dibujado las líneas de la hoja de ruta hacia la autonomía estratégica, pero no parece viable a corto plazo. De ahí que la EUGS hable de complementariedad entre la UE y la OTAN. Todo ello contribuye, sin duda, al reparto transatlántico de la carga.

La cooperación entre ambas organizaciones desde 2003, tras la firma de los Acuerdos de Berlín Plus, permiten a la UE hacer uso de los medios y de las capacidades de la OTAN para las operaciones de gestión de crisis dirigidas desde la Unión. Esa coordinación ha sido mucho más intensa tras la anexión de Crimea a Rusia y, en los últimos tres años, por los desafíos a la seguridad en el sur de Europa. Durante la Cumbre de Varsovia de 2016, se adoptaron una serie de medidas de disuasión y defensa, para el restablecimiento de la seguridad en Europa oriental<sup>16</sup>.

La UE y la OTAN firmaron, en julio de 2018, una nueva declaración conjunta, que constituye una visión compartida sobre el modo en que actuarán frente a las amenazas para la seguridad común. Aun así, Europa debería preparar un plan B para garantizar, como dijo Merkel, que puede asumir su destino, independientemente de quién esté en el poder en la Casa Blanca. La UE debería ser un actor con autonomía estratégica, quizás no solo para operaciones expedicionarias sino también para la defensa territorial, lo que conduciría a lo que Biscop (2018, pp. 85-93) denomina,

<sup>16</sup> Véase: Comisión Europea (08.07.16). *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_16\\_2459](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_16_2459)



reemplazar a la OTAN con una nueva alianza EEUU-UE. Pero, ¿conviene sustituir a la OTAN? Al respecto, en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo, la presidenta Von der Leyen subrayó que “la piedra angular de nuestra defensa colectiva siempre será la OTAN. Aunque seguiremos siendo transatlánticos, tenemos que volvernos más europeos. Por eso creamos la Unión Europea de Defensa” (Comisión Europea, 2019, p. 9). Por su parte, el Alto Representante de la UE, Josep Borrell, en su audiencia ante el Europarlamento, también apostó por reforzar la OTAN, pero para que la UE sea “geopolíticamente más relevante será necesario aumentar nuestra capacidad militar para actuar” (Parlamento Europeo, 2019).

#### 4.4. La Cooperación Estructurada Permanente

El Tratado de Lisboa dispone que un grupo de al menos nueve estados miembros que deben cumplir criterios más elevados de capacidades militares<sup>17</sup>, reforzando su cooperación en defensa<sup>18</sup>. Desde 2018, los veinticinco estados participantes han aprobado cuarenta y siete proyectos que abarcan desde un Comando Médico Europeo a equipos de respuesta rápida cibernética.

La PESCO se relaciona, por un lado, con la CARD, que hace una evaluación periódica de las contribuciones nacionales a la defensa de cada estado; y, por otro lado, con el Fondo Europeo de Defensa, que ofrece incentivos financieros para que los estados fomenten la cooperación en investigación. La diferencia entre PESCO y otras formas de cooperación es la naturaleza vinculante de los compromisos realizados por el estado miembro participante, que participa de modo voluntario, manteniendo su toma de decisiones y el carácter específico de su política de seguridad y defensa.

Por otra parte, el Consejo reconoció que un tercer estado podría aportar valor añadido a los proyectos de la PESCO y de la PCSD, sin perjuicio del respeto al principio de autonomía decisoria de la UE y de sus Estados miembros. Conforme a esta excepción, se podría dar entrada al Reino Unido.

#### 4.5. La Iniciativa Europea de Intervención

El presidente francés, Emmanuel Macron, propuso la Iniciativa Europea de Intervención (IEI), para fomentar una cultura estratégica europea que contribuya a la PESCO (y a la Alianza) y, en particular, reforzar la capacidad de los europeos para actuar juntos. Su misión es dar una respuesta rápida y eficiente a las crisis que puedan amenazar la seguridad europea, tanto fuera como dentro del territorio europeo. Además, es una estructura intergubernamental creada fuera de la UE y de la OTAN. Los Estados firmantes podrían formar coaliciones e intervenir de manera rápida y efectiva cuando surja una crisis bajo el paraguas de la UE, la OTAN, ONU o de coaliciones *ad hoc*.

Diez países europeos, al margen del Consejo Europeo, han demostrado su voluntad política y sus capacidades militares para asumir su compromiso en operaciones militares<sup>19</sup>. Para algunos, la IEI pretende complementar tanto a la OTAN como a la UE. Macron la puso en marcha

<sup>17</sup> Definidos en el Protocolo (n° 10) sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>18</sup> Véase: Consejo de la Unión Europea (17.06.2019). *Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy - Council Conclusions*. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/media/39786/st10048-en19.pdf> (07.06.2020).

<sup>19</sup> Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, los Países Bajos, Portugal, España, Reino Unido y Finlandia.

“molesto con la relativa falta de ambición de PESCO, y como un movimiento para promover una arquitectura de defensa europea que se adapte a los intereses de Francia” (Moya, 2019). Será importante advertir que la IEI no forma parte de la PESCO para permitir la participación sin restricciones de países con capacidad militar y políticamente dispuestos, como Dinamarca (cuya exclusión voluntaria de la PCSD obstaculiza cualquier participación en PESCO), o como Reino Unido, o tal vez a otros países en el futuro.

### 5. Liderazgo francoalemán en defensa

Sin el peso del eje francoalemán y tras la salida del Reino Unido, es difícil que salga adelante cualquier política europea de calado. Pese a que Alemania tiene una visión de la defensa más inclusiva y es partidaria de la PESCO, y Francia prefiere el modelo de integración de defensa “de varias velocidades” de la Iniciativa Europea de Intervención, tanto Merkel como Macron han ido impulsando la Defensa Europea, para reforzar la capacidad de acción autónoma de Europa. Ambos aprobaron, en junio de 2018, la Declaración de Meseberg que recogía el voto por mayoría en materia de política exterior, seguridad y defensa, allí donde los tratados lo hacen posible, para mejorar la eficacia y efectividad en la toma de decisiones. La Iniciativa Europea de Intervención, nuevos formatos como un Consejo Europeo de Seguridad, reforzar la coordinación europea en el seno de las Naciones Unidas y un caza de combate europeo. Merkel en su discurso ante el Parlamento Europeo, en noviembre de 2018, desarrolló esas ideas, como la de un Consejo de Seguridad Europeo con miembros rotativos de los estados miembros, en el que se puedan preparar decisiones importantes con mayor rapidez; y abogó por una fuerza de intervención europea con la que Europa pueda actuar localmente e, incluso, por trabajar en la creación de “un verdadero ejército europeo” pero complementario a la OTAN. Macron también apoyó la idea del ejército, según se extrae del testimonio recogido en el medio *Europe 1*, el 6 de noviembre de 2018; y fue más allá en unas declaraciones formuladas en *The Economist*, el 7 de noviembre de 2019, al hablar de “muerte cerebral” de la OTAN tras la retirada de EEUU del norte de Siria. Macron advirtió que Europa “desaparecería geopolíticamente” a menos que comenzara a actuar como un poder estratégico.

Con todo, el pacto francoalemán llevó a Von der Leyen a la presidencia de la Comisión, que apuesta por una Europa “geopolítica” que trae connotaciones de un enfoque de política exterior centrado en la distribución de *hard power*: poder militar y económico. En línea con este planteamiento, en su audiencia ante el Parlamento (2019a), el Alto Representante Josep Borrell señaló que la UE debe “aprender a usar el lenguaje del poder” y necesita “cultura estratégica”.

### Conclusiones

Pese a que desde la aprobación del Tratado de Lisboa se han generado instrumentos para que la UE despliegue su autonomía estratégica con estructuras de toma de decisiones autónomas (enfoque institucionalista), todavía se está trabajando en el desarrollo de las capacidades civiles y militares necesarias para las operaciones y en una industria de defensa europea que permita producir esas capacidades. Contando con el amparo de la EUGS, estimamos que aún queda camino por recorrer y voluntad política común para que los intereses de los Estados miembros converjan en una cultura estratégica común. Desde el enfoque constructivista podemos ver que, pese a que las culturas estratégicas en la Unión son diferentes entre los países miembro, el 75% de los europeos apoya una política común de defensa y seguridad, y una mayoría (55%) está a favor de la creación





de un ejército de la UE (Eurobarómetro Especial 461, 2017), mientras que en el Eurobarómetro 89.2 (2018), el 68% de los europeos dijo que les gustaría que la UE hiciera más en defensa.

En un entorno geopolítico que se torna complejo y en el que es necesario tener en cuenta políticas de poder, la nueva Comisión apuesta por reforzar el papel internacional del euro y aumentar la capacidad militar para actuar. Sin duda, las contrariedades a las que debe hacer frente la UE requieren mayor unión política, liderazgo, una visión estratégica compartida, mayor coherencia entre las iniciativas que se han puesto en marcha (PESCO, Iniciativa Defensa Estratégica, FED y CARD) e identificar el nivel militar de ambición que se persigue.

La Unión progresa tímidamente para demostrar a la comunidad internacional que es capaz de hacer frente con autonomía y solvencia a las amenazas que cercenan la seguridad y la paz mundial, de ser competente para ayudar a sus socios y de proteger su territorio y a sus ciudadanos, de forma complementaria con la OTAN. Sin embargo, frente a esa sutil progresión, la actualidad nos muestra episodios de involución que restan credibilidad al discurso de los máximos dirigentes y cercenan la confianza para demostrar esa capacidad de autonomía. En este caso, no basta con parecer sino también con ser.

La retirada gradual de Estados Unidos de Europa y de Oriente Medio y su apuesta por el proteccionismo coincide con una mayor asunción de responsabilidades en Bruselas. Pero a corto plazo, es evidente que la UE necesita a Washington para su defensa territorial, pues todavía se deja en manos de la OTAN la defensa territorial y las operaciones que requieran grandes despliegues sobre el terreno. No parece creíble una Europa sin la Alianza de aquí a quince años o más. Por ello, lo óptimo es mantener los lazos con la OTAN mientras se desarrolla la autonomía estratégica. Además, Bruselas desea el anclaje del Reino Unido en la seguridad y defensa europea a través de mecanismos como la PESCO o la IIE e incluso con en un futuro Consejo de Seguridad Europeo. Por su parte, en el vecindario sur, parece que Europa está dispuesta a asumir la autonomía, jugando un papel destacado a medio plazo. Reiteramos, no basta con parecer sino también con ser. Mientras que en el vecindario del este (Rusia), la OTAN sigue siendo la fuerza de disuasión a la que la UE está subordinada.

Dibujar un horizonte autónomo es tarea harto complicada frente al papel preponderante de EEUU, la amenaza terrorista, los desplazamientos migratorios, los efectos del Brexit o el impacto social y económico de la crisis del coronavirus en el presupuesto europeo para defensa, por citar algunos. Pero no es un cometido imposible, siempre y cuando aflore una verdadera voluntad política común entre los estados miembros de ir más allá de una leve autonomía y, aún más, que los otros actores protagonistas de la escena internacional también permitan este desarrollo estratégico europeo.

Con todo, es vital para la supervivencia de la UE como actor global que gane su independencia en actuación exterior como líder mundial de prevención de conflictos. Es por ello que Europa debe combinar sus capacidades civiles y militares para la agenda estratégica 2019-2024, definir nuevos objetivos, ambiciosos, realistas y específicos para este nuevo ciclo político, y la cooperación a todos los niveles es la única manera de responder a las expectativas de los ciudadanos europeos. Nadie cuestiona la necesidad de una UE con mecanismos civiles y militares

para mantener y proyectar estabilidad en la comunidad internacional, ni su cualidad de ser creíble en la escena económica, pero si se cuestiona su destreza para ser un actor con voz sólida y verosímil en la actual reconfiguración del orden mundial. Pese a los avances logrados, para mejorar su capacidad y actuar como proveedor de seguridad, habrá que estar pendientes de la apuesta por una Europa geopolítica de la nueva Comisión. ●

## Referencias

- Arteaga, F. (12.09.2018). No es el 2%, ¿son las relaciones transatlánticas, estúpidos! *Blog Real Instituto Elcano*. Recuperado de: <https://blog.realinstitutoelcano.org/no-es-el-2-son-las-relaciones-transatlanticas-estupidos/> (12.11.2019).
- Benedicto Solsona, M. A. (2019). La contribución federal de la Política de Seguridad y Defensa. En Bengoetxea, J. (Coord.) *Europa de las regiones y el futuro federal de Europa. Balance y perspectiva de la gobernanza multinivel de la Unión Europea* (pp. 157-172). Madrid: Dykinson.
- Benedicto Solsona, M.A. (2018). Seguridad y Defensa de la UE en el Mediterráneo Sur. En Priego, A. y Bay Rasmussen, S. (Coords.). *La proyección exterior de la UE hacia el Mediterráneo Sur tras las Primaveras Árabes* (pp. 99-124). Navarra: Aranzadi.
- Benedicto Solsona, M.A. (2017). Pasos de gigante en la defensa europea. *Política Exterior*, 31 (175), 106-115.
- Besch, S. (2019). The European Commission in EU Defense Industrial Policy. *Carnegie Europe*. Recuperado de: <https://carnegieeurope.eu/2019/10/22/european-commission-in-eu-defense-industrial-policy-pub-80102> (12.04.2020).
- Biscop, S. (2019). Fighting for Europe. European Strategic Autonomy and the use of force. *InEgmont Papers*, 103. Recuperado de: <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/01/EPI03.pdf?type=pdf> (07.06.2020).
- Biscop, S. (2018). EU-NATO relations: a long-term perspective. *Nação e Defesa*, 150, 85-93.
- Biscop, S. (2016). The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics Security. *Policy Brief*, 75. Recuperado de: <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/06/SPB75.pdf?type=pdf> (07.06.2020).
- Calduch Cervera, R. (1991). Concepto y método de las relaciones internacionales. En *Relaciones Internacionales* (pp. 1-20). Madrid: Ediciones Ciencias Sociales. Recuperado de: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/liblcap1.pdf> (15.04.2020).
- Colás, X. (25.03.2017). Vladimir Putin y Marine Le Pen, el eje antieuropeo. *Diario El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/internacional/2017/03/25/58d57d11ca474108128b4600.html> (10.04.2020).
- Comisión Europea (16.07.2019). *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_19\\_4230](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230)
- Comisión Europea (2019). *European Commission and HR/VP contribution to the European Council. EU-China- A strategic Outlook*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (07.06.2020).
- Comisión Europea (09.03.2020). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una estrategia global con África*. Recuperado de: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/55817dfb-61eb-11ea-b735-01aa75ed71a1> (07.06.2020).
- Cornish, P. y Edwards, G. (2005). The Strategic Culture of the European Union: A Progress Report. *International Affairs*, 81 (4), 801-820.
- Csernaton, R. (2019). The Democratic Challenge of EU Defense Policy. *Carnegie Europe*. Recuperado de: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/80384> (12.04.2020).
- De Miguel, B. (12.05.2019). EEUU amenaza a Europa con represalias si impulsa en solitario sus proyectos de Defensa. *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2019/05/12/actualidad/1557662517\\_974981.html](https://elpais.com/internacional/2019/05/12/actualidad/1557662517_974981.html) (10.10.2019).
- Dmitry, D. (2017). EU-Russia Relations in the Post-Soviet Space. En Biscop, S. *The EU global strategy: implications for Russia* (pp. 15-25). Moscú: Egmont Royal Institute for International Relations and Institute of Europe.
- Drent, M. (08.08.2018). European strategic autonomy: going it alone. *Clingendael*. Recuperado de: <https://www.clingendael.org/publication/european-strategic-autonomy-going-it-alone> (07.10.2019).
- Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead (07.11.2019). *The Economist*. Recuperado de: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead> (10.07.2019).
- Franke, Ulrike y Varma, T. (2019). Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy. *European Council on Foreign Relations*. Recuperado de: [https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_Independence\\_play\\_Europe\\_pursuit\\_strategic\\_autonomy.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_Independence_play_Europe_pursuit_strategic_autonomy.pdf) (15.09.2019).
- Gobierno de Reino Unido (2017). Foreign policy, defence and development. A future partnership paper. Recuperado de: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/643924/Foreign\\_policy\\_defence\\_and\\_development\\_paper.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643924/Foreign_policy_defence_and_development_paper.pdf)



- Grevi, G. (2019). Strategic autonomy for European choices: the key to Europe's shaping power. *Discussion paper. European Policy Center*. Recuperado de: [http://aei.pitt.edu/100408/1/pub\\_9300\\_strategic\\_autonomy\\_for\\_european\\_choices2.pdf](http://aei.pitt.edu/100408/1/pub_9300_strategic_autonomy_for_european_choices2.pdf) (15.09.2019).
- Grieger, G. (2018). China, the 16+1 format and the EU. *European Parliamentary Research Service*, September 2018. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625173/EPRS\\_BRI\(2018\)625173\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625173/EPRS_BRI(2018)625173_EN.pdf) (20.04.2020).
- Guinea, M. (2018). La política de Defensa Europea: el avance continúa. *Newsletter del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*, 11. Recuperado de: <http://www.movimientoeuropeo.org/numero-11/> (10.09.2019).
- Howorth, J. (2018). EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy: logical contradiction or Ariadne's Thread? *Working Paper KFG The Transformative Power of Europe*, 90. Recuperado de: [https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working\\_paper/wp/WVP\\_90\\_Howorth/WVP\\_90\\_Howorth\\_WEB.pdf](https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/WVP_90_Howorth/WVP_90_Howorth_WEB.pdf) (20.10.2019)
- Jaguaribe, H. (1979). Hegemonía céntrica y autonomía periférica. *Estudios Internacionales*, 12 (46), 91–180.
- Kempin, R. and Kunz, B. (2017). France, Germany and the Quest for European Strategic Autonomy. *Notes du Cerfa*, 141. Recuperado de: [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc\\_141\\_kempin\\_kunz\\_france\\_germany\\_european\\_strategic\\_autonomy\\_dec\\_2017.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_european_strategic_autonomy_dec_2017.pdf) (20.10.2019).
- Kramp-Karrenbauer, A. (09.03.2019). *Acertar en la construcción de Europa*. Recuperado en <https://www.cdu.de/artikel/acertar-en-la-construccion-de-europa-getting-europe-right> (10.07.2019).
- Krotz, U. and Maher, R. (2011). International Relations theory and the rise of European foreign and security policy. *World Politics*, 3 (63), 548-579. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/23018780?seq=1> (11.04.2020).
- Lawrence, T., Praks, H. y Järvenpää, P. (2017). Building Capacity for the EU Global Strategy. International Centre for Defence and Security. *Policy Paper*. Recuperado de: [https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/ICDS\\_Policy\\_Paper\\_Building\\_Capacity\\_for\\_the\\_EU\\_Global\\_Strategy.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/ICDS_Policy_Paper_Building_Capacity_for_the_EU_Global_Strategy.pdf) (20.10.2019).
- Leonard, M. (2019). Inside Macron's Russia Initiative. *The Strategist*. Recuperado de: <https://www.aspistrategist.org.au/inside-macrons-russia-initiative/> (07.06.2020)
- Martinsen, P. M. (septiembre, 2003). The European Security and Defence Strategy: a Strategic Culture in the Making. Trabajo presentado en la Conferencia del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, Marburg.
- Meyer, C. O. (2004). Theorising European strategic culture between convergence and the persistence of national diversity. *CEPS Working Document*, 204. Recuperado de: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/theorising-european-strategic-culture-between-convergence-and-persistence-national/> (07.06.2020).
- Meyer, C. O. (2007). *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Milosevich-Juaristi, M. (2015). ¿Por qué Rusia es una amenaza existencial para Europa? *Real Instituto Elcano*, ARI 35/2015. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari35-2015-milosevichjuaristi-rusia-amenaza-existencial-europa](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari35-2015-milosevichjuaristi-rusia-amenaza-existencial-europa) (25.11.2019).
- Moya, L. E. (2019). The European Intervention Initiative, Permanent Structured Cooperation and French institutional engineering. *Documento de Opinión*, 79.
- Parlamento Europeo (07.10.2019). *Hearing with High Representative/Vice President-designate Josep Borrell*. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell> (14.04.2020).
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar.
- República Francesa (2017). *Revue Stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*. Recuperado de: <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000744.pdf> (12.11.2019).
- Round, P., Giegerich, B. y Mölling, C. (2018). European strategic autonomy and Brexit. *The International Institute for Strategic Studies*.
- Schüt, T. and Mölling, C. (2018). Fostering a defence industrial base for Europe: the impact of Brexit. *Institute for Strategic Studies*.
- Simonoff, A. y Lorenzini, M. E. (2019). Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48 (1), 96-106.
- Smith, M. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. New York: Cambridge University Press.
- Soler i Lecha, E. y Tocci, N. (2016). Implicaciones de la Estrategia global de la UE para Oriente Medio y el Norte de África. *Menara Project*, 1.
- Techau, J. (2016). *The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless? Carnegie Europe*. Recuperado de: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63994> (05.11.2019).
- Thibault, M. (06.11.2018) Macron pour une «vraie armée européenne»: un projet réalisable? *Europe 1*. Recuperado de: <https://www.europe1.fr/politique/macron-pour-une-vraie-armee-europeenne-un-projet-realizable-3794831> (10.07.2019).
- Tokatlian, J.G. y Carvajal, L. (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. *Afers Internacionals*, 28, 7-31. Recuperado de: [file:///C:/Users/24013/Downloads/28tokatliancarvajal%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/24013/Downloads/28tokatliancarvajal%20(2).pdf)



- (20.04.2020).
- Varga, G. (2017). *Towards European Strategic Autonomy? Evaluating the New CSDP Initiatives*. Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade. Recuperado de: [https://kki.hu/assets/upload/07\\_KKI-Studies\\_CSDP\\_VargaG\\_20171003.pdf](https://kki.hu/assets/upload/07_KKI-Studies_CSDP_VargaG_20171003.pdf) (07.06.2020).
- Vilmer J., Escorcia, A., Guillaume, M. y Herrera, J. (2018). *Information Manipulation: A Challenge for our Democracies*. Resource Centre on Media Freedom in Europe. Recuperado de: <https://www.rcmediafreedom.eu/Publications/Reports/Information-Manipulation-A-Challenge-for-Our-Democracies> (05.04.2020).

# El cosmopolitismo urbano: la ciudad ante el orden postliberal

JUAN LUIS MANFREDI SÁNCHEZ\*

## RESUMEN

El artículo estudia la sucesión de cambios en la estructura política internacional ante la reconfiguración de las fuentes de poder. Establece tres vertientes en las bases teóricas del cosmopolitismo urbano. La primera indica cuáles deberían ser los fundamentos de una elaboración teórica. La ciudad internacional contribuye a la reconfiguración de la estructura y el ejercicio del poder interestatal ocupando o creando nuevos espacios que contribuyen a la pluralidad de las Relaciones Internacionales. El segundo aspecto que se analiza es el crecimiento de la ciudad como unidad de medida en la economía global. Los flujos de capital circulan y operan sobre una base local con destinos globales. Son las ciudades y sus extensiones metropolitanas quienes se benefician del sistema económico. Aparecen grandes bolsas de desigualdad interna y, sobre todo, con una ruptura entre ciudades dentro y fuera del orden económico, incluyendo aquí la desigualdad relacional que se genera en los territorios menos poblados. Por último, se incide en la razón antropocénica, esto es, el impacto de la acción humana en las condiciones naturales y sus consecuencias en el orden mundial. El cambio climático cambia el sustrato principal de las Relaciones Internacionales, que es el medio físico y la geografía. Sobre estas dos dimensiones tangibles, se ordenan las bases del poder y la teoría básica de los estudios internacionales. Al cambiar el tablero estratégico, la ciudad conquista posiciones de poder no coercitivo, lo que facilita la colaboración mediante redes y estructuras. El aspecto militar y de seguridad no es relevante para la diplomacia urbana, que se centra en aspectos de poder económico y social. Los resultados indican que el nuevo cosmopolitismo tiene bases urbanas y ofrece un marco de interpretación de las tensiones entre centro y periferia de la acción exterior, la globalización económica y las nuevas políticas públicas en la lucha contra el cambio climático. El cosmopolitismo urbano emerge como referencia teórica en el orden postliberal.

## PALABRAS CLAVE

Ciudad; cosmopolitismo; antropoceno; diplomacia urbana; orden liberal.



## TITLE

Urban cosmopolitanism: the city before the post-liberal order

## ABSTRACT

The city has been the political unit of organization in the international system for long periods of history. As actors in international society, cities have left irreplaceable classics: Athens, Imperial Rome, the Hanseatic League or Machiavelli's Florence. However, the dominant school of thought has diminished the role of the city on the international scene. The Westphalian model consolidated the nation-state as the axis and macro-political unit object and subject of study. Following this logic, cities' capacity for international action was limited and, as a field of study, was reduced to cultural activities or of little diplomatic relevance (e.g. twin cities). This state-centered approach, both in theory and practice, finds its place in the legal approach over the political one in the development of international society and international relations theories. However, the global dynamic has changed substantially, and it opens the door to new structures or vectors of transnational analysis. The Westphalian system loses weight in the face of the concatenation of phenomena and transformations of international society. Taking this to be the case, the current international structure opens avenues of research in

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.002>

## Formato de citación recomendado:

MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2020), "El cosmopolitismo urbano: la ciudad ante el orden postliberal", *Relaciones Internacionales*, n° 44, pp. 29-43

**\*Juan Luis MANFREDI SÁNCHEZ,**  
 Profesor de Periodismo y Estudios Internacionales en la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Es el investigador principal de "La diplomacia pública de las megaciudades iberoamericanas: estrategias de comunicación y poder blando para influir en la legislación ambiental global" (RTI2018-096733-B-I00).

**Recibido:**  
 29/01/2020  
**Aceptado:**  
 18/03/2020

the international political activity of the city, diplomatic practice, global and economic hub relations, or the rise of city brands as a marketing strategy. Of course, the nation-state will not disappear in the short term, but it does seem that new actors and dynamics are emerging in the construction of the post-liberal order. Above all, the city emerges as a new point of reference for solving globalization problems: climate change, migrations, diversity, or identity. The effect is relevant to the epistemological bases of a transversal discipline: the city is incorporated as a reference subject in the reformulation of the general theory of International Relations.

The consensus around the liberal order, born after 1945, has been broken. The current theoretical doctrine only agrees on one element: there is no new consensus on the foundations of the international system. The global architecture of institutions, the effective capacities for the exercise of power, the decline of multilateral practices, or the difficulty in establishing a common economic agenda are symptoms of a change in global power structures. With or without legitimacy, cities act in the international sphere with the aim of influencing, modifying knowledge, behavior, or judgment. In this context, the institutionalization of the city as an actor in international relations is one of the most relevant fields for studying the new organizing principle of international society. The city lacks the normative and institutional instruments, but it does promote principles that later become public policy practices that affect the international order. The theoretical approach emphasizes the economic aspects of the global city, since the economic and industrial capacity has reinforced the ability to influence the transformation of the international system. From a methodological point of view, urban cosmopolitanism is not a theory closed by the very diversity of global cities. Therefore, the areas of interest of each city can vary from one to the other, as well as the global action repertoire. Working in collaborative networks and alliances of a political and economic nature is facilitated. In its relationship with the State, the global city poses agency problems that are relevant to the future of theory: will they be cooperative or competitive? In what disciplines? The asymmetry of interests can deepen dissonances and accelerate the theoretical basis of development. The proposed methodology affects the impact of climate change on the reformulation of the theoretical bases of international studies. It is theorized from practice. The institutionalization of urban diplomacy refers to the search for practical solutions of a collective nature. There are networks such as C40, the Clean Air Coalition or We are Still In that are led and organized from urban practice. The climate issue gives moral strength to the city as an international actor insofar as it does not deal with political borders, but with the consequences of climate change on the lives of residents. It fits in with the cosmopolitan tradition insofar as it affects all individuals, without discrimination of origin, gender, or nationality; and it is a matter of universal status, because it impacts all territories and human life conditions. There is no arbitrariness in Anthropocene reason.

The article studies the succession of changes in the international political structure before the reconfiguration of the sources of power. It establishes three aspects in the theoretical bases of urban cosmopolitanism. The first indicates what the foundations of a theoretical elaboration should be. The international city contributes to the reconfiguration of the structure and the exercise of interstate power by occupying or creating new spaces that contribute to the plurality of international relations. The second aspect analyzed is the growth of the city as a unit of measurement in the global economy. Capital flows circulate and operate on a local basis with global destinations. It is the cities and their metropolitan areas that benefit from the economic system. Large pockets of internal inequality appear and, above all, with a rupture between cities within and outside the economic order, including the relational inequality that is generated in the least populated territories. Finally, anthropogenic reason is stressed, that is, the impact of human action on natural conditions and its consequences on the world order. Climate change changes the main substrate of international relations, which is the physical environment and geography. On these two tangible dimensions, the bases of power and the basic theory of international studies are ordered. By changing the strategic board, the city conquers positions of non-coercive power, facilitating collaboration through networks and structures. The military and security aspect are not relevant to urban diplomacy, which focuses on aspects of economic and social power. The results indicate that the new cosmopolitanism has urban bases and offers a framework for interpreting the tensions between the center and the periphery of foreign action, economic globalization, and new public policies in the fight against climate change. Urban cosmopolitanism emerges as a theoretical reference in the post-liberal order.

The present work seeks to establish the foundations of urban cosmopolitanism, a theoretical approach to the current world organized around urban areas, be they cities, megacities, or metropolitan regions. Cities have become structural axes of international society with consequences in the political, economic, and social spheres. There is no closed conclusion, a kind of theory that replaces the previous ones. On the contrary, urban cosmopolitanism aspires to reflect a change in the paradigm of international relations. Thus, climate change is a transforming element of the global scene and opens new avenues for international politics, which can end with a substantial change in the modes of government, representation, and citizen participation. Be that as it may, this first paper addresses difficulties, raises research questions, and supports elements for change.

## KEYWORDS

City; cosmopolitanism; anthropocene; urban diplomacy; liberal order.



## Introducción

La ciudad ha sido la unidad política de organización en el sistema internacional durante largos periodos de la historia. Las ciudades antiguas de Oriente Próximo, las polis de la Grecia clásica, la Roma Imperial, los burgos en la Europa medieval o las ligas hanseáticas representan modelos históricos. Muchos de los elementos y los problemas de entonces son comunes con la agenda actual de investigación en Relaciones Internacionales. Así, la colaboración o la competencia con otras ciudades daba lugar a acuerdos comerciales, pero también a luchas y enfrentamientos por el control de los recursos, sea el acceso a los puertos o la explotación de los recursos naturales. En el plano político, el examen de las formas de representación y gobierno ha dado lugar a las instituciones políticas convencionales de representación, la irrupción de la burguesía en la esfera política o la institucionalización de las decisiones ejecutivas. El estudio de las ciudades como actores de la sociedad internacional ha legado clásicos insustituibles. A menudo, se cita *La guerra del Peloponeso* de Tucídides como obra fundadora de los estudios estratégicos y clave de bóveda de los pensadores realistas. La —poco leída— obra de Maquiavelo ha contribuido a pensar los modos de liderazgo político asociados a una Florencia legendaria. La obra de Henri Pirenne ofrece una panorámica sobre las ciudades en la organización política y jurídica, la demografía, las relaciones comerciales y los usos económicos en Europa durante la Edad Media. Y la lista continúa.

Así de este modo, la ciudad ha estado presente en los estudios internacionales hasta que el modelo westfaliano consolidó el estado-nación como eje y unidad macropolítica objeto y sujeto de estudio (Buzan y Little, 2000). Siguiendo esta lógica, la capacidad de acción internacional de las ciudades quedaba limitada y reducida a actividades de naturaleza cultural o de escasa relevancia diplomática, tales como las ciudades hermanas o los movimientos antiapartheid liderados por alcaldes más o menos activistas de la causa. Este enfoque estatocéntrico, tanto de la teoría como de la práctica, se justifica por la primacía del enfoque jurídico sobre el político en el estudio de la sociedad internacional.

Sin embargo, la dinámica internacional ha cambiado de forma sustancial y abre la puerta a nuevas estructuras o vectores de análisis internacional (Owen, 2015). La unidad westfaliana pierde peso ante la concatenación de fenómenos y transformaciones de la sociedad internacional, que abre avenidas de investigación en la dimensión política internacional de la ciudad (Zeraoui y Castillo-Villar, 2016), la práctica diplomática (Van der Pluijm y Melissen, 2007), las relaciones económicas interurbanas (Leffel y Acuto, 2018) o el auge de las marcas ciudad (Kavaratzis, Wornaby y Ashworth, 2015) como acciones de marketing turístico. No procede pensar la desaparición del estado-nación a corto plazo, pero sí parece oportuno plantearse nuevas preguntas de investigación para entender el orden postliberal, tensionado entre pulsiones multipolares y nuevas formulaciones de la anarquía, expresada en el Brexit, la desinformación, los bloqueos comerciales o la vigilancia digital como ejemplos recurrentes. La ciudad, con o sin competencia para ello, se incorpora al diseño y la ejecución de la política exterior. El *nuevo localismo* se construye sobre un sustrato práctico: las ciudades resuelven problemas de forma efectiva y mitigan las externalidades de la globalización con proyectos público-privados y un modelo de gobernanza más inclusivo con la diversidad (Katz y Nowak, 2018).

La ciudad se incorpora como sujeto de referencia en la reformulación de la teoría general de las Relaciones Internacionales. Curtis (2011) considera que esta transformación afecta a las

bases epistemológicas de la disciplina y señala: “Cualquier transformación del sistema internacional podría requerir una suerte de agencia que superara los efectos estructurales de la anarquía que los realistas han argumentado como inevitable tanto en las formas como en los comportamientos de los actores” (p. 24).

Ante estas circunstancias, el presente trabajo se plantea las siguientes preguntas de investigación: ¿en qué consiste la acción internacional de las ciudades en el orden postliberal?, ¿qué áreas o ejes de acción interesan a las ciudades?, ¿debe considerarse la actividad internacional como una política exterior de naturaleza propia o se alinea o complementa con las propias del estado-nación?

Para afrontar la pregunta de investigación, el trabajo se divide en tres secciones. La primera indica cuáles deberían ser los fundamentos de una elaboración teórica sobre el cosmopolitismo urbano. El segundo aspecto que se analiza es el crecimiento de la ciudad como unidad de medida económica. Por último, se incide en la razón antropocénica del cosmopolitismo urbano.

### **I. La ciudad en el orden postliberal**

El orden liberal es la denominación que recibe el sistema internacional después de 1945, encabezado por Estados Unidos como primer representante, poder efectivo y promotor de las normas globales y bienes públicos. En política, el orden ha promovido el sistema de Naciones Unidas, las sociedades abiertas, el respeto por la integridad territorial, la Unión Europea o la defensa de las libertades públicas y los derechos humanos. En economía y finanzas, se ha apostado por el libre comercio, los acuerdos aduaneros y el predominio del capitalismo. El modelo llegó a su apogeo tras la caída de la URSS y la consolidación de las nuevas democracias en Europa del Este. Las instituciones han permitido estabilidad y continuidad, al tiempo que han mejorado las condiciones de mercado. *A sensu contrario*, la inseguridad dispara la brecha de la desigualdad de oportunidades y retrae las inversiones en el largo plazo. El único consenso consiste en la falta de claridad en las bases del nuevo sistema internacional (Duncombe y Dunne, 2018).

Sin embargo, desde 2008, estos elementos están cuestionados y se plantea una crisis estructural que afecta a la arquitectura global de instituciones, capacidades efectivas para el ejercicio del poder, prácticas multilaterales y definición de la agenda económica. Los desafíos no afectan por igual a los elementos del orden liberal, pero sí son síntomas de un cambio en las estructuras de poder en la política global. El análisis no acepta la unidad macropolítica del estado como sujeto preferente de estudio, ya que otros actores reclaman su espacio y atención. Desde los años setenta, aparecen en la literatura académicas nuevos conceptos que quieren aprehender la realidad internacional. Destaca la perspectiva federalista (Michelmann y Soldatos, 1990). Kuznetsov (2015, p. 154) define el fenómeno como “forma de comunicación política con el objetivo de alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de otra naturaleza, cuyo núcleo consiste en acciones sostenidas por parte de los gobiernos regionales con actores extranjeros de gobierno y de la sociedad internacional”.

La discusión teórica se centra en la autoridad, la fuente del derecho o la legitimidad de las acciones internacionales de estos sujetos, si bien la práctica de la globalización ha restado interés a la misma. Rosenau (2005, p. 132) señala cómo las estructuras políticas internacionales han supe-





rado debates, a menudo, encerrados en congresos y aulas universitarias: “Demasiado centradas en las teorías del realismo o el liberalismo, la mayoría de las formulaciones ignora y menosprecia el desorden de la actual escena mundial”. Con o sin legitimidad, las ciudades actúan en la esfera internacional con el ánimo de influir, modificar el conocimiento, los comportamientos o los juicios.

Entre todos, destaca la ciudad como espacio político de convivencia, que reúne actividad económica, una creciente concentración de población y un fuerte capital simbólico. La institucionalización de la ciudad como actor de las relaciones internacionales es, pues, uno de los campos más relevantes para estudiar el nuevo principio organizativo de la sociedad internacional (Reus-Smit, 1997). La ciudad carece de los instrumentos normativos e institucionales, pero sí promueve principios que luego se convierten en prácticas de política pública que afectan al orden internacional. Así, podemos plantear la aparición de un cosmopolitismo urbano que, apoyado sobre movimientos sociales y un fuerte liderazgo político local, articula una narrativa de ciudades globales, comprometidas con la lucha contra el cambio climático y la defensa de los derechos humanos. Esta hipótesis aún carece de la fuerza vinculante del derecho y las instituciones, dominadas por el estado-nación.

En particular, el poder de las ciudades se orienta hacia una participación en la gobernanza global. La ciudad es un espacio que “como proceso de desarrollo económico, como generador de clases medias y como primer espacio para el ejercicio de un autogobierno fuerte” (Schragger, 2016, p. 259) tiene que contribuir de forma decisiva a la transformación del sistema internacional.

La ciudad internacional contribuye a la configuración de la estructura y al ejercicio del poder interestatal ocupando o creando nuevos espacios que contribuyen a la pluralidad de las Relaciones Internacionales (Cornago, 2013). Ante la fragmentación del poder del estado-nación y la incertidumbre del escenario global, la ciudad se convierte en un espacio delimitado y seguro para el ejercicio de determinados derechos políticos, el desarrollo de actividades económicas y la expresión y la manifestación de la identidad cultural, la lengua o la orientación sexual.

La acción internacional de la ciudad no es una teoría cerrada, ya que se dan problemas en la naturaleza del actor: ¿la ciudad o la región metropolitana?, ¿colabora o compite con las competencias expresadas del estado?, ¿las fuentes del derecho ¿emanan nuevos derechos?, ¿qué efectos tiene la agenda urbana o el derecho a la ciudad? o los efectos en la vida de los ciudadanos ¿relaciones culturales frente a actividad consular?, ¿protección ante derivas iliberales?

La diversidad de las propias ciudades de alcance internacional dificulta el establecimiento de un consenso teórico en los principales aspectos (García-Segura, 2016). La práctica del poder permite la alineación con el poder del estado y las organizaciones internacionales o bien la disidencia activa en forma de prácticas políticas contrarias a las directrices del gobierno, rompiendo la unidad de acción en materia de política exterior. Las ciudades refugio que dan soporte a los inmigrantes irregulares muestran una capacidad de diferenciación en materia de asilo. Boston, Austin o Barcelona son ejemplos de referencia. No está en juego una cuestión de soberanía, sino el ejercicio de una actividad política local que tiene eco internacional. Juan Guaidó, presidente encargado de Venezuela, en su visita a España ha sido recibido por el Ayuntamiento de Madrid y no por el Gobierno. Durante su visita, se le ha entregado la Llave de oro de la ciudad, honor reserva-

do a los jefes de estado. Esta decisión política no menoscaba la acción exterior del Gobierno de España, pero genera una narrativa contraria. En otro orden, la declaración de emergencia climática que han promovido numerosos ayuntamientos carece de poder normativo sustancial, más allá de posicionar la ciudad ante un problema global. Madrid, Barcelona, Sevilla o Valencia han dado este paso. Lo mismo sucede en el escenario estadounidense: 289 ciudades y condados han firmado un manifiesto para cumplir con los objetivos de la Cumbre de París (We Are Still In, 2017).

Este primer eje conduce a la incorporación de los problemas de agencia a la ejecución de la política exterior de los estados en un nuevo nivel de análisis. Los intereses de las ciudades pueden disociarse de los intereses del gobierno central por razones ajenas a la cuestión local. Así, se emplea la diplomacia urbana para apalancar una oposición política al gobierno, sin otra consideración que la política doméstica. Plantea un doble problema de agencia. El primer problema distingue entre las motivaciones de la Alcaldía, como representante municipal, y el interés nacional. La acción de una ciudad, al margen de la política exterior del país, puede mejorar la reputación del alcalde o incrementar la captación de inversiones de un territorio sobre otro, pero rompe la unidad de acción. Así reza, pues, el problema: la inversión en relaciones internacionales y el despliegue de medios podrían reflejar una agenda propia de la ciudad o incluso la persona del alcalde, pero no tiene por qué avanzar en los intereses generales del país, representados en la política exterior del Gobierno. El enriquecimiento político o la ganancia individual de una ciudad puede ir en detrimento de otros actores de la política exterior.

El segundo problema se refiere a la división entre los intereses políticos de la ciudad y su ejecución efectiva mediante órganos, instrumentos y personal diplomático. La participación de la ciudad y, a la postre, la construcción de un cosmopolitismo urbano requiere de herramientas que pueden colisionar con las propias del Gobierno central. Si la ciudad despliega sus medios, ¿pueden adquirir la condición de funcionario diplomático los representantes delegados de la acción internacional de la ciudad?, ¿qué consecuencias tiene la creación de estructuras que imitan la misión de las cancillerías en la diplomacia bilateral entre ciudades?, ¿pueden considerarse sujetos creadores de derecho internacional? Estas dudas ontológicas sobre la creación de acción diplomática revelan un problema de burocracia presente en los estudios internacionales. Ni el cuerpo diplomático ni los servicios de inteligencia o defensa adquieren la condición de representante internacional de los intereses nacionales, si no cuentan con el respaldo del Gobierno central. Por acotar el problema de agencia del cosmopolitismo urbano, pues, se centra en el hecho de que la participación de la ciudad —con sus propios intereses— puede incidir en la ruptura de la unidad de acción y la irrupción de nuevas voces en el despliegue internacional.

En segundo lugar, las ciudades internacionales muestran asimetría entre las capacidades y las necesidades, tanto en su orden cuantitativo como cualitativo. El interés de la ciudad de Londres por mantener una zona económica común y reducir las barreras artificiales al comercio muestra cómo la política y las relaciones económicas internacionales de la capital británica difieren de forma sustancial del futuro de un Reino Unido desgajado de la Unión Europea. La campaña *#LondonIsOpen*, iniciada en 2016 tras los resultados del referendo, tiene como misión diferenciarse de los resultados nacionales. Según datos proporcionados por el Ayuntamiento, el 70% de los londinenses está preocupado por el impacto del Brexit en la ciudad. El Alcalde Sadiq Khan explica el objetivo de la acción:



“Londres es la mejor ciudad en el mundo. Es creativa, internacional, emprendedora y llena de oportunidades. Estoy increíblemente orgulloso de ser el Alcalde de una ciudad que está tan a gusto con la diversidad y es tan optimista sobre su futuro. Nosotros no solo toleramos la diversidad del otro, sino que la celebramos. Mucha gente, procedente de todo el planeta, vive y trabaja aquí de modo que contribuye con cada aspecto de la vida de nuestra ciudad. Ahora tenemos que asegurarnos que la gente de Londres, y en el mundo, escucha que *#LondonIsOpen*. Animo a todos a involucrarse con esta simple y poderosa campaña que manda un mensaje positivo al mundo” (Khan, 2020)<sup>1</sup>.

La diversidad de repertorios de actuación, así como la divergencia de intereses complica la definición unívoca de la acción internacional de la ciudad. Se teoriza desde la práctica. No cabe una taxonomía al uso, propia del lenguaje diplomático, basada en relaciones consulares, bilaterales, multilaterales o intergubernamentales, por mencionar las más relevantes.

La asimetría entre capacidades y necesidades puede examinarse desde el punto de vista ético. La actividad de los representantes municipales captura parte del interés general para dedicarlo a unas cuestiones singulares y consume recursos que entran en competencia con los del resto de la población (Barder, 2019). La transferencia de autoridad desde el interés general hacia el urbano, fuera de los procedimientos regulados por el Derecho Internacional, plantea un conflicto ético. ¿La representación de los intereses ante organizaciones internacionales o la presión para regular en uno u otro sentido atenta contra el interés general del país? ¿Puede Londres pedir un estatus diferente al resto de ciudades británicas en el escenario postBrexit sin incurrir en un problema ético de calado? La defensa legítima de los intereses de los ciudadanos londinenses choca con aquellos de Mánchester, Glasgow o Edimburgo.

La disociación entre capacidad efectiva y motivación de los representantes urbanos abre un escenario de análisis de la gobernanza de la acción internacional de la ciudad (Longo, 2010). ¿Debe presuponerse que el comportamiento ético del cosmopolitismo urbano es leal a los intereses generales de la nación? En caso de conflicto, ¿qué tipo de responsabilidad afronta la ciudad cuando sus actuaciones chocan con la política exterior de su propio país? El análisis académico sugiere que la ética diplomática se sostiene sobre la lealtad al gobernante, al estado o la ciudadanía (Bjola, 2016). El cosmopolitismo urbano apuesta por la tercera por encima de las dos primeras respuestas convencionales. A la manera de Hirschman (1970), cabe plantearse si la lealtad del funcionario municipal dedicado a cuestiones internacionales debe circunscribirse a los asuntos locales o si debe contar con la perspectiva de gobierno nacional, si la renuncia a la defensa de los intereses de la organización municipal es una salida digna ante un conflicto con el estado o si puede levantar la voz en contra de sus propios representantes políticos para mantener la unidad de acción exterior.

El tercer vector de análisis es la concentración de poder en redes y alianzas de ciudades que fragmentan los intereses y las agendas en una trama inagotable de actividades internacionales (Acuto y Rayner, 2016). Las redes se distribuyen por temas, afinidades y preocupaciones ajustadas

<sup>1</sup> El Alcalde Sadiq Khan lanzó la campaña *#LondonIsOpen*: [www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/mayor-sends-welcome-message-to-the-world](http://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/mayor-sends-welcome-message-to-the-world) (20.01.2020)

a la dinámica local. Aspiran a una cierta reciprocidad entre ellas y ampliar la capacidad de acción efectiva sobre las políticas públicas. En el plano de cooperación en materia de justicia e interior, la Policía de la ciudad de Nueva York cuenta con agregados procedentes de once países europeos reconocidos como interlocutores. En Bruselas, ante las instituciones comunitarias, quince ciudades cuentan con oficina de representación de intereses como otros actores políticos, organizaciones o compañías privadas. El Ayuntamiento de Moscú desplegó una red propia de acción cultural bajo la denominación de *Moscow Houses* en el espacio exsoviético bajo el liderazgo político del Alcalde Luzhkov. Contó con siete centros destinados a la cooperación cultural y el negocio en las ciudades de Minsk, Riga, Sofía, Yerevan, Sukhumi y Bishek. Esta iniciativa, tras la salida del alcalde, se reorganizó en dos vertientes complementarias: el *Moscow International Cooperation Centre* y el *Moscow Compatriots Centre* (Markushina, 2019). Son instituciones independientes de la acción exterior rusa. Las alianzas entre ciudades producen otros resultados de calado en la esfera internacional. El organismo más representativo es Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG). Se presenta en su web como “portavoz de todos los tipos de gobiernos locales y regionales, cualquiera sea el tamaño de las comunidades a las que sirven, representando y defendiendo sus intereses en el plano global” (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2016). Bajo el liderazgo de Michael Bloomberg, exalcalde de la ciudad de Nueva York, se crea la red C40 destinada a luchar contra el cambio climático. Se define como la red de ciudades interesadas en afrontar el desafío del cambio climático y articular procesos de colaboración, basados en buenas prácticas de políticas públicas. Para Davidson, Coenen y Gleeson (2019), las acciones del grupo C40 han institucionalizado la colaboración entre ciudades y ha creado su propia agenda de acción internacional. Por último, a raíz de la Cumbre de París 2015, se crea la *World Mayor Summit on Climate Change* (México, 2017).

En la construcción de la teoría de la acción internacional de la ciudad esta fragmentación dificulta el objeto de estudio, ya que el incremento sostenido de redes urbanas, así como su diversidad organizativa o presupuestaria, dispersa la naturaleza investigadora. Fuera del corazón de la doctrina realista, las ciudades han conseguido implementar estrategias diplomáticas de éxito. Mezzeti y Ayuso (2016) explican que la ausencia de la agenda militar o de seguridad facilita la colaboración entre ciudades y otros actores no estatales.

El cuarto elemento de falta de unidad teórica es la multipolaridad compleja. El ejercicio del poder en un ámbito de decisión y actuación no genera otros rendimientos. Más actores influyen, a costa de una mayor inestabilidad institucional. Las capitales de las cuatro ciudades de los países del Visegrado se han unido para protestar por las decisiones de sus respectivos Gobiernos centrales. Sin embargo, carecen de poder normativo para influir en las posiciones de sus respectivos países en el seno de la Unión Europea. La firma del Pacto de Ciudades Libres es un acto político local con resonancia internacional. Suárez-Sipman (2019) analiza que el documento es un:

“Claro mensaje integrador frente a la retórica ultranacionalista y populista, la xenofobia y el antieuropeísmo. La señal es muy oportuna puesto que se da en un momento en el que los gobiernos del V4 difieren de las instituciones de la UE en temas tan fundamentales como son la inmigración, la justicia, la corrupción y el cambio climático”.

En el lado contrario, las ciudades pueden contribuir y compartir objetivos de política exterior. Olivares-Jara (2017) explica que, en el caso de México:



“La construcción de las percepciones tiene que ver con acciones pequeñas y sumadas, que en gran medida parten de lo que el estado, los gobiernos y las ciudades pueden hacer para acercarlos a los muchos ‘Méxicos’ que existen en el territorio nacional. La estrategia de ciudades hacia el exterior es muy importante por su capacidad de influir, además de atraer las miradas del extranjero hacia un ámbito local que cuente una narrativa de las distintas dinámicas del país” (p. 102).

El pluralismo epistemológico que requiere el examen de la ciudad internacional consolida nuevos yacimientos de poder ante la desglobalización (Curtis, 2018). Asimismo, la ausencia de un poder hegemónico en todas las facetas de la actividad internacional facilita la participación de nuevos actores, así como la inclusión de nuevos elementos en la agenda. Influencia, autoridad, reputación o legitimidad son conceptos que se insertan en el análisis y diversifican las fuentes de autoridad. Esta dispersión regulatoria y la falta de un corpus universal incrementa la complejidad de los análisis (Boulton, Allen y Bowman, 2015) al margen del sistema liberal (Mearsheimer, 2019).

Roland Paris acuña la idea de una *cooperación plurilateral* (2019, p. 3), de naturaleza abierta a los actores no gubernamentales, los gobiernos locales, la cooperación público-privada y una amplia gama de sujetos de la realidad internacional. Su contribución al orden postliberal puede ser fundamental en la reducción de la incertidumbre:

“Con los grandes poderes como China, Rusia y ahora también Estados Unidos alejándose de los fundamentos del orden liberal internacional, recae sobre los poderes medios el sostenimiento y la reforma de sus elementos principales. Mientras que los poderes medios no podrán de forma individual prevenir la desintegración del orden liberal internacional, juntos pueden al menos prevenir su erosión” (Paris, 2019, p. 1).

El cosmopolitismo urbano representa la oportunidad para reinterpretar la soberanía, revitalizar el ejercicio de la democracia y promover la cooperación efectiva en políticas globales, tales como el desarrollo económico para mitigar la desigualdad (Hartley, 2019) o el cambio climático (Hale, 2018) por encima del estándar ontológico del estado-nación. Las ciudades son los poderes intermedios llamadas a mejorar la gobernanza global con soluciones concretas, efectivas y cercanas al ciudadano. Es flexible en sus formatos y procesos, con una fuerte vocación de participación ciudadana. Por su capacidad efectiva, la ciudad internacional no sustituye al estado en cuanto a promotor de un orden global concreto, sino que se convierte en un activo para tejer alianzas en aspectos de consenso.

En síntesis, se ha ampliado la agenda de actividad, en parte, porque las ciudades carecen de los instrumentos regulares para el ejercicio de la diplomacia. No cuentan con embajadas, consulados, servicios de información o servidores públicos con dedicación exclusiva y, por eso mismo, las ciudades han contribuido a la innovación en el diseño y la ejecución de actividades internacionales con arreglo —o no— a los intereses del Gobierno central. El valor de la ciudad reside en la flexibilidad, el uso de instrumentos no prefijados en la Convención de Viena de 1965 y la acción cercana a la experiencia internacional del ciudadano. A falta de un consenso teórico mayor, la ciudad internacional es una respuesta postliberal a la pluralidad y la diversidad del sistema inter-

nacional. Emerge como un poder intermedio que puede promover, afianzar o debilitar el orden internacional para dar paso a nuevas estructuras basadas en el cosmopolitismo urbano. Las bases de dicho paradigma son la libertad individual, la libertad de expresión, los derechos políticos, el libre comercio y el respeto a la legalidad vigente, en sintonía con la pluralidad de actores, instituciones y personas que conviven en la ciudad.

## 2. Cosmopolitismo urbano y desglobalización: la ciudad en el sistema económico global

La economía internacional ha sido el factor preponderante en dicha transformación, porque la desmaterialización de los productos y bienes hasta su conversión en servicios y, más aún, servicios digitales ha favorecido la concentración de capital humano, financiero y simbólico. La tesis urbana se asienta con la aparición de la obra de John Friedman, quien acuña la expresión *world cities* (Friedman, 1986), y con Saskia Sassen, que populariza la idea de *global cities* (Sassen, 1991). Sassen explica cómo Londres, Nueva York, Fráncfort o Tokio articulan el proceso de globalización con una fuerte orientación hacia los procesos de integración económica. Este modelo de análisis bebe del sistema capitalismo mundo (Wallerstein, 2006). El fenómeno económico, concentrado en un número delimitado de ciudades, explica la globalización como una red de ciudades conectadas por los servicios financieros desregulados en la década de los ochenta del siglo XX. En palabras de Friedman (1986) “el capital global emplea puntos base en su distribución y organización espacial; así articula la producción y los mercados” (1986, p. 71-72). Estos puntos base son las ciudades mundiales.

La vertiente económica es cada vez más relevante para el estudio de las conexiones de la globalización. Crece el peso de las economías urbanas como nodos de poder y recursos para influir en la escena internacional (Taylor, 2012). Leffel y Acuto (2018) analizan las variables de interconexión entre ciudades como un sistema de redes que dan poder y jerarquía en las relaciones económicas globales. Las redes económicas, las corporativas y las políticas se entretajan para la defensa de los intereses, la captación de inversiones y la mejora del marketing territorial. La participación en las redes configura un modelo de distribución del poder diferente al sistema basado en el estado.

Curtis y Acuto (2018) sostienen que la transformación digital ha acelerado el impacto, de suerte que las ciudades han ganado peso en las nuevas prácticas de las relaciones internacionales. El espacio digital, sin ataduras geográficas, permite combinar y reorganizar los flujos de poder. En otro orden, la expansión china a través de la *Belt and Road Initiative* (BRI) se concreta en la construcción de infraestructuras y la dotación de servicios en ciudades y puertos alrededor del mundo. La inversión china crea sus propios *hubs* de redistribución y altera las rutas ferroviarias y marinas. No son ciudades globales, a la manera de Sassen, porque su incorporación al sistema global depende de la decisión de un país extranjero, que premia las inversiones y las firmas de su propia nacionalidad. Klaus y Curtis (2019) observan un cambio en la naturaleza política de las ciudades que participan a lo largo de los seis corredores terrestres y tres marítimos de la Ruta de la Seda:

“Estas ciudades globales emergen con la estructura de un sistema comercial abierto, liberal y global, empujadas por el poder financiero de Estados Unidos, organizadas por la vía de las organizaciones internacionales como Bretton



Woods después de la Segunda Guerra Mundial, perfilando una fortaleza de un capital financiero desregulado, que ellos mismos dirigen y organizan. Hemos visto la creación de este tipo de economía global con el apoyo del estado, la estrecha relación entre estados poderosos, orden internacional y ciudades: la ciudad global emerge y crece con una estructura particular creada y sostenida por estados poderosos. Tenemos que esperar para ver cómo será la conexión entre China, la estrategia de la Ruta de la Seda y las ciudades que emergen alrededor de ella. ¿Qué forma tomarán dichas ciudades? Son ciudades que buscan su modelo y están sujetas al flujo y el ritmo de la geopolítica. Mientras que la *ciudad global* alineó liberalismo y desigualdad, la Ruta de la Seda asume que estas libertades no han estado asociadas a esas áreas urbanas”.

El cosmopolitismo urbano impacta en la desigualdad económica, medida ahora como la concentración de activos económicos, oportunidades de empleo y oferta de servicios (Parnell, 2016). En perspectiva internacional, la desigualdad es vertical (índice Gini o similares) en Iberoamérica y África, continentes más fragmentados que Europa y América. La desigualdad vertical se convierte en un problema estructural asociado a los asentamientos urbanos no regulados, la falta de acceso a agua corriente o electricidad, así como la recogida de residuos (Lall, Henderson y Venables, 2017).

En Europa, los problemas de la desigualdad urbana son de otra naturaleza. La concentración urbana genera desigualdad relacional en la medida en que los ciudadanos no tienen el mismo acceso a los bienes y servicios que son sustanciales a los beneficios de la globalización. Así las cosas, los yacimientos de empleo de calidad, las universidades de prestigio o el acceso regular a la cultura y el arte —museos, cines, teatro— se aglutinan en los espacios urbanos, mientras que las poblaciones menos integradas en la globalización económica se desvanecen. La concentración de bienes y servicios en ciudades genera una doble desigualdad interna y externa. A escala europea, la desigualdad aparece en la agenda de la Presidencia de turno, ya que Croacia padece el mismo efecto de migración joven a otros países vecinos que ofertan empleos de mayor calidad. Demografía, concentración urbana y políticas de cohesión social van de la mano.

### **3. Cosmopolitismo urbano y cambio climático: la razón antropocénica**

El cambio climático, en sus múltiples acepciones, ha acelerado la actividad internacional de las ciudades. Benjamin Barber (2017), pionero de la diplomacia de las ciudades, se interesó en su última obra por la cuestión climática.

El fenómeno ha contribuido a consolidar el eje institucional y político del espectro cosmopolita urbano (Acuto y Parnell, 2016). La institucionalización se refiere a la búsqueda de soluciones prácticas de naturaleza colectiva. Es un aspecto interno, de gestión de recursos y procedimientos, que afecta a la manera de organizar las funciones y asignar presupuestos municipales. A pesar de que Beardsworth (2011) incluye en esta categoría la fuerza jurídica de las organizaciones y las normas internacionales, el cosmopolitismo urbano ofrece soluciones parciales, ligadas al territorio y no a los estados. Estas soluciones se han articulado como redes de trabajo para facilitar la flexibilidad. Hale (2018) identifica tres tipos de actividades: las iniciativas lideradas por gobiernos o negocios; las acciones colectivas organizadas en redes como la mencionada C40; o las

acciones cooperativas para compartir información y prácticas financieras y capacidades técnicas, como la *Clean Air Coalition*. La flexibilidad impulsa la variedad de medidas y decisiones en las que participan las ciudades, al margen de los gobiernos nacionales. En la Cumbre de París —COP 21—, se acreditaron más de 8.000 participantes u observadores de naturaleza jurídica no estatal (Löfbrand, Hjerpe, Linnér, 2017). La lista de proyectos transnacionales de modo que se esparce la acción urbana, aunque sea en forma jurídica dispersa. La ventaja competitiva de la ciudad reside ahí precisamente: con menor riesgo electoral, las ciudades se lanzan a políticas públicas de largo alcance en colaboración con otros actores. Se dotan de capacidad institucional conforme a sus recursos económicos, pero con mayor efectividad en la política cercana (Jacobs, 2011).

El aspecto político se concreta en la rendición de cuentas y la transparencia que acompaña la vida municipal. No son decisiones tomadas por un ente supranacional o un abstracto Ministerio, sino que son medidas ejecutadas por los ayuntamientos y los representantes políticos locales. Para el ciudadano es más sencillo comprender el impacto de la gestión del agua o de los residuos de su lugar de residencia. En tanto que no son prácticas que compiten con terceros —carrera nuclear, acceso a la explotación de recursos mineros—, el aspecto político favorece la participación de los movimientos sociales en la consecución de los objetivos, así como la integración en redes nacionales y estatales de las políticas municipales. No estamos, pues, ante una política global que se impone desde las elites, sino ante un fenómeno que emerge desde cada una de las ciudades y cuyo resultado agregado es el cosmopolitismo urbano. La norma de la subsidiariedad en la dimensión política incrementa la legitimidad de las decisiones en el ámbito municipal. Son reformas y prácticas cercanas, vinculadas a la especificidad del territorio. Bebe del proyecto de democracia cosmopolita teorizado por David Held. Es un argumento que refuerza el rol político de la ciudad en la gobernanza global y en el que las fronteras políticas son menos relevantes que “una serie interconectada de centros de poder y autoridad” (Held, 2003, p. 176).

La cuestión climática da fuerza moral a la ciudad como actor internacional en la medida en que no se ocupa de las fronteras políticas, sino de las consecuencias del cambio climático en la vida de los residentes (Bulkeley, 2013). Encaja con la tradición cosmopolita en la medida en que afecta a todos los individuos, sin discriminación de origen, género o nacionalidad; y es un asunto de estatus universal, porque impacta en todos los territorios y las condiciones de vida humana. No hay arbitrariedad en la razón antropocénica.

La ciudad internacional carece de competencia normativa a escala global, así que las capacidades de prevenir o mitigar los efectos del cambio climático no responden a la articulación teórica o al enunciado de derechos. Son medidas concretas, pero sin fuerza coercitiva. El aspecto empírico fortalece el relato de compromiso local y obliga a la comunidad política internacional a tomar partido. El reconocimiento intersubjetivo de las ciudades como actores relevantes, reflejado en las redes y alianzas cada vez más numerosas, valida la práctica urbana e influye en la regulación medioambiental global. A falta de poder coercitivo convencional basado en seguridad y defensa, las ciudades y las áreas metropolitanas han innovado en la regulación con el propósito de sancionar las malas prácticas o capturar recursos para la Hacienda local. Pipa (2019) concede esta interpretación económica a la razón antropocénica: “The Bellagio cities recognized that collective or coordinated purchasing policies, even among a small network of cities, could shape the market in powerful ways, given the aggregate scale of purchasing” (p. 5).





La razón antropocénica constituye, pues, la base para la hibridación de la práctica internacional con consecuencias en la teoría de las Relaciones Internacionales (¿quién puede participar en la esfera internacional?) y en práctica diplomática y política Keohane y Victor (2011). No asistimos a una práctica multilateral, sino a la reformulación de la disciplina (Bäckstrand, Kuyper, Linnér y Lövbrand, 2017). Bruno Latour (2013) emplea la cuestión climática como referencia para explicar la complejidad y sustenta la construcción teórica de la hibridación. Así, los estados y sus gobiernos son intermediarios del poder global en tanto que son aquellos que cuenta con fuerza coercitiva y conocimientos para afrontar el desafío climático, aunque son las ciudades quienes pueden mediar en la transformación efectiva del entorno. La implementación de las medidas es responsabilidad territorial de la ciudad, ya que en ellas se prueban las nuevas formas de consumo energético, se reverdecen los parques y jardines, se realizan pruebas piloto para el transporte y la movilidad, se anima a la reducción del consumo y otras acciones de innovación en la política pública que son susceptibles de economías de escala nacional e internacional.

### Conclusiones

El presente trabajo persigue asentar las bases del cosmopolitismo urbano, una aproximación teórica al mundo actual organizado en torno a las áreas urbanas, sean ciudades, megaciudades o regiones metropolitanas. Las ciudades se han convertido en ejes estructurales de la sociedad internacional con consecuencias en la esfera política, económica y social. Las decisiones regulatorias de los estados mantienen su vigencia y están lejos de desaparecer. Su poder normativo y coercitivo no ha encontrado otra fórmula mejor para sostener la convivencia global o, al menos, reducir la anarquía, con o sin respeto por los derechos fundamentales y las libertades individuales. El motor económico se ha asentado en nodos urbanos de producción, distribución y organización de la riqueza, que procede con la capacidad para conectarse a la globalización a través de las redes de suministro global. Los *hubs* tecnológicos y financieros (Nueva York, Londres, Silicon Valley, Singapur) conviven con los puntos de distribución en la cadena global de suministros (Hong Kong, Estambul). En la gestión política, sin embargo, el desarrollo de las políticas públicas se opera en escala local o metropolitana, con particular incidencia en la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos. La cercanía facilita mayor participación cívica en los asuntos locales: una mejor representación contribuirá a un modelo postliberal basado en la ciudadanía y no en otros atributos prepolíticos.

No hay una conclusión cerrada, una suerte de teoría que sustituya las anteriores (Held, 1995). Antes, al contrario, el cosmopolitismo urbano aspira a reflejar un cambio en el paradigma de las Relaciones Internacionales. Así las cosas, el cambio climático es un elemento transformador del escenario global y abre nuevas vías a la política internacional, que puede acabar con un cambio sustancial en los modos de gobierno, representación y participación ciudadana. Sea como fuere, este primer trabajo aborda las dificultades, plantea preguntas de investigación y sostiene elementos para el cambio. ●

---

### Referencias

- Acuto, M. y Parnell, S. (2016). Leave no city behind. *Science*, 352 (6288), 873. DOI: 10.1126/science.aag1385
- Acuto, M. y Rayner, S. (2016). City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? *International Affairs*, 92 (5). DOI: 10.1111/1468-2346.12700
- Bäckstrand, K., Kuyper, J. W., Linnér, B. y Lövbrand, E. (2017). Non-state actors in global climate governance: From

- Copenhagen to Paris and beyond. *Environmental Politics*, 26 (4). DOI: 10.1080/09644016.2017.1327485
- Barber, B. (2017). *Cool cities: Urban sovereignty and the fix for global warming*. New Haven: Yale University Press.
- Barder, B. (2019). Diplomacy, ethics, and the national interest: what are diplomats for? *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (3), 289–297. DOI: 10.1163/187119110X511653
- Beardsworth, R. (2011). *Cosmopolitanism and International Relations Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Bjola, C. (2016). Diplomatic Ethics. En Costas, C., Kerr, P. y Sharp, P. *The Sage Handbook of Diplomacy* (pp. 123-132). Londres: SAGE. DOI: 10.4135/9781473957930.n11
- Boulton, J. G., Allen, P. M. y Bowman, C. (2015). *Embracing complexity: Strategic perspectives for an age of turbulence*. Oxford: Oxford University Press.
- Bulkeley, Harriet (2013). *Cities and Climate Change*. Nueva York: Routledge.
- Buzan, B. y Little, R. (2000). *International systems in world history: Remaking the study of international relations*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2016). *El compromiso de Bogotá y la agenda de acción*. Bogotá: UCLG.
- Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*. Amsterdam: Martinus Nijhoff Publishers.
- Curtis, S. (2011). Global cities and the transformation of the international system. *Review of International Studies*, 37 (4), 1923-1947. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210510001099>
- Curtis, S. y Acuto, M. (2018). The foreign policy of cities. *The RUSI Journal*, 163 (6), 8-17. DOI: 10.1080/03071847.2018.1562014
- Davidson, K., Coenen, L. y Gleeson, B. (2019). A Decade of C40: Research Insights and Agendas for City Networks. *Global Policy*, 10 (4), 697-708. DOI: 10.1111/1758-5899.12740
- Duncombe, C. y Dunne, T. (2018). After liberal world order. *International Affairs*, 94 (1), 25–42.
- Friedman, J. (1986). The world city hypothesis. *Development and Change*, 17 (1), 69-83. DOI: 10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x
- García-Segura, C. (coord.). (2016). *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo* (pp. 19-56). Madrid: Tecnos.
- Hale, T. (septiembre, 2020). *Catalytic cooperation: BSG Working Paper Series*. Blavatnik School of Government, University of Oxford. Recuperado de: [www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-09/BSG-WP-2018-026.pdf](http://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-09/BSG-WP-2018-026.pdf) (10.01.2020).
- Hale, T. (2018). *The role of sub-state and non-state actors in international climate process*. Londres: Chatham House.
- Hartley, K. (septiembre, 2019). Global Goals, Global Cities. Achieving the SDGs through Collective Local Action. Trabajo presentado en *The Chicago Council on Global Affairs / Connected Cities Lab*, Chicago. Recuperado de [www.thechicagocouncil.org/publication/global-goals-global-cities-achieving-sdgs-through-collective-local-action](http://www.thechicagocouncil.org/publication/global-goals-global-cities-achieving-sdgs-through-collective-local-action) (17.01.2020).
- Held, D. (1995). *Democracy and the global order. From the modern state to the cosmopolitan governance*. Londres: Polity Press.
- Held, D. (2003). From executive to cosmopolitan multilateralism. En Held, D. y Koenig-Archibugi, I. M. (Eds.) *Taming Globalization: Frontiers of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jacobs, A. (2011). *Governing for the Long Term: Democracy and the Politics of Investments*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kavaratzis, M., Warnaby, G. y Ashworth, G. (Eds.) (2015). *Rethinking place branding: Comprehensive brand development for cities and regions*. Cham: Springer International Publishing.
- Katz, B. y Nowak, J. (2018). *The New Localism. How Cities can Thrive in the age of Populism*. New York: Brookings Institution Press.
- Keohane, R. y Victor, D. G. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on Politics*, 9 (1), 7-23.
- Klaus, I. y Curtis, S. (27.11.2019). *Cities of the New Silk Road*. Recuperado de: [www.diplomaticcourier.com/posts/cities-of-the-new-silk-roads](http://www.diplomaticcourier.com/posts/cities-of-the-new-silk-roads) (16.12.2019)
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. New York: Routledge.
- Lall, S. V., Henderson, J. V. y Venables, A. J. (2017). *Africa's cities: Opening doors to the world*. Washington, D.C.: World Bank Publications.
- Latour, B. (2013). *An Inquiry Into Modes of Existence*. Harvard University Press.
- Leffel, B. y Acuto, M. (2018). Economic Power Foundations of Cities in Global Governance. *Global Society*, 32 (3), 281-301. DOI: 10.1080/13600826.2018.1433130
- Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 43.
- Lövbrand, E., Hjerpe, M. y Linnér, B. (2017). Making climate governance global: how UN climate summitry comes to matter in a complex climate regime. *Environmental Politics*, 26 (4), 580-599. DOI: 10.1080/09644016.2017.1319019
- Markushina, N. (2019). Features of 'Soft Power' in the Eurasian Economic Union and the Role of Russia. En Lagutina, M. *Regional Integration and Future Cooperation Initiatives in the Eurasian Economic Union*. Nueva York: IGI Global.
- Mearsheimer, J. J. (2019). Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order. *International Security*, 43 (4), 7-50. DOI: 10.1162/ISEC\_a\_00342



- Mezzetti, P. y Ayuso, A. (2016). Tackling inequality in cities through social innovation. En Coll, J. M. (coord.), *Wise Cities: A new paradigm for urban resilience, sustainability, and well-being* (pp. 37-46). Barcelona: CIDOB.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). *Federalism and International Relations: The role of Subnational Units*. Oxford: Oxford University Press.
- Olivares-Jara, K. (2017). Las ciudades cosmopolitas y globales como parte del poder suave de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 111.
- Owen, T. (2015). *Disruptive power: The crisis of the state in the digital age*. Oxford: Oxford University Press.
- Paris, R. (2019). *Can Middle Powers Save the Liberal World Order?* Londres: Chatham House.
- Parnell, S. (2016). Defining a global urban development agenda. *World Development*, 78, 529-540. DOI: 10.1016/j.worlddev.2015.10.028
- Pipa, A. F. (2019). *Shaping the global agenda to maximize city leadership on the SDGs: The experiences of vanguard cities*. Nueva York: Global Economy and Development at Brookings Institution.
- Reus-Smit, C. (1997). The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions, *International Organization*, 51, 555-589. DOI: 10.1162/002081897550456
- Rosenau, J. (2005). Global Governance as Disaggregated Complexity. En Ba, A. y Hoffman, M. (eds.), *Contending Perspectives on Global Governance*. Londres: Routledge.
- Sassen, S. (1991). *The global city: New York, London, and Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Schragger, R. (2016). *City Power: Urban governance in a global age*. Nueva York: Oxford University Press.
- Suárez-Sipman, M. (19.12.2019). *El Grupo de Visegrado: alcaldes liberales contra el populismo*. Recuperado de: [www.politicaexterior.com/actualidad/grupo-visegrado-alcaldes-liberales-populismo/](http://www.politicaexterior.com/actualidad/grupo-visegrado-alcaldes-liberales-populismo/) (17.01.2020).
- Taylor, P. J. (2012). The challenge facing world city network analysis. *GaWC Research Bulletin*, 409. Recuperado de [www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb409.html](http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb409.html) (14.10.2019)
- Van der Pluijm, R. y Melissen, J. (2007). *City diplomacy: The expanding role of cities in international politics*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations.
- Wallerstein, I. (2006). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- We Are Still In (2017). *We Are Still in Declaration*. Recuperado de: [www.wearestillin.com/we-are-still-declaration](http://www.wearestillin.com/we-are-still-declaration) (28.01.2020).
- Zeraoui, Z. y Castillo-Villar, F. (2016). La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65, 225-242.



# La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina

MARIANO BARTOLOMÉ\*

## RESUMEN

En el actual panorama de seguridad latinoamericano adquiere particular relevancia la criminalidad organizada, con un nítido correlato de violencia. Para enfrentar con eficacia esta situación, las naciones de la región han realizado importantes esfuerzos, que hasta hoy no ha arrojado los resultados esperados, de acuerdo a la propia Organización de Estados Americanos.

El objetivo del presente trabajo consiste en plantear la utilidad que puede reportar un moderno enfoque de seguridad nacional, amplio y abarcativo, para realizar un abordaje integral al flagelo de la criminalidad en la región. Ese enfoque debe trascender las perspectivas tradicionales de seguridad pública, que enfatizan en la prevención y represión del delito, para incluir además lecturas multicausales más amplias, propias de la seguridad ciudadana. El punto de vista de la seguridad ciudadana permite detectar tres factores de clara incidencia directa en la difusión y profundización de la criminalidad organizada en América Latina: la corrupción, la impunidad y la fragilidad estatal con insuficiente gobernabilidad.

Nuestro análisis sostiene que en América Latina es posible adoptar una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, lejos de la controvertida Doctrina de la Seguridad Nacional de la Guerra Fría. Esa concepción debe reconocer la heterogeneidad de amenazas y riesgos contemporáneos, y que combine seguridad pública y seguridad ciudadana en la lucha contra el crimen organizado. Argentina, Guatemala y México son ejemplos de la adopción de modernos enfoques de este tipo, perfectamente compatibles con la vigencia del sistema democrático y el respeto a los derechos humanos.

El artículo se estructura en una introducción, un desarrollo dividido en tres partes, y unas breves conclusiones. En el desarrollo, primero se revisarán algunas cuestiones atinentes a la criminalidad latinoamericana, identificando tres elementos que inciden en su crecimiento y expansión, y que son abordables desde una perspectiva de seguridad ciudadana. Luego se describirán los límites y contenidos del moderno concepto seguridad nacional, señalando que sus alcances pueden incluir el combate al crimen organizado. En tercer lugar, identificaremos y describiremos someramente tres casos de aplicación en América Latina de una concepción moderna de seguridad nacional que incluyen, dentro de sus áreas de incumbencia, a la criminalidad organizada.

## PALABRAS CLAVE

América Latina; crimen organizado; seguridad ciudadana; seguridad nacional; seguridad pública.



## TITLE

The usefulness of a modern and dynamic national security perspective, in the fight against organized crime in Latin America

## ABSTRACT

The main aim of the present article is to suggest the usefulness of a modern national security approach to analyze Latin American organized crime. This approach should transcend traditional public security perspectives to also incorporate broad and multi-causal explanations. The internal structure of the article includes an introduction, a main body and brief conclusions. First, from the point of view of citizen security, we will check some topics related to Latin American organized crime, focusing on three factors that increase and expand crime. Then we will analyze the current National Security

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.003>

## Formato de citación recomendado:

BARTOLOMÉ, Mariano (2020), "La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina", *Relaciones Internacionales*, n° 44, pp. 45-61.

\* **Mariano BARTOLOMÉ**,  
 Doctor en Relaciones Internacionales. Director de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Profesor en niveles de posgrado en la USAL, la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

**Recibido:**  
 26/12/2019  
**Aceptado:**  
 22/05/2020

concept, as a useful tool to be employed in the fight against this transnational threat. Finally, we will make a brief description of three regional cases where a modern national security perspective includes, as a relevant problem, organized crime.

The article is particularly relevant since the dimension reached by organized crime in Latin America is a cause for concern, particularly in its most relevant manifestation: drug trafficking. This is a highly complex process that includes the cultivation, manufacture, trafficking, wholesale and retail sales to final customers of illicit substances. Although there is a large bibliography that shows the size and complexity of this threat, its direct impact on the high levels of different types of violence should be highlighted.

Governments are making great efforts to neutralize this situation. Five years ago, the InterAmerican Development Bank reported that each year Latin American nations spend more than three percent of their Gross Domestic Product fighting against organized crime. But all those efforts have not yielded the expected results, as the Organization of American States concluded. The regional institution believes that without structural changes in current strategies against illegal drug trafficking, the general situation of the hemisphere will be worse in the medium term.

From this point of view, considering not only the complexity of the threat but also the poor results obtained in the fight against it, our proposal is to make a new approach to the issue, from a modern conception of national security. This conception must include the traditional perspectives of public security, and also broader approaches linked to citizen security. Public security is a service provided by the state and basically refers to the prevention and suppression of crime, preserving and ensuring public order. Citizen security, on the other hand, has a direct link with the exercise of duties and rights, and social cohesion. In Latin America, the closest antecedent to current citizen security is the concept of "multidimensional security," which was approved by the Organization of American States in 2003. Another antecedent is the concept of "human security," which was conceived by the United Nations Development Program in 1994.

In terms of citizen security, insecurity and crime are not the effect of a single cause. Instead, they are the consequence of a combination of several factors (for example, dysfunctional families, social exclusion, environmental degradation, etc.). Citizen security proposes to combat them by applying public policies that include and articulate measures aimed at improving the social, political and economic situation.

A focus on organized crime in Latin America from the perspective of citizen security helps us to obtain a holistic framework on this topic, and to detect "key facilitators". In this sense, there are three main factors that show a direct influence on the spread and worsening of organized crime in Latin America. These factors are not limited to the level of public security, reaching the wide sphere of citizen security, and they are corruption, impunity and state weakness.

In a context of state weakness and insufficient "culture of legality", the public sector not only shows high permeability to criminal influence, but also tries to secure contacts and consolidate communication channels with illegal actors, closing covert agreements with them. This is the so-called "gray zone policy". In this kind of model of coexistence and interaction between legal institutions and criminal organizations, the latter helps the former to guarantee political control and stability. At the same time, legitimacy, impunity and even prestige are obtained in the political and social circles.

Impunity, which means "crime without punishment", is another important factor in the rise of organized crime in Latin America. It shows a direct link with other facilitators, especially corruption. Impunity has a direct influence on the perception of illegality and erodes citizens' trust in legal institutions and authorities.

Finally, the fragility of the state is another key factor strongly related to the increase of organized crime in Latin America, because illegal groups take advantage of every failure linked to governance. Perhaps the most common manifestation of the link between state fragility and organized crime is related to the state's inability to effectively control its territory. The specialist bibliography refers to these places as "stateless" or "black hole" sectors. This failure helps to consolidate the illegal actor, who becomes a "de facto" local political authority, deploying his activities in a highly autonomous way. Some investigations based on cases from Mexico and Brazil show that organized crime acts in this way not because it is concerned about people's well-being, but because it is a tool for social domination and, ultimately, for the accumulation of power.

As already mentioned, a modern conception of National Security could be an effective instrument to combat this transnational threat in Latin America. It allows the traditional perspectives of public security to be articulated with broader approaches to citizen security that focus on corruption, impunity and the fragility of the state. Today, national security includes a comprehensive approach to heterogeneous threats and risks and can be applied in the fight against organized crime. The case of Spain confirms this statement.

However, the success of this proposal is conditioned by the current perception of national security in the region and its evolution in the last forty years regarding the so-called "Doctrina de la Seguridad Nacional" (Doctrine of National Security). This concept refers to a kind of directive that was adopted by several Latin American governments, most of them authoritarian regimes, during the Cold War:

In recent years, there have been serious attempts to consolidate this modern approach in Latin America. In this sense, new laws and doctrines were implemented in Mexico, Guatemala and Argentina, with full respect for individual liberties and human rights. In those three countries, the state ratified its commitment to combat organized crime, and the topic was included in its national security documents.

The viability of these attempts in Latin America, and other initiatives that may be implemented in the future, are strongly conditioned by two factors: a real and true commitment by political elites to fight organized crime, and the definitive closure of the anachronistic Doctrina de la Seguridad Nacional, associated with the Cold War era.

## KEYWORDS

Citizen security; Latin America; national security; organized crime; public security.



## Introducción

En el marco de las Relaciones Internacionales contemporáneas, el lugar prioritario que ocupan las cuestiones de seguridad no sólo no se redujo con el fin de la Guerra Fría, sino que se incrementó tras el fin de esa contienda interhegemónica, para hacerlo nuevamente desde inicios del presente siglo, mediante los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En este contexto, la situación de América Latina presenta una interesante singularidad. En términos de seguridad convencional, atada a la amenaza de empleo del instrumento militar por parte de actores estatales, el espacio latinoamericano exhibe condiciones ciertamente envidiables en perspectiva comparada con otras regiones del globo: el claro predominio de regímenes políticos democráticos, comprometidos con la resolución pacífica de sus disputas tradicionales, ha consolidado a la región como “zona de paz estable” (Kupchan, 2010), estatus vigente prácticamente desde comienzos de siglo<sup>1</sup>.

Al mismo tiempo, sin embargo, la seguridad latinoamericana tiene otro rostro mucho más sombrío, vinculado con amenazas de naturaleza transnacional ejercidas por actores de naturaleza no estatal. En este plano adquiere particular relevancia la criminalidad organizada, con un nítido correlato de violencia que no ha cesado de aumentar de manera lenta pero constante. Un especialista colombiano ha asociado ese incremento con la aparición de una nueva generación de delincuentes, más jóvenes y con mayor disposición a emplear ese recurso, que capitalizan cierta “herencia criminal” de sus predecesores, aunque incumplen las reglas de juego de las organizaciones tradicionales (Garzón, 2013). No parece desacertado el calificativo de “paz insegura” asignado a América Latina por un especialista (Sansó-Rubert Pascual, 2017, p. 22), en función de la ambivalencia arriba mencionada; es decir, teniendo en cuenta que la referida zona de paz convive con una alta tasa de violencia y que la pretendida paz no siempre garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales.

En el presente trabajo planteamos la utilidad que puede reportar una moderna perspectiva de seguridad nacional<sup>2</sup>, amplia y abarcativa, para realizar un abordaje integral al flagelo de la criminalidad en la región, que incluya tanto a la tradicional seguridad pública como al plano más amplio de la seguridad ciudadana. Entendemos que esta propuesta es en cierta forma inédita y cubre un área de vacancia, dado que no se registran trabajos que combinen ambos conceptos; el único caso conocido donde se los emplea no plantea precisamente su combinación, sino el tránsito entre uno y otro, en un contexto de descentralización (Jaramillo Jassir, 2015).

En función de la meta planteada, en primer término repasaremos algunas cuestiones atinentes a la criminalidad latinoamericana, identificando tres elementos que inciden en su crecimiento y expansión, y que son abordables desde una perspectiva de seguridad ciudadana. En una segunda parte, describiremos los límites y contenidos del concepto seguridad nacional, en términos contemporáneos, subrayando que el combate al crimen organizado perfectamente puede insertarse dentro de sus alcances; este apartado incluye, *in fine*, una referencia a la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, adoptada por numerosos gobiernos latinoamericanos en el marco de la Guerra Fría y la lucha contra la amenaza comunista. En tercer lugar, identificaremos

<sup>1</sup> A nivel regional, esa postura se adoptó oficialmente en la Cumbre de Presidentes de Guayaquil, en el año 2002.

<sup>2</sup> Nota de la editora: el concepto de seguridad nacional aparecerá en minúsculas salvo en aquellos casos en los que se haga referencia directa a la Doctrina de Seguridad Nacional.

y describiremos someramente tres casos de aplicación en América Latina de una concepción moderna de seguridad nacional que incluyen, dentro de sus áreas de incumbencia, a la criminalidad organizada. Finalmente, en unas breves conclusiones intentaremos delinear los beneficios de atacar el flagelo criminal en Latinoamérica desde una perspectiva de seguridad nacional que incluya y articule enfoques de seguridad pública y seguridad ciudadana, superando la perimida Doctrina de la Seguridad Nacional.

### **I. Tres aristas de la criminalidad organizada en América Latina desde una perspectiva de seguridad ciudadana**

La dimensión alcanzada por el crimen organizado en sus diferentes facetas es por demás preocupante, aunque es particularmente notoria en su manifestación más relevante, el narcotráfico, entendiendo a este concepto en un sentido amplio; es decir, el fenómeno del cultivo (en caso de proceder del reino vegetal), procesamiento, tráfico y comercialización mayorista y minorista de sustancias ilegales. Aunque existe bibliografía actualizada sobre las dimensiones cuantitativas y la complejidad de los diferentes aspectos de este fenómeno (Bartolomé, 2017, 2019), resulta imprescindible consignar su correlato de violencia que alcanza a diferentes tipos de individuos.

Las tipologías vigentes indican que la violencia de la criminalidad latinoamericana es de naturaleza física; es social, al trascender el ámbito hogareño y desarrollarse entre individuos sin vinculación familiar; predominantemente directa, en tanto afecta de forma inmediata el cuerpo de quien la recibe; tanto instrumental, ejercida para obtener un objetivo diferente a la violencia, como emocional, siendo la generación de daño una meta en sí misma; además, es predominantemente urbana (Buvinic, Morrison y Shifter, 2003). Por otro lado, cubre las cuatro modalidades asociadas a este flagelo, en los términos de Luis de la Corte Ibáñez y Andrea Giménez Salinas Framis (2015): disciplinaria; intimidatoria y coactiva; perpetrada en el marco de operaciones ilegales, y ejercida contra otras organizaciones. La respuesta estatal, dejando de lado excesos que van más allá del estado de derecho, claramente es política, institucional y directa (Ruggiero, 2009).

De acuerdo a algunas lecturas, el crimen organizado no es completamente ajeno a los altos niveles de homicidios que se registran en la región, especialmente en los ejidos de las grandes urbes (Gurney, 2015), debido a las pujas de sus protagonistas por rutas de tráfico y mercados de consumo final (Briscoe, 2007; Szabó, Garzón y Muggah, 2013). En este sentido, conviene tener presente que el 38% de los asesinatos del planeta ocurren en América Latina, pese a contar con menos de un décimo de la población mundial<sup>3</sup>. Sin embargo, estas interpretaciones no gozan de consenso absoluto, toda vez que las altas tasas no necesariamente son producto exclusivo de la criminalidad organizada; en esta línea, *contrario sensu* la disminución de homicidios tampoco es una garantía de ausencia de criminalidad organizada, pues puede reflejar la resolución de una puja entre grupos ilegales en determinada zona.

Los gobiernos latinoamericanos realizan enormes esfuerzos para contrarrestar este estado de cosas. Hace un lustro, un primer reporte del Banco Interamericano de Desarrollo aseguró que las naciones latinoamericanas dedicaban el equivalente al 3,5% del Producto Bruto regional en el combate contra la criminalidad organizada, discriminando entre los costos sociales asociados

<sup>3</sup> Las cifras surgen de diferentes estudios realizados por el Instituto Igarapé y la Alianza Latinoamericana Instinto de Vida. <https://igarape.org.br/temas/seguranca-cidada/instinto-de-vida/>.





a la pérdida de calidad de vida, más ingresos no generados por la población penitenciaria; costos del sector privado, vinculados con erogaciones efectuadas en empresas y hogares particulares en sistemas de seguridad y de prevención de la delincuencia; y por último, costos gubernamentales que se relacionan con el gasto público en fuerzas policiales y de seguridad, sistema de justicia penal y administración de instalaciones penitenciarias (Jaitman, 2017).

Todo este esfuerzo no ha arrojado los resultados esperados, según lo ha admitido la Organización de Estados Americanos al apreciar que la insistencia en las estrategias antidrogas ejecutadas hasta el presente, sin introducir modificaciones sustanciales, podría desembocar en el deterioro general de la situación a nivel hemisférico. El organismo contempló, incluso, la eventual suscripción de acuerdos entre los estados y las organizaciones criminales tendientes a garantizar niveles mínimos de paz social a cambio de controles más laxos sobre ellas (OEA, 2013). La opinión pública latinoamericana parece coincidir con el pesimista diagnóstico de la institución multilateral. Hace unos años, casi siete latinoamericanos de cada diez, consideró que en el lustro 2010-2014 se incrementó el narcotráfico en la región, con tres cuartas partes de la población estimando que se ha simplificado el acceso a la cocaína (Asuntos del Sur y OPDOP, 2015). Nada parece haber mejorado desde ese momento hasta hoy.

La OEA ha realizado estudios prospectivos sobre la criminalidad organizada en el hemisferio americano, sugiriendo el diseño de abordajes novedosos para combatirlo, con una mayor efectividad que los actuales (OEA, 2003). Desde esa perspectiva, considerando tanto la complejidad de ese flagelo, como los magros resultados obtenidos en su combate, consideramos conveniente abordar este desafío desde una moderna concepción de seguridad nacional. Concepción ésta que incluya a las perspectivas tradicionales de seguridad pública, pero que las trascienda para incorporar también a enfoques más amplios de seguridad ciudadana.

La seguridad pública es un servicio provisto por el estado que se refiere básicamente a la prevención y represión del delito, para garantizar el orden público. Decimos aquí “básicamente” porque, según algunas lecturas, la seguridad pública alcanza también otros servicios estatales como el penitenciario, los bomberos o la protección civil. También se ha indicado que ese concepto refiere a “aquellos mínimos de orden y tranquilidad que el estado debe ofrecer al ciudadano para que éste pueda dedicarse a buscar su bienestar personal, el de su familia y de la comunidad en la que vive” (Sampó, 2018, p. 98).

La seguridad ciudadana, en tanto, se vincula de manera directa con el ejercicio de ciudadanía y la cohesión social. En América Latina encuentra en lo inmediato basamento en la idea de seguridad multidimensional consagrada por la referida OEA, mientras en términos mediatos está asociada al concepto de seguridad humana promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desde 1994 y, en el marco hemisférico, con las ideas de seguridad democrática que emanaron de la pacificación centroamericana. Arriagada la relaciona con “la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana, en términos de libertad [...] y oportunidades” (2003, p. 109); en sentido similar se la asocia con la creación de la calidad de vida por la cual cada individuo puede desarrollar plenamente su libertad y sus derechos (Lizarazo Vargas, 2010).

Los abordajes a la inseguridad y la delincuencia desde la perspectiva de la seguridad

ciudadana no atribuyen la aparición o el desarrollo del delito a una única causa, sino que subrayan la interacción de diferentes factores (por ejemplo, familias disfuncionales, exclusión social, degradación del medio urbano, etcétera). En tal sentido, proponen atacarlo mediante políticas públicas que incluyan y articulen medidas que no tienen como objetivo principal su reducción, sino la mejora de ciertas condiciones sociales, económicas y políticas (Rico y Chinchilla, 2002). Además, la seguridad ciudadana demanda espacios públicos en donde puede expresarse la ciudadanía, haciéndola partícipe en los procesos de toma de decisiones en materia de seguridad, la implementación de políticas y la evaluación de sus resultados (Lizarazo Vargas, 2010).

Una lectura de la criminalidad organizada imperante en América Latina desde el punto de vista de la seguridad ciudadana permite obtener un panorama global y holístico de la cuestión, en la cual se detecten tanto facilitadores como efectos marginales. La idea de “governabilidad de la violencia” que propone Carrión (2003, p. 47) es compatible con esta perspectiva, en tanto alude a visiones alternativas (desde nuestra perspectiva, en el sentido de complementarias a la seguridad pública) sobre la criminalidad, que rescatan el rol del estado como corrector de desigualdades, árbitro en la resolución de conflictos y garante del interés colectivo.

Siempre en esta línea de pensamiento, entendemos que existen tres factores de clara incidencia directa en la difusión y profundización de la criminalidad organizada en América Latina, cuyo abordaje trasciende al plano de la seguridad pública para instalarse en la más amplia esfera de la seguridad ciudadana, a saber: la corrupción, la impunidad y la fragilidad estatal. En cuanto al primero de ellos, su ligazón con la criminalidad es tan nítida que eximiría de mayores comentarios, aunque no está de más la reflexión de un extitular de la Comisión Antimafia italiana, cuando indica que:

“sin la cobertura de la política y las instituciones, y sin los servicios de diversos sectores de la burguesía, los mafiosos se habrían quedado en meros delincuentes peligrosos, pero comunes. Hoy en cambio, se cuentan entre los sujetos más modernos y dinámicos de las finanzas y la economía global” (Forgione, 2010, p. 249).

Desde diferentes aristas se ha estudiado la corrupción de las instituciones públicas por parte de la criminalidad organizada, intentando establecer en qué circunstancias el aparato estatal presenta mayor permeabilidad a esas prácticas dolosas, y cómo es que se desarrollan. Respecto a esto último, es de uso cotidiano el modelo que aborda la cuestión como un proceso evolutivo con fases predatoria, parasitaria y simbiótica (Cepik y Borba, 2011; Cockayne, 2007; De la Corte Ibáñez y Giménez Salinas Framis, 2015). Pese a su intensivo empleo, notoriamente, este modelo exhibe una doble limitación: por un lado, no explica cómo actúan las estructuras estatales frente al avance progresivo de la criminalidad organizada, dando la impresión de ser meras espectadoras estáticas; por otro, presupone que los agentes públicos y los criminales siempre son claramente diferenciables, sin que haya coincidencia de intereses entre ambos.

Subsanando este escollo, Roy Godson y Phil Williams basan su enfoque en la interacción de las características regimentales del estado en cuestión, con el grado de aplicación de la ley. Según como se presenten estas dos variables, la interacción en cuestión resulta en cuatro entornos políticos diferentes, cada uno de los cuales presenta distintos grados de permeabilidad



al accionar criminal. Así, un estado débil es particularmente propicio para el florecimiento de la criminalidad, que incluso puede llegar a reemplazar al aparato público en determinadas áreas temáticas y/o geográficas. Este tipo de estructura estatal es todavía más funcional al crimen organizado si el régimen político imperante es autoritario, pues se favorecen la impunidad y las relaciones clientelares. En el otro extremo del espectro, en los estados democráticos fuertes difícilmente prospere la criminalidad, debido a la combinación de diferentes factores, entre ellos la transparencia de los actos públicos, la imposición de la ley, los mecanismos de rendición de cuentas y la división de poderes (Flores Pérez, 2009).

Diferentes propuestas analíticas centran su atención en la debilidad de los aparatos estatales, en este caso latinoamericanos, poniendo en entredicho la tesis tradicional según la cual siempre son los criminales quienes se expanden frente al estado, unidireccionalmente. En este sentido, una perspectiva esbozada inicialmente por Rojas Aravena (2008) y desarrollada por Alda Mejías (2016, 2017) subraya la importancia crucial de un estado con capacidad para promover una cultura de la legalidad y garantizar su cumplimiento, por parte de los propios funcionarios y la ciudadanía en general. Desde este punto de vista, insuficiencias acentuadas en materia de buen gobierno y cultura de la legalidad posibilitan la aparición y vigencia de espacios informales donde las relaciones y los vínculos personales priman por encima de la legislación vigente; el cuadro de corrupción estatal así generado redundará en una situación de excepcionalidad ante la ley para los criminales, sea garantizando su impunidad, o preservando sus actividades. De esta manera, la corrupción estatal puede tornarse en facilitadora de criminalidad.

Como variante de lo anterior, en un contexto de debilidad estatal y deficiente cultura de la legalidad, sectores públicos no sólo son permeables al accionar criminal, sino que incursionan de manera deliberada en ese campo. En este sentido, llevan adelante lo que se ha denominado “políticas de zona gris”, en referencia a la suscripción de acuerdos encubiertos, más o menos explícitos, con esos actores ilegales (Smith, 2016, p. 34). En este modelo de coexistencia e interacción entre instituciones legales y organizaciones criminales, estas últimas coadyuvan a la preservación del control y la estabilidad políticos; a cambio, obtienen legitimidad, impunidad e inserción en el orden político y social imperante. Se consolida así un espacio difuso de estatalidad limitada que se extiende entre legalidad e ilegalidad (Schultze-Kraft, 2016), que también puede entenderse como la coexistencia entre autoridades legítimas en el “centro” y autoritarismos criminales en la periferia (Duncan, 2015).

Llevado a un caso extremo, al menos en el plano teórico, la penetración y control del aparato estatal por parte de la criminalidad organizada desembocaría en una “captura (criminal) del estado” (Farah, 2011), estado mafioso (Naim, 2012) o estado criminal (Miklaucic y Naím, 2013). En esta situación, los funcionarios se enriquecen a sí mismos, y a sus familias y amistades, a través de la explotación del dinero, poder, influencia política y conexiones del crimen organizado, que constituye su principal prioridad. Las líneas demarcatorias entre estado y actor no estatal se tornan borrosas, como también las diferencias entre metas estatales y ganancias de los criminales. Como corolario, el estado criminal o estado mafioso supone un actor internacional de ribetes híbridos, desde el momento en que consiste en una gran empresa criminal orientada a las actividades ilícitas, con fachada (y protección legal y privilegios) de aparato estatal.

La impunidad constituye, como se ha anticipado, otro factor con nítida incidencia directa en el crecimiento de la criminalidad organizada en el espacio latinoamericano. Etimológicamente “delito sin castigar”, se correlaciona con otros problemas, en especial con la corrupción. La impunidad agrava el sentimiento de inseguridad, desde el momento en que se tiene la certeza que los culpables de los actos dolosos no serán castigados, y naturalmente lesiona la confianza del ciudadano en sus autoridades e instituciones (Le Clerq y Cháidez, 2018). En este contexto, los elevados niveles de impunidad en América Latina medidos por el Índice Global de Impunidad (IGI) de la Universidad de las Américas Puebla (Le Clerq y Rodríguez Sánchez Lara, 2017), institución referencial en estos menesteres, constituyen un acicate a la actividad criminal.

Finalmente, consideramos a la fragilidad estatal como un factor directamente relacionado con la evolución del crimen organizado en América Latina, desde el momento en que este flagelo puede capitalizar en su propio beneficio falencias en materia de gobernabilidad. Podemos entender aquí a la gobernabilidad en el sentido de prácticas regulatorias de comportamiento a las cuales están legal y democráticamente sujetas (la totalidad de) las personas físicas y las instituciones públicas, privadas y organizaciones civiles. En este sentido, una gobernabilidad efectiva incluye la provisión de bienes y servicios públicos, el respeto a los derechos humanos, transparencia y una efectiva rendición de cuentas, y una corrupción baja o nula (Buscaglia, 2015, p. 25). Por cierto, presupone también el monopolio de la violencia legítima y el control efectivo del territorio por parte del estado, atributos básicos de éste en sentido weberiano.

La vinculación entre fragilidad estatal y actividad criminal es directa y puede expresarse en diferentes formatos. Probablemente la situación más usual sea la que deriva de la incapacidad estatal para controlar de manera efectiva su territorio, facilitando la instalación de actores no estatales ilegales que se constituyen en autoridades políticas *de facto* y despliegan sus actividades con un alto grado de autonomía; en estos casos, la criminalidad organizada se constituye en una amenaza directa a la integridad territorial.

Como una cuestión adicional de importancia no menor, en estos enclaves, referidos en la literatura especializada como áreas “sin estado”, “ingobernadas” o “agujeros negros” (Farah, 2011), las organizaciones criminales desempeñan funciones económicas y sociales, incluso de provisión de seguridad, que en circunstancias normales deberían ser ejecutadas por el aparato estatal. Otra función social susceptible de ser desempeñada por la criminalidad es la provisión de trabajo, aunque en este caso no parece ser requisito la existencia de un área sin estado sino, en un formato más usual, una combinación de baja gobernabilidad, escasas oportunidades laborales y cierto grado de fragmentación social signado por conductas anómicas. En este sentido, la lectura que al respecto realizan Cepik y Borba (2011), a partir de lo registrado en su Brasil natal, indica que la desintegración del tejido social —particularmente urbano— incide positivamente en el reclutamiento de las organizaciones criminales, cuya fuerza de trabajo se nutre de jóvenes sin empleo, inmigrantes o incluso exreclusos; para ellos, la criminalidad deja de tener una imagen negativa y se transforma en una herramienta de afirmación personal y progreso material. El efecto colateral de este proceso es la fidelización del individuo en cuestión, por parte del grupo criminal. Lejos de circunscribirse a Brasil, este patrón se reitera en diferentes casos como el de los cárteles mexicanos o las *maras* centroamericanas, entre otros.



La tolerancia de la autoridad formal a estos tipos de situaciones se explica, como se anticipó, a partir de su debilidad, pues una intervención directa acarrearía un alto costo imposible de asumir, sobre todo si existe riesgo de choque con la contraparte, que probablemente cuenta con el apoyo popular local de su lado. En cualquier caso, esta situación implica un latente riesgo de conflicto entre organizaciones criminales y el gobierno, sea porque las primeras intentan expandirse más allá del ámbito geográfico o temático inicial, o porque el segundo pretende recuperar el espacio perdido (Duncan, 2015).

En la acera opuesta, el móvil que impulsa a las organizaciones criminales a adoptar este modelo de conducta, de acuerdo a investigaciones basadas en los casos colombiano y mexicano (Duncan, 2015), se emparentaría con el despliegue de mecanismos de dominación social que redundan en la acumulación de poder, como fin último. En este sentido un ejemplo claro, entre tantos posibles, se encuentra en los barrios marginales de Río de Janeiro, donde los mencionados grupos capitalizaron una larga ausencia estatal en materia social, de infraestructura e incluso de seguridad, proveyendo a los pobladores servicios básicos y ayudas económicas (Bartolomé, 2017). La conducta que en este sentido adoptan los grupos delincuenciales guarda puntos de contacto con las estrategias de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que suelen desarrollar en el mundo formal corporaciones legales de diferentes dimensiones, que apuntan a mejorar su imagen ante la población a través del “compromiso” con su situación. Lejos de ser novedosa, la incursión de organizaciones criminales en actividades de RSE registra siglos de vigencia (Wainwright, 2018).

## **2. La seguridad nacional, marco de articulación de la seguridad pública y la seguridad ciudadana**

Hemos anticipado en pasajes previos la conveniencia de abordar el combate al flagelo de la criminalidad organizada en América Latina desde una moderna concepción de seguridad nacional. Esta concepción permite incluir y articular tanto las perspectivas tradicionales de seguridad pública, centradas en la prevención y represión del delito, como enfoques más amplios de seguridad ciudadana que fijan su atención en la corrupción, la impunidad y la fragilidad estatal con insuficiente gobernabilidad. Por cierto, la viabilidad de esta propuesta está sujeta a los límites y contenidos que exhibe hoy ese concepto, como corolario de su evolución a lo largo del tiempo.

La idea de seguridad nacional refleja la asignación al concepto de seguridad una referencia directa con la integridad estatal (Orozco, 2006). Ha sido entendida como “una condición que debe prevalecer para que todo lo demás funcione y que se traduce en estabilidad, paz social, estado de derecho y permanencia institucional” (Herrera-Lasso, 2010, p. 192). En esta línea, los asuntos que engloba son aquellos que ponen en riesgo alguno de los componentes vitales del estado, como el gobierno, las instituciones, la población o la integridad territorial. Por esa razón, reciben el mayor nivel de atención política y se le asignan recursos extraordinarios (humanos, financieros y materiales) en caso de necesidad. Además, los citados asuntos son de naturaleza multidimensional, involucrando más de una agencia u organismo estatal y demandando una adecuada coordinación interagencial (Rodríguez Sánchez Lara, 2017).

En Estados Unidos, donde se registró su primera formulación, la idea de seguridad nacional refería a amenazas tanto militares externas como vinculadas a la seguridad interna, de cara al comunismo soviético. A partir de ese momento, en el contexto de los abordajes tradicionales

de la seguridad internacional, enfocados esencialmente en la forma de empleo del instrumento militar por parte de los estados, la idea de seguridad nacional tendió a enfocarse en amenazas de procedencia externa, que afectan los intereses vitales nacionales. Sin embargo, desde hace una década aproximadamente, se asiste a la consolidación de una nueva lectura sobre la cuestión, más amplia y comprehensiva que las anteriores. Pérez Gil (2012) encuentra los antecedentes de este cambio en la *National Security Strategy for a New Century*, implementada en 1977, documento estadounidense que incorpora en su análisis tanto rivales estatales, como amenazas transnacionales. Con este precedente, ya en los años noventa se plantea la conveniencia de “rescatar” la seguridad nacional del tablero de los planificadores militares y ampliar su significado.

En esta nueva perspectiva, la seguridad nacional involucra tanto al ámbito externo como al interno, tratándolos de manera integral; incluye una dimensión internacional, vinculada a la contribución a la paz y estabilidad globales; alcanza tanto a civiles como a uniformados; demanda respuestas integradas que involucran a distintos resortes estatales; enfatiza en la cooperación, e incluye el compromiso con la democracia y el respeto a los derechos humanos (Enseñat y Berea, 2009). Un estudio elaborado en base a los documentos de seguridad nacional británico, francés y estadounidense corrobora las características antedichas, y agrega otras cualidades compartidas: subraya la disparidad de riesgos y amenazas a los que se enfrenta el estado moderno; confirma la directa vinculación existente entre seguridad y prosperidad económica; ratifica el involucramiento de las esferas estatal y privada, en todos sus niveles; incorpora como elemento central a una sólida y efectiva política exterior; finalmente, obliga a que cualquier acción emprendida en los ámbitos de la seguridad y la defensa esté amparada en las leyes vigentes (Alcolea Navarro, 2012).

A lo antedicho cabe agregar que la existencia de una concepción integradora y abarcativa de seguridad nacional facilita, a la vez que exige como elemento imprescindible, el diseño de una estrategia para lidiar con las amenazas y riesgos identificados. Esa estrategia debe tener como objetivo la seguridad estatal en un sentido amplio y debe servir como orientación general para la búsqueda de los diferentes objetivos de seguridad sectoriales (Fuentes Vera, 2012). Y debe contemplar no sólo la correspondencia con el concepto de seguridad nacional, sino también una valoración de los problemas de seguridad que la afectan; los instrumentos estatales disponibles para lidiar con ellos; las medidas que deberían adoptarse desde el gobierno, y los límites aceptables de legitimidad social, en términos de políticas públicas (García Gallegos, 2010).

Desde el punto de vista de quien suscribe estas líneas, un adecuado ejemplo de esta renovada concepción se encuentra en la Estrategia de Seguridad Nacional española del año 2013, subtitulada *Un Proyecto Compartido*. Este documento indica que la seguridad nacional es un servicio público, con amplio involucramiento de la sociedad civil, que se vincula con el mandato constitucional básico e insoslayable de garantizar tanto la convivencia democrática dentro del marco de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, como el libre ejercicio de sus derechos y libertades por parte de los ciudadanos. En ese sentido, se subraya que la seguridad nacional debe ser objeto de una política de estado en la que quede comprometida toda la ciudadanía.

Esa política, avalada por el compromiso ciudadano, no es otra cosa que la Estrategia de Seguridad Nacional. En ella deben plasmarse líneas de acción permanente, que trasciendan las



coyunturas y los períodos de gestión de los gobiernos. Son la resultante de un profundo análisis previo de los riesgos y amenazas que enfrenta el país, del cual se desprenden una docena de ámbitos prioritarios de actuación, muy heterogéneos entre sí. Notablemente, sobre una docena de ámbitos identificados, uno de ellos se refiere a la lucha contra el crimen organizado. Los otros son los siguientes: defensa nacional; lucha contra el terrorismo; ciberseguridad; seguridad económica y financiera; seguridad energética; no proliferación de armas de destrucción masiva; ordenación de flujos migratorios; contrainteligencia, protección ante emergencias y catástrofes; seguridad marítima; por último protección de infraestructuras críticas (Departamento de Seguridad Nacional, 2013).

De lo hasta aquí expuesto se desprende que el concepto seguridad nacional en sus versiones más actualizadas, que proponen abordajes integrales a riesgos y amenazas heterogéneos, lo tornan apto para su aplicación al combate contra la criminalidad organizada. El ejemplo de España confirma lo antedicho. Sin embargo, más allá de cuestiones ideológicas o regimentales, en América Latina su empleo ha sido, y continúa siendo, bastante cuestionado. Una clara explicación para ese cuestionamiento indica que:

“la seguridad nacional se transformó en una idea que excluía la democracia y las libertades, que no englobaba a la seguridad de la nación, sino que era subsidiaria de la seguridad del estado. Muy a menudo la idea de seguridad del estado, interpretada como lo hubiese hecho el cardenal Richelieu en el siglo XVII, implica un divorcio entre el ejercicio de las libertades y el mantenimiento de determinado régimen político” (Curzio, 1983, p. 83).

La razón de estas elucubraciones es la inevitable asociación que la seguridad nacional ha tenido en la región con la así llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, que no es lo mismo. Este último concepto refiere a un conjunto de lineamientos adoptados por numerosos gobiernos latinoamericanos, a la sazón autoritarios, presumiblemente por indicación expresa de Washington en el marco de la lucha contra la amenaza comunista que derivaba del conflicto Este-Oeste. La producción literaria sobre este tema es por demás frondosa y cubre un amplio espectro que fluctúa entre textos signados por un aceptable grado de neutralidad axiológica, en el sentido weberiano del término, y otros plagados de juicio de valor y tomas de posición; por ende, de subjetividad. Un investigador colombiano opinó al respecto:

“Este rótulo ha servido para hacer denuncias públicas y privadas de acciones claramente criminales y de excesos dudosamente compatibles con las leyes o con las normas castrenses, pero también para descalificar prácticamente cualquier tarea militar. Con frecuencia, la Doctrina se equipara con arbitrariedades o violaciones de los derechos humanos cometidas por organismos militares, sin que medie explicación alguna de por qué tales acciones se ubican dentro de una definición doctrinaria. La mayoría de las referencias a la Doctrina parten de un supuesto conocimiento de su significado y rara vez se proporciona una aclaración adicional de lo que se entiende por este término” (Leal Buitrago, 2003, p. 75).

En este contexto, no sería desacertado considerar que la Doctrina de la Seguridad Nacional entendía que, en el marco de la Guerra Fría, el polo comunista intentaba —de manera directa o

mediante terceros, esencialmente Cuba— desestabilizar y derribar los gobiernos latinoamericanos identificados con el bloque occidental. El intento se ejecutaba mediante estrategias de subversión interna que procuraban el derrocamiento del poder de turno, la instalación en el poder ejecutivo de un gobierno “revolucionario” y su subsecuente reorientación hacia Moscú. Estrategias frente a las cuales el ciudadano común se hallaba indefenso. Así, correspondía a las fuerzas armadas, que dejaban de ser prescindentes en el juego político, asumir la conducción política del estado para adoptar las decisiones necesarias para garantizar la seguridad nacional y preservar los valores que la subversión comunista amenazaba (Velásquez Rivera, 2002). En uno de los trabajos considerados referenciales en este tema, Leal Buitrago explica lo antedicho indicando que las dos innovaciones principales de ese planteo fueron, por un lado, considerar que el control militar del estado —es decir, la intervención de los militares en un campo ajeno a su actividad profesional— era prerequisite esencial para el logro de sus objetivos; y por otro, la priorización del enemigo interno en desmedro del externo, aunque ambos obedecían a una lógica común: el comunismo internacional, con epicentro en la Unión Soviética, y Cuba como representante regional (Leal Buitrago, 2003).

### 3. Tres casos de enfoques de seguridad nacional latinoamericanos que abarcan la cuestión del crimen organizado

A pesar de los cuestionamientos residuales que todavía se observan en algunos sectores de las sociedades latinoamericanas en torno al concepto seguridad nacional, que ideologizan el debate a partir de la referencia a la mencionada Doctrina de la Seguridad Nacional, en este espacio geográfico se ha intentado avanzar desde mediados de la década pasada en esta materia, con criterios actualizados. Claramente, subyace a esas tentativas la convicción que el concepto puede deconstruirse y resignificarse, adecuándose al actual panorama de seguridad. Dicho de otra manera, se considera que el concepto es susceptible de modernización, conforme se observa en otras latitudes, y que los escollos no son insalvables, toda vez que la Doctrina de la Seguridad Nacional dejó de tener vigencia hace cuatro décadas.

Los casos de México, Guatemala y Argentina reflejan esa intención de articular modernas concepciones de seguridad nacional, con pleno respeto a las libertades individuales y los derechos humanos<sup>4</sup>. Probablemente México constituya el mejor ejemplo, aunque Guatemala presenta un modelo por demás interesante y Argentina ha registrado notorios avances en los últimos tiempos. En los tres países, el estado ha explicitado su intención —al menos nominalmente— de combatir el crimen organizado. También en los tres casos, aunque con diferentes encuadres, la nueva concepción de seguridad incluye a la criminalidad organizada entre las fuentes de daño.

En la nación azteca hace ya tres décadas funciona el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Sin embargo, recién en enero de 2005 se crea el Consejo de Seguridad Nacional, mediante una ley que también estableció las funciones del Centro y una heterogénea agenda de riesgos, es decir, los temas de interés que delimitan la actuación del organismo (Herrera-Lasso, 2010). La ley en cuestión no considera a la seguridad nacional como una situación —abordaje éste que es el predominante—, sino que lo aborda desde una perspectiva dinámica. Así, hace referencia a:

“acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a: proteger al país

<sup>4</sup> Como observación de contenido básicamente semántico, en el caso guatemalteco el concepto empleado es seguridad de la nación.





frente a riesgos y amenazas; preservar la soberanía, independencia, territorio y la unidad de la federación; mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno; defender al país frente a otros estados o sujetos de derecho internacional; y preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación, 2019).

La agenda de riesgos establecida por ese instrumento jurídico confirma la naturaleza variada de las problemáticas que pueden ser abarcadas por ese concepto. Entre ellas, se incluyen: actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; y actos ilícitos en contra del fisco federal (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación, 2019). Además, esa agenda permite inferir que la idea mexicana de seguridad nacional alcanza los cuatro planos en que ha sido desglosada por Benítez Manaut (2010) la seguridad de ese país, en base a criterios de agregación geográfica: una seguridad interna que enfatiza en la preservación de la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del estado de derecho; segundo, la seguridad del espacio compartido con Estados Unidos y Canadá; en tercer término, la seguridad hemisférica, que incluye interacciones con los demás países del continente; finalmente, la seguridad en el plano internacional, vinculada con la forma de alcanzar y preservar los intereses nacionales en el mundo.

Tres años más tarde que en México, en su vecino meridional Guatemala se aprobó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. En sus considerandos, el Congreso justificó la iniciativa en la complejidad que plantean los riesgos y amenazas que enfrenta el país, demandando tanto una estrecha coordinación entre las instituciones competentes en los ámbitos —complementarios entre sí— de seguridad interna, externa, inteligencia y gestión de catástrofes, como un abordaje estatal comprensivo e integrado. La Ley Marco define a la seguridad de la nación como:

“el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos” (Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial, 2008).

En su articulado, este instrumento jurídico instituye un Consejo Nacional de Seguridad encabezado por el Presidente de la República, con capacidad de generar políticas y directrices en materia de seguridad, a la vez que establece la existencia tanto de una Agenda Estratégica de Seguridad como, a semejanza de México, una Agenda de Riesgos y Amenazas. La primera consiste en el mecanismo a través del cual el estado prioriza temas relevantes en materia de seguridad, identificando los instrumentos que se emplearán para tratarlos. La segunda, más específica y elaborada por el Sistema Nacional de Inteligencia, está constituida por la lista actualizada de amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad del estado, al bienestar de las personas, al desarrollo de la sociedad y a la estabilidad de sus instituciones (Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial, 2008).

Es por demás interesante la heterogénea lista de fenómenos que incluye la Agenda de Riesgos y Amenazas, elaborada en 2018 y actualmente en vigencia. Allí se reseñan un total de doce amenazas, cuatro de ellas nacionales y el resto de naturaleza transnacional. Las primeras incluyen hechos ilícitos cometidos por miembros de maras y pandillas; homicidios; contrabando y defraudación aduanera, y hurtos y robos. Entre las amenazas transnacionales que completan el listado constan el lavado de dinero y otros activos ilícitos; el tráfico ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos; el narcotráfico; la trata de personas; el tráfico ilegal de personas, y los ciberataques (Sistema Nacional de Inteligencia, 2018). Notoriamente la criminalidad organizada, en diferentes manifestaciones, domina el panorama guatemalteco en materia de seguridad nacional.

Como se anticipó, los progresos de la Argentina en este campo son recientes. La elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional y su aprobación por parte del poder ejecutivo, a fines del año 2019, constituyó el punto final de un proceso iniciado menos de un lustro antes e impulsado desde el ámbito gubernamental con un objetivo claro: contar con una estrategia integral que defina la forma en que los diversos organismos estatales encararán los desafíos actuales y cuáles serán sus roles específicos. Por otra parte, se especulaba con que esa estrategia, en tanto estuviera plasmada en un documento público, contribuiría a la construcción de consensos en el mediano y largo plazos (Morales Rins, 2018). Esto último todavía no se ha alcanzado, pues la iniciativa no ha sido sometida a la aprobación del Congreso.

La Estrategia fue elaborada por la Secretaría de Asuntos Estratégicos y considera que la seguridad nacional, entendida desde una visión integradora, “refiere a la responsabilidad primaria del estado de garantizar las condiciones de libertad, estabilidad, prosperidad y sustentabilidad para el ejercicio pleno de los derechos y garantías de todos los argentinos”, agregando que tales condiciones resultan esenciales para el desarrollo de una sociedad pacífica, democrática y plural (Morales Rins, 2018, p. 6). El documento en cuestión identifica cuatro objetivos generales de seguridad nacional: proteger a los argentinos, aprovechar las oportunidades que presenta el mundo, construir un bienestar duradero e impulsar la innovación tecnológica nacional. Al contrario que en los casos mexicano y guatemalteco, no explicita amenazas ni riesgos. Empero, identifica una serie de desafíos, discriminados según se inserten en los planos global o regional. En el segundo caso, los desafíos del marco regional incluyen el narcotráfico y otras manifestaciones del crimen organizado (Secretaría de Asuntos Estratégicos, 2019).

## Conclusiones

La criminalidad organizada en general, particularmente el fenómeno del narcotráfico en un sentido amplio, constituye una severa amenaza a la seguridad de las naciones latinoamericanas, sus sociedades y los individuos que las componen. Una amenaza de naturaleza transnacional y protagonizada por actores no estatales, que encuentra una de sus manifestaciones más nítidas en la violencia que genera, mayoritariamente en entornos urbanos. Una violencia física, social, generalmente directa, tanto instrumental como emocional.

La gravedad de este flagelo, aunada a la limitada eficacia de las políticas adoptadas hasta este momento para combatirlo, indican la conveniencia de plantear esa lucha desde un enfoque alternativo al usual. Incluso la Organización de Estados Americanos ha recomendado este modo de conducta, al momento de efectuar sus estudios prospectivos sobre la cuestión. Desde esa



perspectiva, considerando tanto la complejidad de la criminalidad organizada, como los magros resultados obtenidos en su combate, consideramos conveniente abordar este desafío de manera integral, desde una moderna concepción de seguridad nacional. Concepción ésta que incluya, complemente y articule las perspectivas tradicionales que suelen encuadrarse en la seguridad pública, con visiones más amplias de la cuestión desde el prisma de la seguridad ciudadana.

Las primeras enfatizan en la prevención y represión del delito, y la preservación del orden público. Las segundas gozan de fuerte arraigo en América Latina en función de su correspondencia con la idea de seguridad multidimensional consagrada por la OEA. Una aproximación al tema que nos ocupa desde el punto de vista de la seguridad ciudadana proporciona un adecuado encuadre para el análisis de tres factores que operan como facilitadores de la difusión y profundización de la criminalidad organizada en la región: la corrupción; la impunidad, íntimamente vinculada con las prácticas corruptas; y la fragilidad estatal, con su correlato de insuficiencias en materia de gobernabilidad. Específicamente en lo que hace al primero de estos factores, la corrupción, el abordaje debe tener en cuenta los difusos límites que existen entre criminales y funcionarios públicos, y reparar en que la colusión entre ambos actores no necesariamente es unidireccional, desde la organización criminal hacia el estado.

El concepto de seguridad nacional se revela apto para el abordaje integral que proponemos. Su evolución a lo largo del tiempo ha hecho que ya no se limite a amenazas de procedencia externa, que afectan los intereses vitales nacionales, planteadas sobre todo en clave militar. Por el contrario, rescata la heterogeneidad de amenazas y riesgos —militares y no militares— que enfrenta el estado moderno, ponderando tanto el ámbito externo como el interno, incluyendo amenazas transnacionales. Así, desde una concepción de seguridad nacional moderna y democrática pueden concebirse, diseñarse y ejecutarse políticas públicas contra el crimen organizado en general, y con mayor especificidad el narcotráfico, que combinen el clásico abordaje de seguridad pública con un enfoque desde la seguridad ciudadana que incluya el tratamiento de los tres facilitadores mencionados. Esta combinación debe plasmarse en una estrategia gubernamental integral y dotada de legitimidad.

América Latina exhibe iniciativas tendientes a adoptar una concepción moderna de seguridad nacional, en cuyo marco se diseñen e instrumenten estrategias integrales que articulen enfoques de seguridad pública y de seguridad ciudadana —los facilitadores identificados— en la lucha contra la criminalidad, especialmente el narcotráfico. Los casos de México y Guatemala, seleccionados a partir de un relevamiento no exhaustivo, a los que podría sumarse Argentina en el mediano plazo, confirman lo antedicho. De hecho, el crimen organizado se halla presente en la agenda de riesgos mexicana, la agenda de amenazas guatemalteca y los desafíos del marco regional argentino.

El éxito de estas iniciativas latinoamericanas, a las que podrían sumarse otras generadas en ese espacio geográfico en un futuro, está condicionado por una gran cantidad de variables, que difieren en cada caso. Su viabilidad, en cambio, parece descansar en dos pilares clave: una real decisión de las elites políticas en combatir la criminalidad, más allá del plano meramente declamativo, y una superación de la anacrónica Doctrina de la Seguridad Nacional, asociada a tiempos de la Guerra Fría. ●

## Referencias

- Alcolea Navarro, D. (2012). Las nuevas estrategias de Defensa Nacional. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Opinión 68/2012. Recuperado de: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEO68-2012\\_NuevasEstrategiasDefensaNacional\\_D.AlcoleaNavarro.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO68-2012_NuevasEstrategiasDefensaNacional_D.AlcoleaNavarro.pdf) (01.12.19).
- Alda Mejías, S. (2016). El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado. *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 6/16. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado) (20.04.20).
- Al da Mejías, S. (2017). Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado. En Sampó, C. y Troncoso, V. (compiladoras). *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y reacciones* (pp. 123-153). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- Arriagada, I. (2003). Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina. En Carrión F. (editor). *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp. 109-132). Quito: FLACSO.
- Asuntos del Sur y Observatorio Latinoamericano de Política de Drogas y Opinión Pública (2015). *Estudio anual sobre Políticas de Drogas y Opinión Pública en América Latina*. Santiago de Chile: Asuntos del Sur & OPDOP.
- Bartolomé, M. (2017). Las drogas ilegales, elemento central del crimen organizado en América Latina. En Sampó, C. y Troncoso, V. (compiladoras). *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y reacciones* (pp. 89-122). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- Bartolomé, M. (2019). Terrorismo y Crimen Organizado en Sudamérica. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Investigación 02/19. Recuperado de: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2019/DIEEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIEEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf) (10.12.2019).
- Benítez Manaut, R. (2010). México: Seguridad Nacional, Defensa y Nuevos Desafíos. En Benítez Manaut, R. (coordinador). *Seguridad y Defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos* (pp. 153-204). San Salvador: Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación Ungo.
- Briscoe, I. (2007). *Crimen y Droga en Estados Frágiles*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- Buscaglia, E. (2015). *Lavado de dinero y corrupción*. Ciudad de México: Debate.
- Buvinic, M., Morrison, A. y Shifter, M. (2003). La violencia en América Latina y el Caribe. En Carrión, F. (editor). *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp. 59-107). Quito: FLACSO.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación (2019). *Ley de Seguridad Nacional. Última reforma publicada DOF 08-11-2019*. Honorable Congreso de la Nación, México, 8 de noviembre. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\\_081119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf) (13.12.19).
- Carrión, F. (2003). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. En Carrión, F. (editor). *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp. 13-58). Quito: FLACSO.
- Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (2008). *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto Número 18-2008*. Guatemala: Ministerio de Gobernación. Recuperado de: [https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2016/01/ley\\_marco\\_d018-2008.pdf](https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2016/01/ley_marco_d018-2008.pdf) (13.12.19).
- Cepik, M. y Borba, P. (2011). Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, 33(2), 375-405. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000200005>.
- Cockayne, J. (2007). *Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*. New York: International Peace Academy.
- Curzio, L. (2007). *La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- De La Corte Ibañez, L. y Giménez Salinas Framis, A. (2015). *Crimen.Org*. Barcelona: Ariel.
- Departamento de Seguridad Nacional (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*. Madrid: Presidencia del Gobierno, Gobierno de España.
- Duncan, G. (2015). *Plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Ciudad de México: Debate.
- Enseñat y Berea, A. (2009). El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional. En Centro Internacional de Toledo por la Paz (editor). *Los Nuevos Paradigmas de la Seguridad* (pp. 9-20). Madrid: Ministerio de Defensa y CITPax.
- Farah, D. (2011). Terrorist-Criminal Pipelines and Criminalized States. *Prism*, 2(3), 5-32. Recuperado de: [https://www.jstor.org/stable/26469129?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26469129?seq=1#metadata_info_tab_contents) (09.09.18).
- Flores Pérez, C. (2009). *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. Ciudad de México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Forgione, F. (2010). *Mafia Export*. Barcelona: Anagrama.
- Fuentes Vera, J. (2012). Hacia una política de Seguridad Nacional: elementos para la discusión. *Política y Estrategia*, 119, 91-130. DOI: 10.26797/rpye.v0i119.114.
- García Gallegos, B. (2010). Doctrinas, actores e instituciones, perspectivas jurídicas en el tema de seguridad en América Latina. En Vargas Velázquez, A. (compilador). *Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina* (pp. 25-42). Buenos Aires: CLACSO.
- Garzón, J. (2013). La Diáspora Criminal. La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su



- expansión. En Garzón, J. y Olson, E. (compiladores). *La Diáspora Criminal* (pp. 1-26). Washington: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Gurney, K. (21.10.2015). Why are the World's Most Violent Cities in Latin America? *Insight Crime*. Recuperado de: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/why-world-most-violent-cities-latin-america> (22.04.20).
- Herrera-Lasso, L. (2010). Inteligencia y Seguridad Nacional. Apuntes y reflexiones. En Alvarado, A. y Serrano, M. (coordinadores). *Los grandes problemas de México. XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (pp. 191-226). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Instituto Igarapé (2019). *Homicide Monitor*. Recuperado de: <https://homicide.igarape.org.br/> (20.12.19).
- Jaitman, L. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jaramillo Jassir, M. (2015). El tránsito de la Seguridad Nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana. *Revista Criminalidad*, 57(2), 287-299. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v57n2/v57n2a08.pdf> (04.12.19).
- Kupchan, Ch. (2010). *How Enemies become Friends. The Sources of Stable Peace*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Le Clerq, J. y Cháidez, A. (2018). Escenarios de impunidad en América Latina. En Gachúz Maya, J., Barana Castañeda, C. y Rodríguez Sánchez Lara, G. (coordinadores). *Escenarios regionales contemporáneos* (pp. 181-221). San Andrés Cholula: Universidad de las Américas Puebla.
- Le Clerq, J. y Rodríguez Sánchez Lara, G. (2018). *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017)*. San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla.
- Leal Buitrago, F. (2003). La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 74-87. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res15.2003.05> (29.10.19).
- Lizarazo Vargas, N. (2010). Seguridad Ciudadana: policía para la democracia. En Vargas Velázquez, A. (compilador). *Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina* (pp. 69-88). Buenos Aires: CLACSO.
- Miklaucic, M. y Naím, M. (2013). The Criminal State. En Miklaucic, M., Brewer, J. y Barnabo, G. (compiladores). *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization* (pp. 149-170). Washington: National Defense University Press.
- Morales Rins, J. (2018). Argentina: Estrategia de Seguridad Nacional y roles de las Fuerzas Armadas. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1), 73-88. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.5>.
- Naim, M. (2012). Mafia States. Organized Crime Takes Office. *Foreign Affairs*, 91(3), 100-111.
- Organización de Estados Americanos (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- Orozco, G. (2006). El concepto de Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers internacionals*, 72, 161-180. Recuperado de: [https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/el\\_concepto\\_de\\_la\\_seguridad\\_en\\_la\\_teor%C3%ADa\\_de\\_las\\_relaciones\\_internacionales](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/el_concepto_de_la_seguridad_en_la_teor%C3%ADa_de_las_relaciones_internacionales) (11.11.19).
- Perez Gil, L. (2012). *Elementos para una Teoría de la Política Exterior*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rico, J. y Chinchilla, L. (2002). *Seguridad Ciudadana en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez Sánchez Lara, G. (2017). *Seguridad Nacional en México y sus problemas estructurales*. San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla.
- Rojas Aravena, F. (2008). Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley. En Solís, L. y Rojas Aravena, F. (editores). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe* (pp. 95-107). Santiago de Chile: Catalonia.
- Ruggiero, V. (2009). *La Violencia Política*. Barcelona: Anthropos.
- Sampó, C. (2018). Vivir entre maras y grupos de exterminio: una aproximación a los más graves problemas de seguridad pública en El Salvador. En Correa Vera, L. (compiladora). *Sociedad, Seguridad y Conflicto en América Latina* (pp. 95-108). San Salvador: Editorial SIEC.
- Sansó-Rubert Pascual, D. (2017). *Democracias bajo presión*. Madrid: Dykinson.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes Criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos*, 55, 25-44. DOI: <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>.
- Secretaría De Asuntos Estratégicos (2019). *Estrategia de Seguridad Nacional*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, República Argentina.
- Sistema Nacional de Inteligencia (2018). *Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas*. Recuperado de: [https://www.sie.gov.gt/portal/images/DocumentosVarios/anra/2018\\_ANRA.pdf](https://www.sie.gov.gt/portal/images/DocumentosVarios/anra/2018_ANRA.pdf) (17.12.19).
- Smith, B. (2016). Public Drug Policy and Grey Zone Pacts in México, 1920-1980. En Caiuby Labate, B., Cavnar, C. y Rodrigues, T. (editores). *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas* (pp. 33-52). Switzerland: Springer.
- Szabo, I., Garzón, J. y Muggah, R. (2013). Violencia, drogas y armas. ¿Otro futuro posible? *Instituto Igarapé, Nota Estratégica* 8. Recuperado de: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/05/NE-08-Violencia-drogas-y-armas.pdf> (15.04.20).
- Velásquez Rivera, E. (2002). Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. *Convergencia*, 27, 11-39. Recuperado de: <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1723/1304> (11.11.19).
- Wainwright, T. (2018). *Narconomics*. Barcelona: Debate.



# Las dinámicas fronterizas en el siglo XX-XXI: un espejo de la evolución del orden mundial

CARLOS A. COCA GAMITO  
 Y GEORGIOS BALTOS\*

## RESUMEN

El artículo analiza las dinámicas fronterizas desde el comienzo del siglo XX a través de una revisión bibliográfica apoyada en el análisis de datos cuantitativos y dos casos de estudio.

La tesis central es que existe un conflicto entre las fronteras culturales y las político-territoriales, desafiando los límites geográficos reconocidos oficialmente. La frontera político-territorial es un fenómeno jurídico, una demarcación lineal que establece los límites espaciales dentro de los cuales el estado nación ejerce la soberanía de forma exclusiva, eficaz, autónoma respecto al exterior y bajo el reconocimiento de la legislación internacional. La frontera cultural es un fenómeno histórico que responde a hechos vitales y no a una construcción jurídica ni política ni intelectual. Podemos definirla como un área sociocultural habitada por una población que comparte una serie de elementos simbólicos, costumbres y valores. La gestión del conflicto entre los dos tipos de fronteras depende de los desarrollos históricos que tienen lugar en el ámbito de las relaciones internacionales

Nuestra tesis muestra que dichas dinámicas pueden articularse en torno a tres ejes. El primero está guiado por el auge del proceso globalizador y la consecuente apertura de fronteras. La apertura de fronteras puede definirse como el aumento en la porosidad de los símbolos, costumbres y valores compartidos en un área sociocultural respecto a los del exterior y/o la disminución de barreras al tránsito físico. Se le contraponen otro eje que lleva al cierre de fronteras, espoleado por los procesos de descolonización, la disolución de la URSS y el resurgir del nacionalismo. El cierre de fronteras se define como la disminución de la porosidad fronteriza o el aumento de las barreras al tránsito físico. El tercer eje está marcado por las disputas territoriales, fundadas sobre diferencias culturales, que llevan a intentar modificar las fronteras oficiales. La modificación de fronteras se da bien cuando un estado nación busca alargar la línea fronteriza que delimita el área bajo su soberanía o un grupo sociocultural trata de delimitar un territorio soberano frente al exterior; bien cuando un área sociocultural definida se expande o retrae sea por el auge o decline de su cultura sea por el del grupo humano que la representa.

Los acontecimientos históricos para el análisis de los tres ejes citados provienen de fuentes bibliográficas, periodísticas y de bases de datos. Además, mostramos como la teoría se plasma en dos casos de estudio actuales, el independentismo catalán y el intento venezolano de crear un nuevo poder regional en el Caribe.

## PALABRAS CLAVE

Relaciones Internacionales; Dinámicas Fronterizas; Fronteras Político-Territoriales; Fronteras Culturales; Historia Económica.



## TITLE

Border dynamics in the 20-21st century: a mirror of the world order evolution

## ABSTRACT

The article analyses border dynamics since the beginning of the 20th century through a literature review supported with the analysis of quantitative data and two case studies.

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.004>

## Formato de citación recomendado:

COCA GAMITO, Carlos A. y BALTOS, Georgios (2020), "Las dinámicas fronterizas en el siglo XX-XXI: un espejo de la evolución del orden mundial", *Relaciones Internacionales*, n° 44, pp. 63-86.

## \* Carlos A.

### COCA GAMITO,

Licenciado en Historia (Universidad de Sevilla). Graduado en Economía (UNED). Máster en Integración Económica (Colegio de Europa). Ciudadano Honorífico de Brujas. Auditor Interno en el Instituto Universitario Europeo. Publicaciones en College of Europe and Bulletin of Geography, Socio-economic Series. Actualmente cursando un doctorado en Economía Aplicada en la Universidad de Salamanca.

## Georgios

### BALTOS,

Colaborador del Instituto Universitario Europeo. Doctor por la Universidad del Egeo. MBA, CIA, CRMA, CCSA, Auditor y Asesor Legal. Experto en geopolítica. Ha servido para la OTAN en el Joint Force Command Lisbon, estudiado asesoría legal y gestión de recursos en el Oberammergau NATO School y participado en misiones en Etiopía prestando apoyo a la Unión Africana.

## Recibido:

17/09/2019

## Aceptado:

19/03/2020

The central thesis is that there is a contradiction between the cultural and the geopolitical borders, challenging the official territorial limits. The geopolitical border is a legal phenomenon, a lineal boundary that establishes the territorial limits within which the nation-state exercises its sovereignty in an exclusive and effective manner, autonomous with respect to any foreign authority and under the recognition of the international law. The cultural frontier is a historical phenomenon shaped by emotional developments and not a legal, political or philosophical construction. It can be defined as a sociocultural area occupied by a population that shares a series of symbolic elements, customs and values. The management of the conflict between both types of borders depends on the historical developments that have taken place within the international relations' field.

In order to analyse how geo-political borders and cultural frontiers interact between them we apply a hypothetic-deductive method. Firstly, we establish a theoretical framework that defines five basic analytical concepts shaping border dynamics. Those concepts are cultural frontier, geo-political border, closure axis, opening axis and modification axis. We design a model that explains how such concepts interact between them and we gather and analyse the evolution of a series of quantitative variables that allow us to empirically introduce their relationship along time. The construction of the theoretical framework, as well as the selection and interpretation of quantitative variables, comes together with the introduction of quotations and bibliography that back it up. Moreover, we apply the conclusions deduced from the global analysis to two case studies. The similarities and differences between both case studies are pointed out and we summarize the dynamics shaping the current management of borders. Finally, we offer some recommendations in order to design an effective and efficient geostrategy.

The management of borders is articulated around three axes: closure, opening and modification. In other words, nation-states aim to achieve their geostrategic objectives through the modification, closure or opening of their cultural frontiers or/and geopolitical borders. The opening of borders/frontiers can be defined as the increase in the porosity to the outside world of the symbols, customs and values that are shared within a sociocultural area; and/or the wave of barriers to physical transactions —people, goods, capital flows, etc.—. On the other hand, the closure of borders/frontiers happens when the aforementioned porosity decreases or the barriers are strengthened. Finally, the modification of borders/frontiers can be either expansive or contractive as well as happening in the geopolitical dimension or the cultural one. Regarding the geopolitical dimension, the nation-state aims to expand the lineal boundary that mark out the area under its sovereignty or the sociocultural group aims to delimit to the outside world a territory under its exclusive sovereignty. Concerning the cultural dimension, a specific sociocultural area enlarges or retracts either as a consequence of the rise or decline of its culture or of the human group that embraces it. The evolution of the three axes is proxied by a series of variables and their trends. Moreover, the historical events laying down the foundations of the analysis of the three axes are gathered from different sources: bibliography, newspapers and data bases. Moreover, we show how the theory is captured in two current case studies, the independentism in Catalonia and the Venezuelan attempt to create a new regional power in the Caribbean.

While the globalization process fosters the opening of borders, the will of the nation-state to safeguard its historical rights and the international status quo drives its closure. On the other hand, the modification of borders is marked by territorial disputes arising from the contradictions between geopolitical borders and cultural frontiers, often exacerbated by the dynamics related to the two previous axes. The territorial dispute between Venezuela and the Cooperative Republic of Guayana is an example of such a dynamic. On the one hand, the State of Venezuela tries to safeguard its traditional rights presenting the dispute as a national question. At the same time, globalization lengthens cultural boundaries while Venezuela revives the ideological division between a capitalist and a socialist world. The closure of borders and frontiers, marked by the nationalist revival, and the opening, driven by the globalization process, act as a catalyser of borders modification.

The article is structured by an introduction and six sections. The introduction defines the concepts of geopolitical border and cultural frontier. Moreover, it establishes the theoretical framework used to analyse the evolution of both types of borders and how the interaction between them shapes international relationships during the 20th and 21st centuries. The first section introduces the three axes —closure, opening and modification— along which the management of borders develops during the period under analyses and the relationships arising between them. The second section analyses the closure axis that is driven by the rise of nationalism, the Cold War and the decolonisation process. We use a series of variables to proxy how such an axis evolved along time: total number of international organizations, creation and end of international organizations, net foreign direct investment flows, international trade of goods, attitude of the government towards immigration and number of United Nations peacekeeping missions. The third section does the same for the opening axis. The opening of borders is fostered by the expansion of economic and political liberalism through the globalization process. We use the same variables as in section two to empirically assess the evolution of the opening axis. Section number four introduces the modification axis and how the changes of borders and frontiers are related to events linked to the opening and closure axes. The section analyses three types of modifications (territorial concessions, declarations of independence and annexations). Data about modifications are gathered from The Correlates of War Project and The World Factbook data bases. Section number five shows how the tension between cultural and geopolitical borders determines the management of borders nowadays, following the three axes of closure, opening and modification outlined above. Firstly, we introduce the case study of Catalonia, which is mainly related to the closure axis. Secondly, we analyse the case study of Guayana Esequibo and the territorial dispute between Venezuela and the Cooperative Republic of Guayana. Finally, we compare the differences and similarities between both case studies. The last section consists of the conclusions and political recommendations that we extract from our research so that policy makers can implement efficient and effective policies on borders managements.

## KEYWORDS

International Relations; Border Dynamics; Geopolitical Borders; Cultural Frontiers; Economic History.





## Introducción

Abundantes debates contemporáneos han resaltado el uso y abuso del concepto de frontera como instrumento de análisis de la geopolítica<sup>1</sup> actual. La aplicación del concepto de frontera al análisis de fenómenos geopolíticos presupone una realidad no siempre evidente, el carácter multidimensional de estas. Aunque las fronteras se hallan utilizado secularmente para delimitar el espacio donde un estado nación ejerce el monopolio del poder político —dimensión políticoterritorial— también trazan los confines entre etnias y poblaciones que difieren en sus cosmovisiones y modos de organizarse como sociedad —dimensión cultural—.

La frontera políticoterritorial es un fenómeno jurídico que podemos asociar con el concepto de *boundary* (Kristof, 1959, pp. 269-282) es decir, una demarcación lineal que establece los límites espaciales dentro de los cuales el estado nación ejerce la soberanía de forma exclusiva, eficaz, autónoma respecto al exterior y bajo el reconocimiento de la legislación internacional. La frontera cultural es un fenómeno histórico que se relaciona con el concepto de *frontier* (Kristof, 1959, pp. 269-282), aunque sin agotarlo, respondiendo a hechos vitales y no a una construcción jurídica, ni política, ni intelectual. Podemos definirla como un área sociocultural (Medina García, 2019, pp. 73-95) habitada por una población que comparte una serie de elementos simbólicos, costumbres y valores (Grimson, 2019). Así, dado que los símbolos se expanden y contraen a lo largo del espacio geográfico, la frontera cultural no es fija sino dinámica y cambiante (Grimson, 2019, pp. 14-17).

Las fronteras políticas están cada vez menos en el origen de los conflictos internacionales. Aunque aún hay zonas sobre las cuales varios estados disputan sus límites territoriales, caso de Venezuela y Guayana, la principal fuente de inestabilidad del orden internacional se deriva de la no adscripción de las fronteras culturales a esos límites. Así, el conflicto entre frontera cultural versus frontera política es el punto de partida de la cuestión catalana.

Para analizar como los dos tipos de fronteras interactúan entre si seguimos un método hipotético deductivo. Establecemos un marco teórico definiendo las cinco categorías básicas de nuestro análisis en la introducción y la sección primera. Dichos conceptos son frontera cultural, frontera políticoterritorial, eje de cierre, eje de apertura y eje de modificación. Especificamos cómo estos cinco fenómenos teóricos interactúan entre sí y, en las secciones segunda a cuarta, seleccionamos y analizamos la evolución de una serie de variables cuantitativas que permiten modelar su interacción en el tiempo. La construcción del marco teórico, así como la selección e interpretación de variables, viene acompañado por la introducción de citas y referencias bibliográficas que las respaldan. Posteriormente, aplicamos las conclusiones extraídas del análisis global de los fenómenos presentados a dos casos de estudio, comparamos sus similitudes y semejanzas y concluimos indicando cuáles son las dinámicas que subyacen en la gestión de fronteras actual. Finalmente se extraen algunas recomendaciones sobre cómo diseñar una geoestrategia eficiente y efectiva.

El artículo se estructura en seis secciones. La primera sección introduce el marco teórico y los conceptos claves utilizados para analizar la evolución de la gestión de fronteras a lo largo del siglo XX y principios del XXI. Desde las secciones segunda a la cuarta, se analizan a escala global

<sup>1</sup> Disciplina que estudia cómo la geografía física y humana, influyen la política y las relaciones internacionales.

y mediante el estudio de variables cuantitativas, la evolución de los tres ejes en torno a los cuales se articulan esa gestión. La sección quinta aplica las tendencias globales y los conceptos teóricos previamente definidos a los casos de estudio de Cataluña y Venezuela. Por último, la sección sexta presenta las conclusiones.

### **I. Marco teórico. La rotación de la gestión de fronteras en torno a tres ejes geoestratégicos**

El choque de civilizaciones (Huntington, 1997) requiere la invención de límites polítoterritoriales ficticios entre culturas, cuyas fronteras no corresponden con aquellas de los estados nación. Dicha incoherencia entre las fronteras culturales y las políticas, a menudo, supone un desafío a los límites territoriales reconocidos oficialmente. El origen del conflicto puede estar tanto en que los límites fronterizos son demasiado extensos, obligando a diferentes grupos étnicos a compartir el mismo espacio geopolítico como en el caso español, o demasiado estrechos, de modo que un *ethnos*<sup>2</sup> se ve dividido entre distintos estados nación. Por otra parte, el auge del nacionalismo y el restablecimiento del proteccionismo económico en Occidente hacen que para el estado nación sea fundamental definir y reforzar sus fronteras polítoterritoriales, dado que le permiten mantener su papel vertebrador de las relaciones internacionales y la política nacional.

El curso seguido por las relaciones internacionales muestra el dinamismo de los ejes que articulan la gestión de las fronteras y, por tanto, la geoestrategia mundial y regional. Por geoestrategia nos referimos a la planificación racional de las actuaciones estatales sobre el territorio geográfico en aras de alcanzar sus objetivos del modo más eficiente y seguro. La gestión de las fronteras es un instrumento básico de la geoestrategia.

Reformulando a Gerard Delanty (2006), Chris Rumford (2006) y Bastian Sendhardt (2013) podemos decir que los tres ejes que articulan la gestión de fronteras son la modificación, el cierre y la apertura. En otras palabras, los estados nación tratan de alcanzar sus objetivos geoestratégicos modificando, cerrando o abriendo sus fronteras culturales y/o polítoterritoriales. La apertura de fronteras puede definirse como el aumento en la porosidad de los símbolos, costumbres y valores compartidos en un área sociocultural respecto a los del exterior y/o la disminución de barreras al tránsito físico —personas, mercancías, flujos de capital, etc.—. Por el contrario, el cierre de fronteras se define como la disminución de esa porosidad o el aumento de esas barreras. Por su parte, la modificación de fronteras puede ser tanto expansiva como contractiva y darse en la dimensión polítoterritorial o cultural. En la primera dimensión, un estado nación busca alargar la línea fronteriza que delimita el área bajo su soberanía o un grupo sociocultural trata de delimitar un territorio soberano frente al exterior. En la segunda dimensión, un área sociocultural (Medina García, 2019, pp. 73-95) definida se expande o retrae sea por el auge o decline de su cultura sea por el del grupo humano que la representa.

Mientras que el proceso globalizador favorece la apertura de fronteras, la voluntad del estado nación de salvaguardar sus derechos históricos y el *status quo* internacional favorece su cierre. Finalmente, la modificación de fronteras viene marcada por las reclamaciones territoriales que explotan las contradicciones entre fronteras políticas y culturales, muchas veces exacerbadas

<sup>2</sup> Entendemos *ethnos* en su sentido colectivo, como comunidad que comparte unos rasgos y modos de comportamiento que le otorgan una identidad cultural particular (RAE, 2020).

por las dinámicas relacionadas con los dos ejes anteriores. Podemos ver como esto se plasma en las reclamaciones territoriales de Venezuela hacia la República Cooperativa de Guayana —en adelante Guayana—. Por una parte, el Estado venezolano trata de salvaguardar sus derechos tradicionales convirtiendo la disputa territorial en una cuestión nacional. A la vez, la globalización alarga las fronteras culturales mientras que Venezuela reaviva la división ideológica entre un mundo capitalista y otro socialista (Kristof, 1959, pp. 269-282). El cierre de fronteras, marcado por el resurgir nacionalista, y la apertura, dictada por la globalización, actúan como catalizador de las modificaciones fronterizas.

El caso del independentismo catalán, sin llegar a suponer una modificación fronteriza, también muestra como los tres ejes interactúan entre sí. Por una parte, el proceso de integración europeo supuso una apertura de fronteras no solo en España sino también en Cataluña. Esto aumentó la porosidad de la cultura catalana respecto a la europea y, relativamente, disminuyó su dependencia de los modelos españoles. En el terreno económico la integración europea hace que Cataluña sea menos dependiente de los mercados españoles de bienes, servicios, capitales y mano de obra. A la vez, el resurgimiento del nacionalismo, no solo en Cataluña sino en toda Europa, se plasmó en una progresiva diferenciación de sus símbolos culturales propios respecto a los del resto de España, llevando a un proceso de cierre de fronteras culturales. Este cierre no habría sido tan fácil, tal vez ni siquiera posible, sin la previa apertura hacia Europa. Así, el intento por una parte de la sociedad catalana de modificar sus fronteras políticoterritoriales nace de unos procesos de apertura y cierre de fronteras, los cuales agravaron el conflicto entre la frontera cultural catalana y la políticoterritorial española.

### Ejes geoestratégicos de la gestión de fronteras



*Fuente: Creación propia*

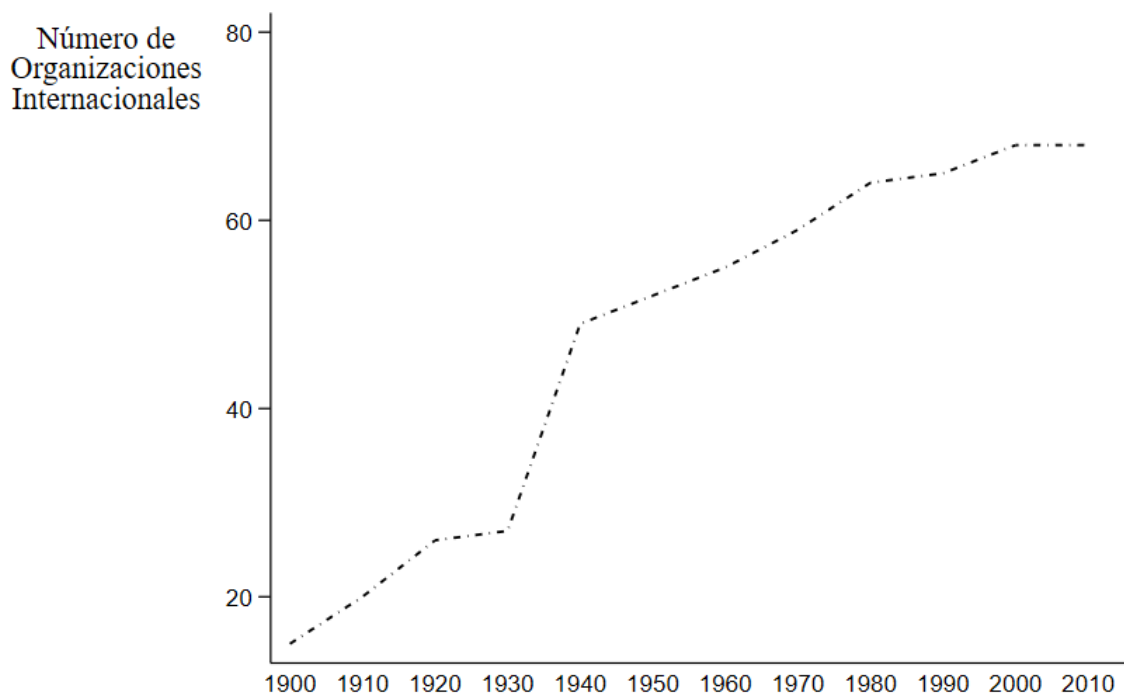
## 2. Primer eje: cierre de fronteras. Nacionalismo, Guerra Fría y descolonización

La primera mitad del siglo XX está marcada por la evolución de las relaciones internacionales a lo largo del eje de cierre. La variable histórica que promueve este cierre es el auge del nacionalismo agresivo. Las dos guerras que sacuden al mundo en la primera mitad del siglo, y que fueron

consecuencia del nacionalismo, frenaran el proceso de construcción de un sistema de gobernanza global y los procesos de integración económica.

El gráfico 2 (Pevehouse et al., 2019) muestra el número de organizaciones internacionales —OI— en activo que hay en el mundo, por décadas, entre 1900 y 2014. El número de OI en activo aumenta de forma lineal durante la segunda mitad del siglo, mientras que en la primera lo hace a saltos, determinado por el intento de solucionar los problemas originados por el nacionalismo. Así, en la década de los veinte hay un salto en busca de construir un sistema de gobernanza global que evite la repetición de desastres como el de la Primera Guerra Mundial. Entre 1930-1939 y 1939-1945 el número de OI en activo pasa solo de veintisiete a treinta y tres. Sin embargo, en 1945-1950 pasamos a tener cuarenta y nueve OI en activo. La comunidad internacional respondió así a los nacionalismos agresivos que desencadenaron la guerra y apostó por un sistema de gobernanza global que abriese las fronteras en busca de evitar sus futuras modificaciones.

**Organizaciones Internacionales. Mundo, 1900-2014**



Fuente: Pevehouse et al. (2019)

La época que sigue a la Segunda Guerra Mundial presenta una cierta dualidad respecto a la gestión de fronteras. Si bien la globalización avanza abriendo fronteras, lo hace de forma dual y dentro de los dos bloques conformados por la Guerra Fría. La gran frontera cultural que origina el choque entre capitalismo y bolchevismo hace que se dé una integración mundial dual y separada, aunque hubo momentos de distensión y lugares de encuentro (Kristof, 1959, pp. 269-282). En este sentido, la formación de un tercer bloque por el grupo de países no alineados facilitó, aunque no siempre pacíficamente, la creación de un área sociocultural más permeable que ofrecía un espacio



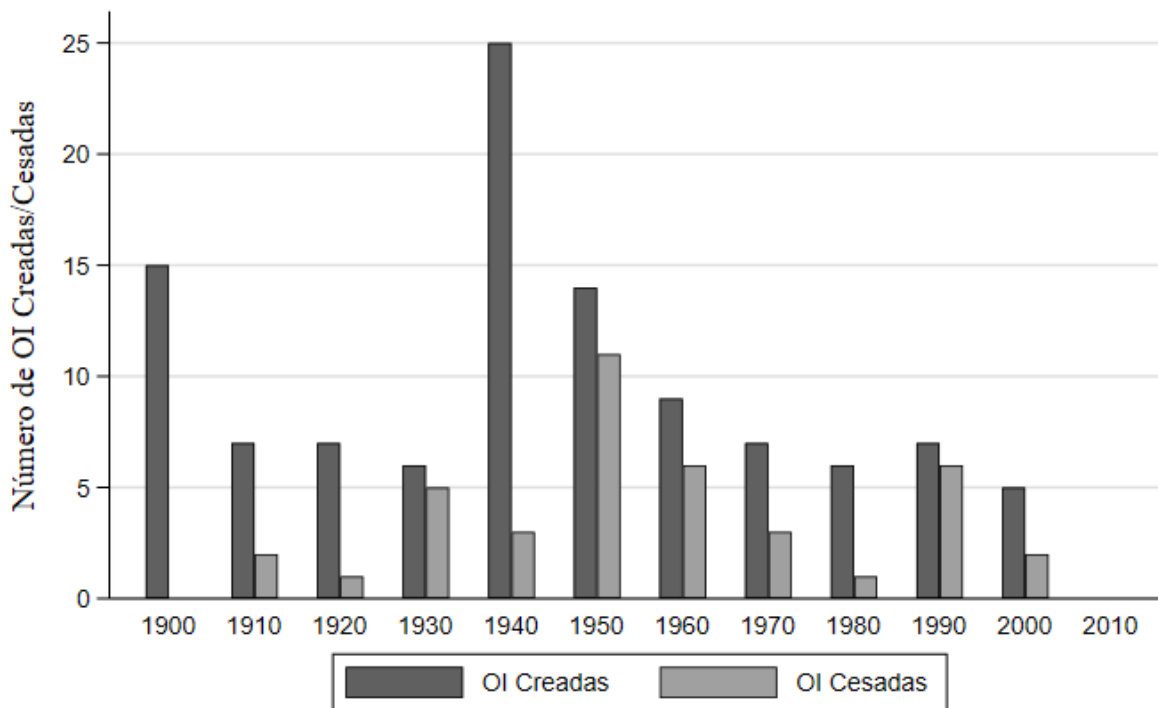
de encuentro entre los dos grandes bloques.

Pero la descolonización actuó sobre todo como un vector del eje de cierre, aumentando las barreras físicas entre antiguas colonias y metrópolis, sin que en un primer momento la integración regional de África, Asia o Oceanía supusiese una alternativa al antiguo método de integración de estas economías en el sistema mundo. Además, la revitalización de las costumbres culturales, lenguas y universo simbólico de las comunidades tradicionales ayudó a levantar la frontera cultural respecto a la metrópoli. Todo esto se materializó mediante actuaciones en el eje de modificación de fronteras como veremos más adelante.

Antony Gerald Hopkins (2017) plantea, sin embargo, una lectura alternativa. Según Hopkins a partir de los años cincuenta se entra en la fase postcolonial del proceso globalizador que perdura hasta nuestros días. Nuevas circunstancias dejaban sin sentido al mecanismo de integración global impulsado bajo el auge de los estados nación. La financiarización de la economía mundial, las exigencias de equilibrio político de la Guerra Fría y las demandas de autodeterminación forzaron que los imperios extraterritoriales diesen paso a modos de neocolonialismo de mercado ligados a la difusión de las doctrinas del *soft power*. Una vez que los intereses de occidente quedaban salvaguardados bajo un nuevo sistema de neocolonialismo global y el final de la Guerra Fría era evidente, todo parecía apuntar a un futuro de paz y progreso estable. Sin embargo, los hechos acabaron demostrando que Francis Fukuyama (1992) se precipitó al anunciar el final de la historia señalado por el triunfo de los sistemas democráticos y el libre mercado.

De hecho, a la luna de miel entre el liberalismo político y el libre mercado, que se da en los años noventa a escala mundial, le siguió un retroceso en cuanto a la apertura de fronteras. A partir de los noventa el número de OI en activo se estabiliza mientras que, como podemos ver en el gráfico 3 (Pevehouse et al., 2019), el número de OI cesadas aumenta y el de creadas se reduce. La crisis financiera de 2007-2008 confirma el cambio de ciclo a favor del eje de cierre con la reducción de los flujos netos de inversión extranjera directa y el estancamiento del comercio internacional de mercancías, como muestran los gráficos 5 y 6 reproducidos en la siguiente sección.

## Organizaciones Internacionales. Mundo, 1900-2014



Fuente: Pevehouse et al. (2019)

El repunte nacionalista que siguió a la crisis financiera no solo significó un aumento del proteccionismo económico, sino que también tuvo una vertiente política que se refleja en el auge de partidos y líderes políticos que defienden la xenofobia, el identitarismo y el supremacismo. Esto puede verse en diversos acontecimientos históricos recientes como, por ejemplo, el rebrote del discurso identitario e independentista en Cataluña o la intensificación del conflicto entre Venezuela y Guayana por el territorio de Esebequio.

A nivel más agregado las actitudes frente a la inmigración constituyen una buena *proxy* para medir la fuerza del eje de cierre de fronteras. El gráfico 4 muestra la percepción de la inmigración que tienen los diferentes gobiernos en el mundo y por continente<sup>3</sup>. Los gobiernos han pasado de considerar, como media global en 2005, que la cantidad de inmigrantes era óptima o inferior a la deseada a creer que es excesiva, aunque parece que la tendencia comienza a revertir. No olvidemos, de todas formas, que el gráfico muestra la actitud gubernamental y esta no siempre refleja adecuadamente el sentir social. Incluso aunque los partidos que defienden la xenofobia y el supremacismo hayan aumentado sus bases sociales en Europa<sup>4</sup>, al no sumar mayorías parlamentarias suficientes no pueden implementar políticas antinmigración. Eso no significa que el

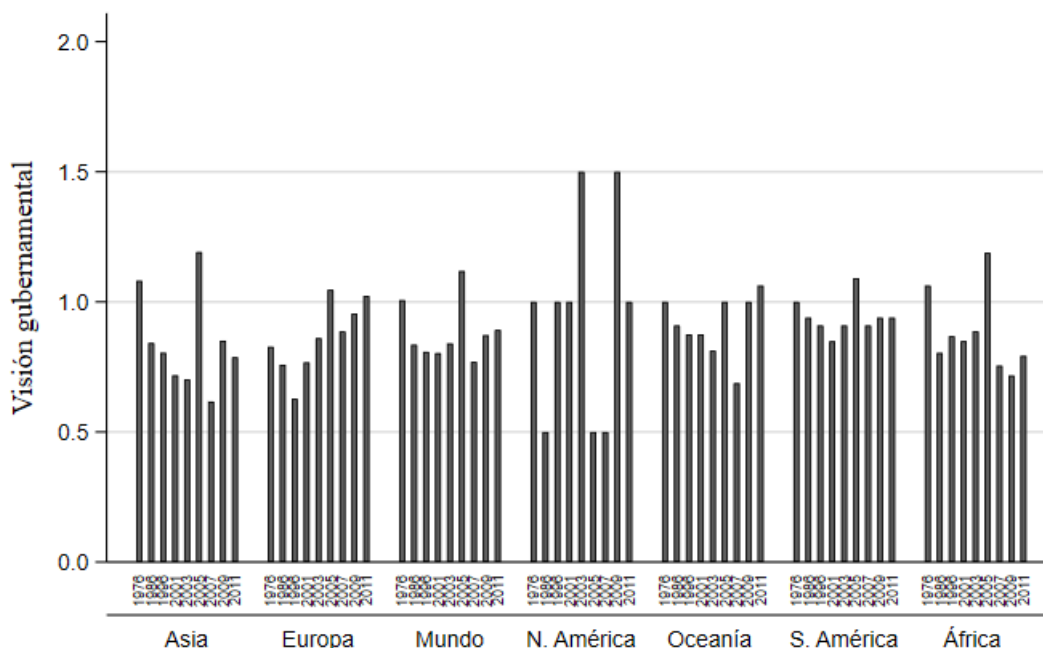
<sup>3</sup> Los datos han sido cuantificados de modo que si el gobierno cree que hay demasiados inmigrantes se le da el valor numérico de cero, si cree que hay pocos, dos y si cree que la cantidad es óptima, uno.

<sup>4</sup> En las tres citas electorales al Parlamento Europeo desde 2009 los partidos nacionalistas y euroescépticos han ido aumentando el número de diputados de ochenta y seis —sobre un total de setecientos treinta y seis— a ciento dieciocho y a ciento treinta y cinco sobre un total de setecientos cincuenta y uno. Para más información, consultar: Parlamento Europeo (2019). *Parlamento Europeo: 2019-2024. Sesión constitutiva*. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/resultados-elecciones/2019-2024/> (22.12.2019).



nacionalismo no esté en auge, solo que aún no ha conseguido bastante fuerza política para llevar su agenda a la práctica en las instituciones.

### Inmigración internacional. Visión gubernamental en el mundo y por continentes, 1976-2011



Fuente: Naciones Unidas (2019b)

Igualmente, el auge del nacionalismo puede verse en el retraimiento de las acciones de paz de la comunidad internacional dirigidas por las Naciones Unidas —NU—. El gráfico 7, que reproducimos en la siguiente sección, muestra como el número de misiones en activo disminuye desde la década de los dos mil y, sobre todo, una importante reducción del número de misiones comenzadas.

### 3. Segundo eje: apertura de fronteras. Expansión del liberalismo y “democratización” a escala global

Durante la Guerra Fría, como hemos previamente señalado, se desarrolló un conflicto total entre la URSS y EEUU, proclamando ambas la superioridad moral de su sistema político, económico y social. Sin embargo, en muy pocas ocasiones esto escaló hasta un enfrentamiento militar. Según Stephen Martin Walt (1998, pp. 29-46), realismo y neorealismo prevalecieron como teoría de las Relaciones Internacionales, dada la necesidad de interpretar y reconciliar los conflictos entre las dos grandes superpotencias. En cierto modo el sistema de gobernanza global alcanzó con éxito dicho objetivo. Así, si la primera mitad del siglo XX vio articularse las relaciones internacionales a lo largo del cierre de fronteras, la segunda se desarrolló, mayormente, a lo largo del de apertura.

El análisis constructivista también dotará con una formulación teórica al desarrollo de las

relaciones internacionales durante y después de la Guerra Fría (Guzini, 2013, pp. 237-246). En este sentido los constructivistas examinan atentamente las ideologías, identidades y los medios que laten bajo las motivaciones de los actores políticos (Guzini, 2013, pp. 190-216). El constructivismo subraya que el desarrollo de comunidades culturales facilita la apertura de fronteras. De hecho, la creación de la Unión Europea (UE) es un tema popular entre los estudios constructivistas y, en general, los procesos de integración regional son otra variable que se enmarca en el eje de la apertura.

En el caso de la UE, el proceso de integración aumentó la porosidad de las culturas nacionales y disminuyó las barreras físicas entre los estados nación. Esto a la vez que desdibujó progresivamente la materialidad de las fronteras políticoterritoriales, las dotó de estabilidad e hizo disminuir las modificaciones fronterizas entre sus estados miembros (Delanty, 2006, pp. 183-202). Algo similar ocurre en la zona oriental bajo la hegemonía cultural soviética con el COMECOM<sup>5</sup>. En general, los procesos de integración económica regional son vectores del eje de apertura, contribuyendo a estabilizar las fronteras políticoterritoriales al dejar a sus integrantes dentro de una frontera cultural común. O en palabras de Robert Schuman (1950) “la solidaridad de producción [...] pondrá de manifiesto que cualquier guerra [...] no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible”.

Podemos aplicar el mismo razonamiento al resto de OI que surgen a lo largo del siglo presente y anterior. Los gráficos 2 y 3 (Pevehouse et al., 2019) muestran como la globalización durante la segunda mitad del siglo XX va acompañada por la construcción de un sistema de gobernanza global que abre las fronteras mediante la puesta en común de soberanía por los estados nación. Los estados, además, crean así espacios donde las elites socializan y generan progresivamente una cultura común.

Las décadas que siguen a la Segunda Guerra Mundial son testigos de una constante creación de OI que buscan, siguiendo los postulados realistas y neorrealistas, la creación de espacios comunes donde EEUU y la URSS dirimiesen sus conflictos. De hecho, ambas superpotencias sentaron juntas en las mismas OI en 1.099 ocasiones a lo largo del periodo entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la disolución de la URSS<sup>6</sup>. Sin embargo, la URSS solo tuvo membresía anual en cuatrocientas setenta y siete OI donde EEUU no estaba presente y EEUU en apenas sesenta donde su antagonista no participaba. Esto ejemplifica cómo durante la Guerra Fría, a pesar de la división del mundo en dos bloques, el eje de apertura de fronteras predominaba en la geoestrategia de las relaciones internacionales.

Será durante los años que siguieron a la Guerra Fría cuando la gobernanza global volverá a caracterizarse por un escenario similar al anterior a 1948. En este contexto se inserta la descripción por John Joseph Mearsheimer (2014) de la transformación del sistema mundo bipolar en un mundo multipolar tras el final de la hegemonía estadounidense (Keohane, 1984). Así, la caída de la URSS dotó de fuerza al eje de cierre de fronteras para después favorecer una nueva apertura.

<sup>5</sup> Consejo de Ayuda Mutua Económica. Mecanismo de integración económica organizado por la URSS para la distribución de la producción y el consumo entre los países bajo su órbita.

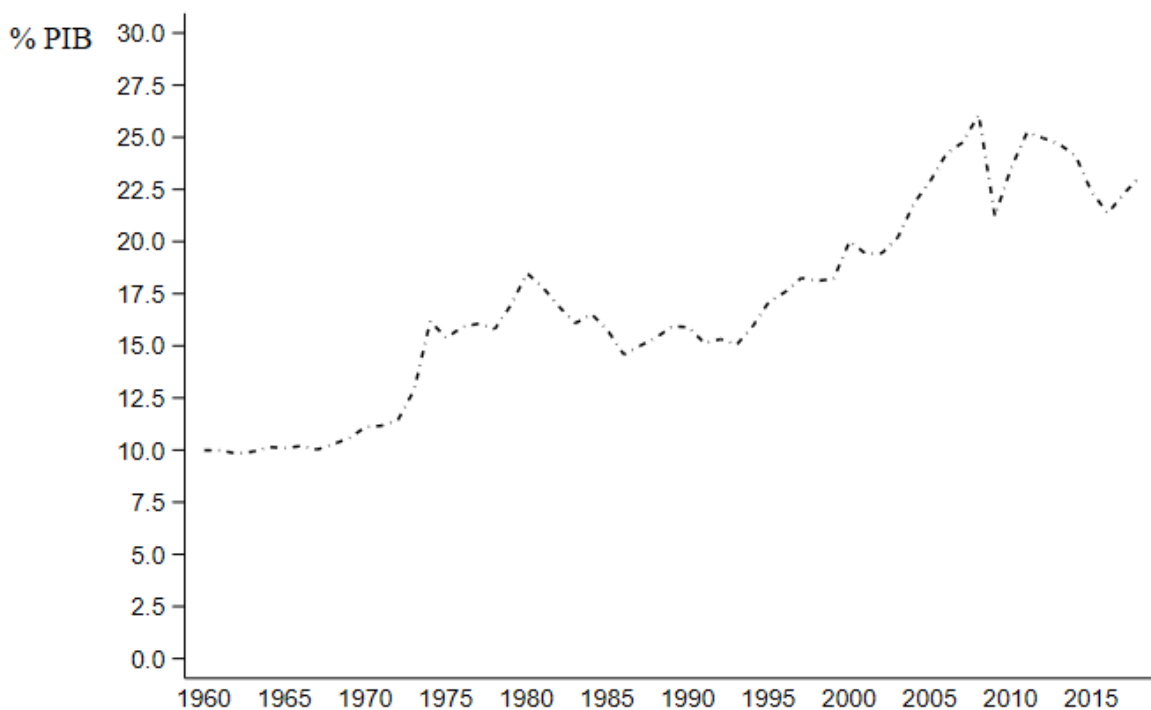
<sup>6</sup> En la base de datos podemos ver que en 1.099 ocasiones comparten membresía anual en las mismas OI. El número de veces que se encontraron en el ámbito de las actividades de esas OI nos es desconocido.





En principio, el área sociocultural bajo la hegemonía soviética se vio fragmentada y los países bajo su órbita enarbolaron sus propias tradiciones culturales. Además, se levantaron barreras físicas, que anteriormente no existían, entre los países del bloque sin que todavía se desarticulasen las que les separaba del bloque capitalista, disminuyendo así los flujos comerciales y de personas. Esto, junto con las crisis del petróleo en los años setenta y ochenta, explica en parte la caída sostenida de los intercambios mundiales de mercancías entre 1980 y 1995, como muestra el gráfico 5. Todo esto desembocó en una verdadera modificación de fronteras con la división de Checoslovaquia, el desmembramiento de la URSS en quince repúblicas independientes, y la posterior disolución de Yugoslavia.

### Comercio Internacional de Mercancías. Mundo, 1960-2018



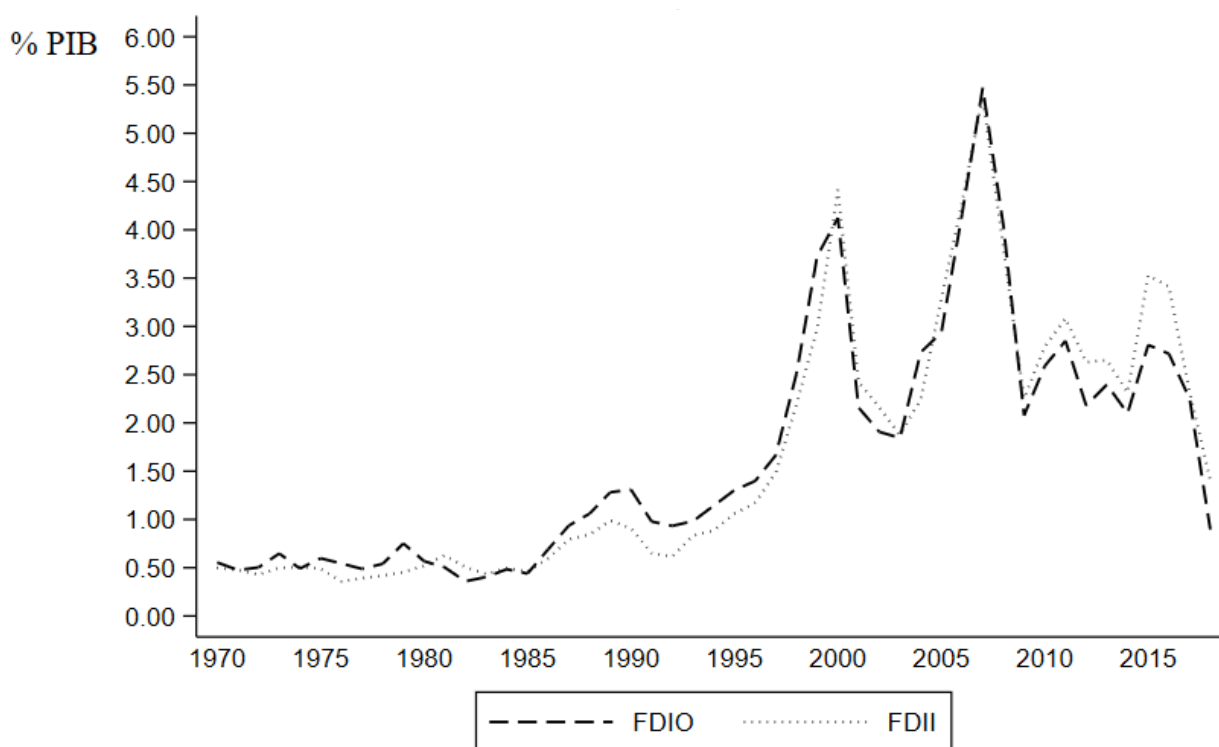
Fuente: Organización Mundial del Comercio (2019) y Banco Mundial (2019)

Sin embargo, la destrucción del sistema de hegemonía soviético favoreció a posteriori un proceso de apertura que integró a la mayoría de sus satélites en el bloque occidental. La desaparición de la URSS permitía acabar con la frontera cultural entre los países que caían bajo su área de influencia y aquellos que compartían la cultura occidental. O si se prefiere, el área sociocultural propia de las poblaciones occidentales se expandía enormemente a la vez que aquella soviética se retraía. Esto también se materializó en modificaciones de las fronteras políticoterritoriales. Caso paradigmático será la reunificación de Alemania.

El triunfo del modelo de democracia parlamentaria occidental y la expansión del liberalismo económico quedaban ligados al avance de la globalización. A la vez que las fronteras se abrían y disminuían las barreras físicas al intercambio, los flujos internacionales de capital aumentaban. El

gráfico 6 muestra como desde mediados de los ochenta, cuando comienza el desmantelamiento de la URSS<sup>7</sup>, los flujos netos de inversión extranjera directa, tanto enviados —FDIO— como recibidos —FDII—, crecen sin parar —salvo con la crisis de las *dot com* al inicio del milenio— hasta la crisis financiera mundial de 2007-2008. Su disminución hasta niveles cercanos a los de antes de 1985 no se explica solo por el impacto inicial de la crisis financiera sino por el posterior proceso de cierre de fronteras, vectorizado por el aumento del proteccionismo económico y el resurgir del nacionalismo. A la vez, después de 1995, según se van levantando las barreras al comercio y los países de Europa del este van estrechando relaciones con la UE, los flujos internacionales de mercancías empiezan a crecer como muestra el gráfico 5.

**Flujos Netos de Inversión Extranjera Directa. Mundo, 1970-2018**



Fuente: Banco Mundial (2019)

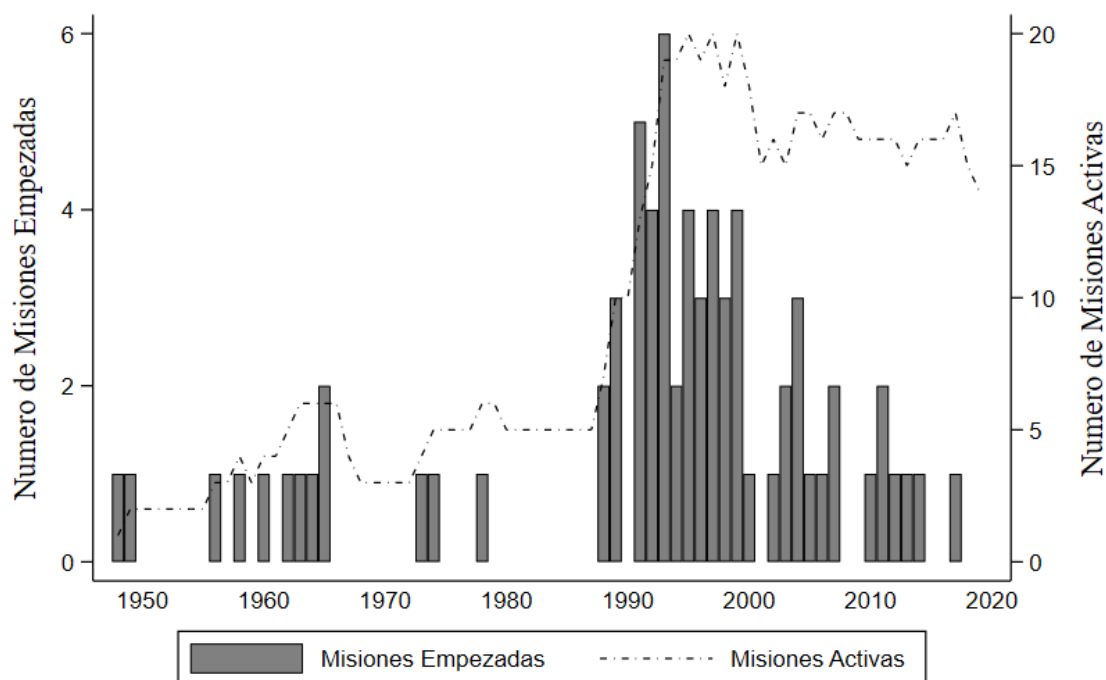
El liberalismo político se desarrollaba paralelamente al económico. La doctrina de la autodeterminación se veía contestada y la comunidad internacional legitimada, en base a las repercusiones geopolíticas del “efecto mariposa” (Vathakou, 2007, pp. 70-98), para transgredir las fronteras políticoterritoriales en nombre de la paz y la democracia (Crespo Maclennan, 2018, pp. 1-22, pp. 260-293, pp. 331-448). En 2005, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas proclamó su compromiso de alertar a la ciudadanía, a las OI y a los gobiernos nacionales de cualquier atrocidad que ocurriese en el mundo (Naciones Unidas, 2005, pp. 5-7, pp. 27-37). Pretendía así impedir su inacción cuando las violaciones de la paz y la democracia ocurriesen fuera de sus fronteras. Parecía que la operatividad de las fronteras políticoterritoriales era puesta en duda.

<sup>7</sup> Recordemos que Gorbachev da los primeros pasos hacia la que luego sería conocida como *Perestrojka* en 1985.



Una variable que confirma esta tendencia, mostrada en el gráfico 7, son las misiones de paz de las NU. No es casualidad que durante los setenta y cuatro años de funcionamiento de las NU solo quince misiones de paz, de un total de setenta y uno, empezaran antes de 1989. La capacidad de la URSS para vetar cualquier acción del Consejo de Seguridad en un contexto diplomático muy polarizado, junto con otros procesos como la descolonización, todos enmarcados en el eje del cierre de fronteras, explican su inacción hasta entonces.

**Misiones de Paz de Naciones Unidas. Mundo, 1948-2019**



Fuente: Naciones Unidas (2019a)

El retraimiento de la gran frontera cultural que marcaba la zona de influencia socialista, a partir del final de los ochenta, posibilita la democratización masiva, de la cual las misiones de paz de las NU pueden considerarse tanto un indicador como un agente. A finales de los ochenta hay un salto cuantitativo de las misiones que empiezan cada año y también de las misiones en activo, las cuales pasan de una media de 0,3 a 1,8 y de 4 a 16 respectivamente. Además, frente a lo que ocurría antes del final de los ochenta, muchas más misiones tienen lugar en lo que había sido la tradicional área de influencia soviética, comenzando con Afganistán y Pakistán en 1988, y en los países africanos, asiáticos y oceánicos que alcanzaron su independencia entre 1948 y la década de los ochenta. La historia se expandía así a lo largo del eje de apertura de fronteras.

#### 4. Tercer eje: modificación de fronteras. Declaraciones, anexiones y cesiones

En esta sección analizamos los eventos enmarcados en el eje de modificación de fronteras, relacionándolos con los procesos de cierre y apertura descritos, a través de la información de las bases de datos *The Correlates of War Project* (Tir et al., 2018) y *The World Factbook* (CIA, 2019). En

primer lugar, tenemos las declaraciones o reivindicaciones de independencia y auto soberanía por parte de un territorio que se erige en estado nación. Dichos eventos se asocian con los procesos inherentes al cierre de fronteras, mientras que su ausencia puede ser indicativa de un mayor protagonismo de la apertura de estas. En Cataluña vemos como las declaraciones suelen venir precedidas de un periodo de falta de coherencia entre las fronteras culturales y políticoterritoriales. En segundo lugar, tenemos las cesiones o transferencias de territorio de una entidad política a otra a través de un tratado. Pueden relacionarse principalmente con modificaciones de las fronteras culturales que se ven así ratificadas en su dimensión políticoterritorial. Finalmente, consideramos las anexiones o adquisiciones forzadas del territorio de un estado por parte de otro. Se relacionan con modificaciones de las fronteras políticoterritoriales donde el protagonista es el estado nación, sin que tenga que precederles un cambio en las fronteras culturales. En este respecto, Samuel Huntington dijo acerca del choque entre civilizaciones:

“[...] las grandes diferencias entre comunidades humanas y la fuente predominante de conflictos entre estas tendrán, en el futuro, su origen en las diferencias culturales. Los estados nación seguirán siendo los actores más poderosos en los asuntos globales, pero los principales conflictos que afectarán a la política internacional se desarrollarán entre grupos étnicos y/o grupos culturales, reviviendo el recuerdo de los califatos, las cruzadas y el colonialismo” (Huntington, 1997, p. 22).

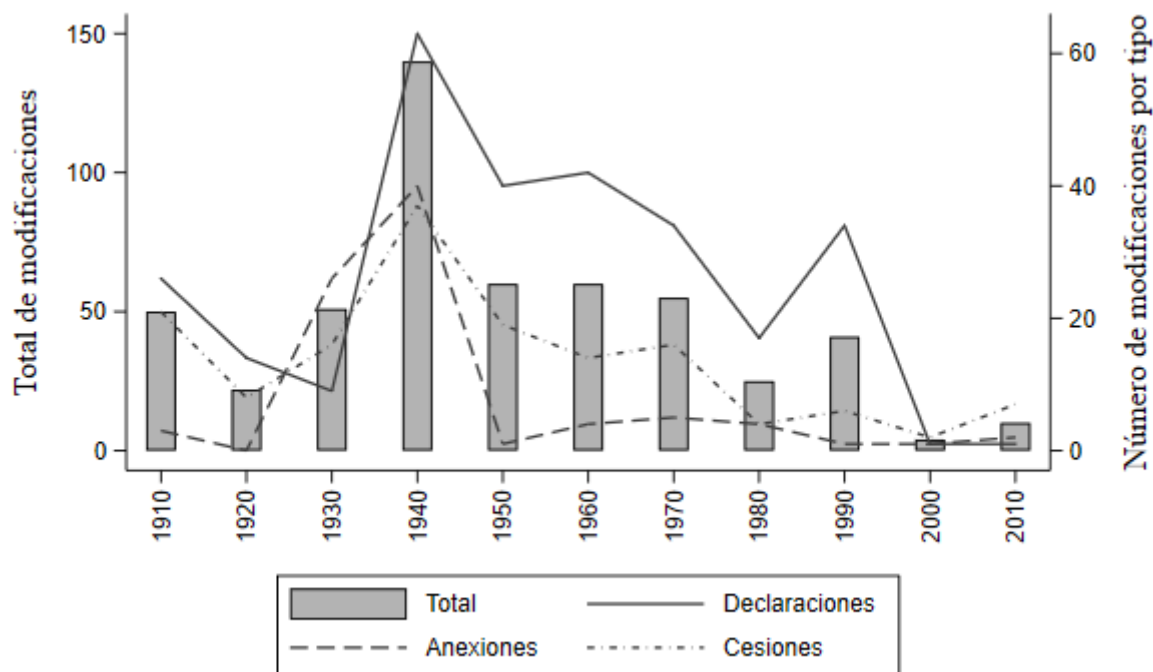
Sin embargo, en la primera mitad del siglo XX son los estados nación los principales agentes que dan lugar a los conflictos internacionales, aunque a veces la falta de coherencia entre sus fronteras políticoterritoriales y las culturales fuesen los detonantes. Tras la Segunda Guerra Mundial, que en cierto sentido fue la materialización de la crisis del estado nación debida a su degeneración hacia los nacionalismos agresivos, el elemento étnico y cultural cobra mayor predominio en la definición de las fronteras y la lucha por la supremacía adopta un cariz sociocultural (Huntington, 1997). Es por ello que las anexiones, expresión máxima de la fuerza militar del estado nación, prácticamente desaparecen como elemento geoestratégico de la gestión de fronteras tras la década de los cuarenta, como puede verse en el gráfico 8.

En este sentido, hay claras diferencias entre las dos guerras mundiales de principios del siglo XX. Así, la primera supuso el final de los últimos imperios territoriales en Europa, los cuales imponían la soberanía de un solo estado nación sobre áreas socioculturales heterogéneas. Esto explica, que la paz que la sucede y la guerra en si apenas den lugar a anexiones, sino que se articula en base a declaraciones y cesiones que buscan realinear las fronteras culturales y las políticoterritoriales, siendo casos paradigmáticos la desmembración de los Imperios austrohúngaro y turco. Por el contrario, la segunda marcará, por un lado, el último estertor de la primacía de los estados nación y sus estrategias geopolíticas basadas en la fuerza militar, lo cual explica la cantidad de anexiones que se dan en Asia y Europa durante el curso de la guerra. Por otro lado, supuso el fin de la hegemonía europea en el mundo, con la consecuente desarticulación de sus imperios extraterritoriales y una serie de cesiones y declaraciones en busca de realinear las fronteras culturales y políticoterritoriales de las antiguas colonias, sin mucho éxito en la mayoría de los casos. La Segunda Guerra Mundial también marcará el inicio de la construcción de dos nuevas macroáreas socioculturales, adscritas a las superpotencias de la Guerra Fría, explicando las



declaraciones y cesiones que en Asia y Europa siguen al final del conflicto armado.

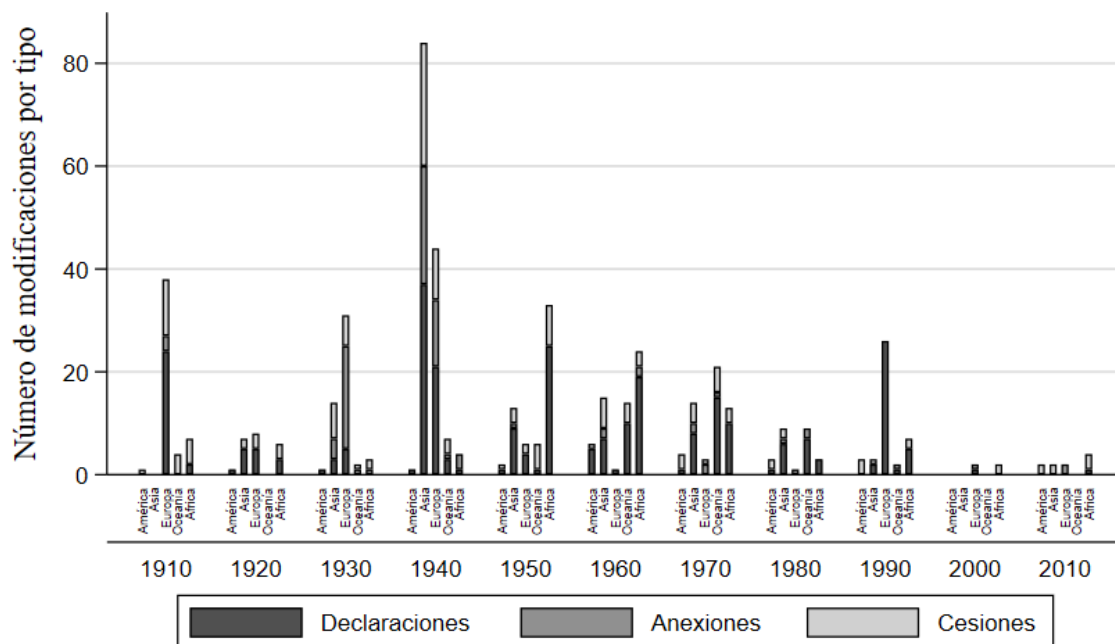
### Modificaciones de fronteras. Mundo, 1910-2010



Fuente: *The Correlates of War Project* (Tir et al., 2018) y *The World Factbook* (CIA, 2019)

Otra diferencia entre las dos mitades del siglo es que Europa pasa de ser la gran protagonista en el eje de modificación de fronteras y el resto de los continentes adquieren una mayor importancia relativa, como se ve en el gráfico 9. El origen de esto también puede rastrearse en los dos grandes conflictos mundiales que, por un lado, sancionan definitivamente la decadencia de la cultura europea y, por el otro, generan las bases políticas y diplomáticas en las que se sustentarán los procesos de descolonización en Asia, África y Oceanía.

## Modificaciones de fronteras. Continentes, 1910-2010



Fuente: *The Correlates of War Project* (Tir et al., 2018) y *The World Factbook* (CIA, 2019)

Finalmente, como ya venimos diciendo, en la segunda mitad del siglo XX el avance generalizado del eje de apertura de fronteras, aunque se diese en parte en dos bloques que actuaban como compartimentos estancos, dotará de estabilidad a las fronteras políticoterritoriales a través de la globalización y la construcción de un sistema de gobernanza global. Así, si las modificaciones fronterizas siguen una tendencia creciente hasta la década de los cuarenta, como puede verse en el gráfico 8, van disminuyendo progresivamente hasta prácticamente desaparecer en los últimos veinte años. El final de la Guerra Fría —durante la cual tanto EEUU como la URSS fomentaron las declaraciones ligadas a la descolonización—, el avance de la democracia de cuño occidental y del liberalismo económico, y la progresiva incorporación de los países de la órbita soviética a los mecanismos de integración regional y gobernanza global explican esta tranquilidad.

Hoy nos encontramos ante un tablero internacional con límites bastante estables que solo las nuevas disputas étnicoreligiosas y el terrorismo internacional están empezando a poner en cuestión. En la geopolítica moderna la lucha por la supremacía no implica a los estados nación sino a las culturas y sus proyecciones del *soft power* a través del choque de civilizaciones, las cuales muchas veces no precisan modificar sus fronteras políticoterritoriales para alcanzar sus objetivos. Pueden hacerlo a través de mecanismos de cooperación cultural y económica.

En el continente europeo hay un cambio estructural en las dinámicas fronterizas a partir de la década de los cincuenta. Mientras que antes de dicha fecha Europa es el continente, excepto en los cuarenta, donde las fronteras se modifican de manera más dinámica; a partir de 1950 pasa a ser el que presenta mayor estabilidad. Si dicho dinamismo se explica por el impacto de las dos Guerras Mundiales y el auge de los nacionalismos agresivos; la constitución de dos bloques estables



durante la Guerra Fría en torno a la UE/OTAN y la URSS/Pacto de Varsovia explica la sucesiva estabilidad. Ambas estructuras supranacionales hacen innecesarias las modificaciones fronterizas ya que dentro de sus áreas de influencia los bordes de los estados nación quedaban abiertos. Siguiendo las reglas del mercado o de la planificación centralizada el fenómeno globalizador se extendió por Europa. De hecho, la tendencia contraria se constata cuando el fenómeno opuesto se materializa y la disolución del bloque comunista en los noventa llevó a un aluvión de declaraciones en Europa Central y Oriental.

Así, una vez que el proceso descolonizador se daba por terminado y el final de la Guerra Fría era evidente, todo parecía apuntar a un futuro de paz y progreso estable. Sin embargo, los desafíos para la gobernanza global no tardarían en llegar, empezando con la Guerra del Golfo. Es cierto que los conflictos internacionales actuales no se manifiestan en la creación de nuevos confines territoriales. En las décadas de los noventa, dos mil y dos mil diez no hay apenas declaraciones que den lugar a nuevos estados como muestra el gráfico 9. Esto señala una mayor pasividad en el eje de cierre de fronteras. Como veremos en los casos de estudio los procesos de cierre actual se caracterizan más por el establecimiento de límites al intercambio económico, cultural o social que por la creación de nuevos estados nación.

Todo esto hace surgir dudas respecto a las teorías que sitúan a los estados nación como actores principales de la política internacional. El constructivismo ha planteado nuevas hipótesis (Guzini, 2013, pp. 237-246) donde las fuentes de conflictividad derivan del terrorismo internacional, la expansión de los populismos y de los regímenes nacionalistas autoritarios, la sucesión de crisis económicas y sociales, el auge de China y Rusia en la escena económica y política internacional, la devaluación de los valores y de la cultura occidental y el cuestionamiento de los procesos de integración regional, véase el Brexit.

A pesar de que estas tendencias aún no se han manifestado de forma masiva en una mayor modificación de fronteras, los gráficos 8 y 9 muestran un tímido repunte en las anexiones y, especialmente, en las cesiones durante la década actual. Destaca también que no se crean nuevas entidades políticas independientes a través de declaraciones, sino que el dinamismo se debe a dos anexiones y a siete cesiones que solo modifican algunos límites territoriales. Los casos de estudio profundizan en estas nuevas dinámicas de la gestión de fronteras.

## **5. Casos de estudio: fronteras culturales contra fronteras político-territoriales en el mundo actual**

En esta sección analizamos como la tensión entre las fronteras culturales y políticoterritoriales determina la gestión de fronteras en la actualidad, siguiendo los tres ejes de apertura, cierre y modificación anteriormente delineados. Para ello, conviene recordar que los cuatro procesos que articulan la evolución de los tres ejes en la actualidad son:

- La redefinición de las relaciones internacionales posterior al final de la Guerra Fría en base a la desaparición de la gran frontera cultural entre el bloque soviético y occidental.
- La dialéctica entre el liberalismo económico y el proteccionismo de inspiración nacionalista.
- El resurgir del nacionalismo que busca redelimitar o expandir las fronteras de ciertas entidades socioculturales.

- La importancia que tienen los elementos simbólicos y culturales y, por tanto, la necesidad de introducir herramientas tomadas del constructivismo para entenderlos.

### 5.1. Cataluña y los intentos por redefinir las fronteras en el interior de la UE

La reclamación catalana de cerrar sus fronteras parte de la valoración que las élites catalanas hacen de su integración en el Estado español y, a través de este, en la UE, tras la caída del muro de Berlín. El comunismo bolchevique ya no representa una amenaza y esto posibilita la creación de unidades políticas más pequeñas y con menor capacidad militar. El nacionalismo/regionalismo beligerante, en oposición al europeísmo/internacionalismo, vuelve a ser una alternativa viable.

El conflicto catalán ejemplifica la tensión entre el liberalismo económico y el proteccionismo de inspiración nacionalista. En cierto sentido, el nacionalismo catalán asume que las fronteras económicas tradicionales se han visto desdibujadas tras décadas de globalización —o siglos si aceptamos la tesis de Wallerstein (2016)<sup>8</sup>— y rediseña sus demandas de soberanía económica para hacerlas compatibles con la nueva realidad. Por ello el conflicto se plantea con respecto al estado nación —España—, el cual no es útil para los intereses de las élites catalanas. Sin embargo, no se busca la salida de la UE (EU-Catalonia Dialogue Platform, 2019) dado que les ayuda a integrarse en la economía global, reconciliando las fronteras económicas y políticas.

El auge del independentismo tiene su origen en dos hechos económicos, uno global y otro nacional. En primer lugar, la crisis financiera de 2007-2008 impide al estado mantener los equilibrios económicos entre las regiones de España como había hecho hasta entonces. Ante la escasez de recursos el independentismo ofrece una alternativa culpando a España de los problemas sociales y económicos que sufre Cataluña. La independencia se plantea como una solución a la crisis económica. En segundo lugar, mientras que el País Vasco veía aumentar su autonomía fiscal en 2007, el gobierno del Partido Popular negaría a la Generalitat de Cataluña un encaje similar en el estado de las autonomías tras rechazar el Pacto Fiscal en 2012 (Ortigosa Martín, 2018b). Cuando en 2014 el mismo gobierno amplió la autonomía fiscal vasca, el agravio comparativo se hizo aún mayor. El independentismo se hizo así con un argumento más para resaltar el “expolio fiscal que sufre Cataluña por parte de España” (Resolución 712/XI, 2012, pp. 7-8).

Por otro lado, estudios empíricos prueban que solo en regiones culturalmente diferenciadas los conflictos económicos estimulan el secesionismo (Álvarez Pereira, Portos García y Vourdas, 2018, pp. 197-211). Esto sucede en nuestro caso ya que Cataluña cuenta con señas culturales y trayectorias históricas propias (Real Instituto Elcano, 2017) que contribuyen a darle el carácter de nación. Desde la existencia de una lengua y una tradición literaria propia hasta sus fiestas y costumbres idiosincráticas, toda una serie de elementos culturales la diferencian de otras regiones españolas. Sin embargo, la diversidad cultural es una seña característica de la entidad política hispana. Además, la creación de una nueva frontera y un estado independiente, sin capacidad para hacer sentir sus intereses ante la comunidad internacional, no parece una solución eficiente al conflicto identitario. El reconocimiento de la plurinacionalidad de España sea en una fórmula más europeísta o federalista, junto con la redefinición de los acuerdos fiscales entre las autonomías y el estado central, previa implementación de políticas de desarrollo económico que ayuden

<sup>8</sup> Wallerstein (2016) defiende que los límites de la economía mundo quedan formados en 1650 y que los límites de los estados nación no corresponden con estos.





a generar el margen de maniobra fiscal necesario para la creación de mecanismos viables de solidaridad interterritorial, se plantea como una alternativa más eficiente y realizable.

En cuanto respecta a la fundamentación histórica de la frontera política entre Cataluña y el Estado español no se puede calificar el relato independentista de mera propaganda, como tampoco se puede desdeñar el grado de mitificación que lo envuelve (Ortigosa Martín, 2018a). En este sentido, la reclamación del derecho a la autodeterminación (Resolución 1514, 1960) no encuentra respaldo en la legalidad internacional, dado que Cataluña no es una colonia ni puede considerarse un pueblo oprimido.

De todas formas, es cierto que una parte de la sociedad catalana comparte la voluntad colectiva de trazar una frontera políticoterritorial con el resto de España. En ausencia de un estado que respalde esta voluntad, el constructivismo ofrece un marco teórico alternativo para analizar las causas y consecuencias del independentismo catalán. El constructivismo señala que hay variables sociológicas como el liderazgo, la cultura, la voluntad de los pueblos, etcétera que actúan como motores para la acción y el cambio político (Guzini, 2013, pp. 237-246). Estas variables están presentes en el independentismo catalán (Guzini, 2013, pp. 237-246; Baquero, 2017). Así, hay una serie de figuras que han liderado el movimiento secesionista, sea en la derecha como en la izquierda, desde artistas a políticos e incluso futbolistas (Zeleb, 2017).

¿Cómo explica entonces el constructivismo que el *procés* haya fracasado hasta ahora? Simplemente, porque el signo de las variables cultura, liderazgo y voluntad popular no es claro. A pesar de disponer de claras señas culturales idiosincráticas, en Cataluña hay una fuerte influencia cultural y demográfica proveniente del resto de España. Incluso si tomamos por válido el referéndum del 1-O, solo alrededor del 37,8%<sup>9</sup> de los catalanes se manifestó explícitamente a favor de la independencia. Tampoco faltan los líderes y referentes mediáticos que se le oponen (Zeleb, 2017). Finalmente, el orden constitucional no permite la división del territorio nacional y el Estado español si muestra una clara voluntad por mantener a Cataluña bajo su soberanía.

## 5.2. Venezuela y el intento de crear un nuevo poder regional en el Caribe

El intento venezolano de crear un nuevo foco de poder regional en Sudamérica y el Caribe muestra cierto continuismo respecto a las dinámicas geoestratégicas de la Guerra Fría. Ejemplifican el continuismo desde los discursos de Chávez, al estilo de Castro en los años cincuenta (Youtube, 2014), negando cualquier posicionamiento de corte marxista (Chávez, 2007) hasta la reciente intervención de las grandes superpotencias mundiales (El Diario, 2019), tomando partido a favor de Maduro —China y Rusia— o Guaidó —EEUU y UE—. Más aún, la presentación del conflicto con Venezuela a nivel internacional como un enfrentamiento entre ideologías totalizantes y excluyentes, el socialismo internacionalista y el —neo—liberalismo global, rememora los *casus belli*<sup>10</sup> presentados por EEUU y la URSS para intervenir en terceros países. En cierto modo, se vuelve a dividir el mundo entre las dos grandes áreas socioculturales de la Guerra Fría.

Sin embargo, también hay elementos de ruptura característicos del marco de las relaciones

<sup>9</sup> El 90% de los participantes en el referéndum del 1-O voto sí a la independencia, pero solo voto un 42% de los catalanes ( $0,9 \times 0,42 = 0,378$ ).

<sup>10</sup> Causas aceptadas por el derecho internacional para legitimar el uso de la fuerza militar contra otro estado.

internacionales de la post Guerra Fría. Tal vez el más relevante sea la plasmación en el plano diplomático del mundo multipolar, cuyo máximo exponente es la disensión dentro de la UE a la hora de adoptar una posición ante la autodeclaración de Guaidó como presidente de la República (El Diario, 2019). Otro elemento característico en esta línea es el recurso a la guerra económica, por parte de EEUU (Gozzer, 2019), sin ningún indicio —al menos hasta muy recientemente (Gallego, 2019)— de que esto pudiese desembocar en una intervención militar directa. Asimismo, destaca el propio intento de crear un centro de poder regional independiente de las grandes superpotencias mundiales. Venezuela implementó para este fin una serie de mecanismos institucionales de cooperación económica y política en la región que no se habían visto antes, como ALBA o PetroCaribe. La misma concepción del socialismo del siglo XXI, alejado del modelo soviético o su influencia políticoeconómica, supone una ruptura respecto a las dinámicas de la Guerra Fría.

La tensión entre el liberalismo económico y el nacionalismo proteccionista también aparece en el intento de Venezuela de constituirse en potencia regional. En este caso, su orientación ideológica y económica (Sutherland, 2018), en gran parte opuesta a la realidad y los fundamentos del mundo globalizado, explica la búsqueda de equilibrio entre apertura y nacionalismo. Así, si gran parte de la industria estratégica y de la propiedad de interés social fue nacionalizada por Hugo Chávez y se han implementado controles proteccionistas sobre los precios, importaciones y exportaciones; también es cierto que tanto ALBA como PetroCaribe generaron espacios de integración/intercambio económico multilateral. Sin embargo, y aunque dichos espacios han intentado generar alternativas a la lógica capitalista liberal, Venezuela no intentó eliminar el mercado sino hacerlo más permeable a las consideraciones sociales y políticas.

Pero Venezuela no solo ha utilizado la cooperación económica para construir la base de su poder en la región. En particular, respecto a Guayana, Venezuela reclama la soberanía de Esebequio (BBC MUNDO, 2018). Esebequio es una región rica en hidrocarburos sobre la cual Venezuela reclama tener soberanía desde finales del siglo XIX. Cuando aún era colonia del Imperio británico, este llevó el caso ante los tribunales internacionales que fallaron en su favor. Pero Venezuela nunca aceptó el veredicto y, posteriormente, consiguió que el Imperio británico aceptase mantener la administración de la región, aunque reconociendo que la soberanía pertenecía a Caracas. Mientras se negociaba el estatuto final de este territorio Gran Bretaña concedió la independencia a Guayana que pasó a controlar Esebequio y las negociaciones dejaron de avanzar.

La diplomacia venezolana ha instrumentalizado el conflicto con Guayana en la construcción de su hegemonía sobre el Caribe. Si Chávez mantuvo una postura flexible respecto a Esebequio mientras utilizaba la diplomacia petrolera para aumentar su influencia en los estados del Caricom<sup>11</sup>; Nicolás Maduro ha endurecido su postura. El descubrimiento de importantes reservas petrolíferas por Exxon Mobil en Esebequio, los problemas en el seno de PetroCaribe, la crisis económica en Venezuela y la reorientación de los países del Caricom hacia EEUU, explican este cambio de postura. Además, Guayana y Venezuela no comparten membresía en ninguna organización internacional desde 1991 (Pevehouse et al., 2019), por lo cual les falta dicho espacio de socialización y de

---

<sup>11</sup> Comunidad del Caribe. Es un acuerdo de integración económica y cooperación entre Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago.



creación de una cultura común que favorezca la apertura de fronteras entre ellas.

La teoría constructivista destaca elementos simbólicos, sociales y culturales que ayudan a explicar que Venezuela haya retomado sus reivindicaciones. Las buenas relaciones entre Chávez y el entonces presidente de Guayana, Bharrat Jadgeo, con el que además le unía la sintonía ideológica, explican por qué Chávez impulsó una política de apaciguamiento (Pardo, 2015). Además, este apaciguamiento permitía a Venezuela ganarse a los pequeños estados caribeños con una política amistosa y una diplomacia económica cooperativa a través de PetroCaribe. El liderazgo y carisma de Chávez le permitieron dejar de lado esta tradicional reclamación fronteriza sin que los venezolanos se sintiesen agraviados.

Maduro reactivó el conflicto no solo por motivos económicos sino para reforzar su liderazgo ante el pueblo venezolano, dado su menor carisma. Por otra parte, la toma del gobierno en Guayana por un partido socialdemócrata y no marxista junto a la desaparición de las buenas relaciones interpersonales entre los líderes de ambos países, son factores que contribuyeron al resurgir de las reclamaciones territoriales. En otras palabras, cuando Guayana dejó de pertenecer a su misma área cultural Venezuela sintió la necesidad de ensanchar su frontera polítoterritorial para mantenerla bajo su influencia.

### 5.3. Similitudes, diferencias y síntesis

Para sintetizar como la gestión de fronteras opera en la actualidad analizamos las similitudes y diferencias entre los casos presentados. En primer lugar, en ambos destaca la importancia de los factores culturales y económicos. El independentismo catalán, por una parte, basa su pretensión de crear una frontera polítoterritorial en que Cataluña es una nación con unas tradiciones culturales, identidad y lengua propias. Además, considera que sufre un expolio fiscal por parte de España y que sus intereses económicos en el mundo ya están salvaguardados por la pertenencia a la UE. Por su parte, en Venezuela la rotura de la afinidad ideológica es un factor que lleva a retomar las reivindicaciones de soberanía sobre Esequibo. Sin embargo, detrás de esto hay una serie de factores económicos. En ambos casos, es también importante la actitud de los líderes.

El peso de las declaraciones de la comunidad internacional al respecto del independentismo catalán o de las demandas de soberanía de Venezuela sobre Esequibo ponen en cuestión el papel del estado nación como agente principal en la gestión de fronteras. De hecho, ninguno de los casos se plantea como una anexión, aunque también es cierto que ninguno se ha materializado en una modificación de fronteras todavía. Si el independentismo catalán aspira a una declaración de independencia<sup>12</sup>, Venezuela parece pretender conseguir que Guayana le ceda Esequibo. Sin embargo, el estado nación sí tiene un papel en la gestión de fronteras. Así, la reclamación territorial de Venezuela sobre Esequibo supone un conflicto entre dos estados nación y el Estado español tiene un papel fundamental a la hora de impedir que Cataluña se independice.

En ambos casos la falta de coherencia entre las fronteras culturales y político-territoriales está en la base de las demandas de modificación de fronteras. Una serie de dinámicas a lo largo de los ejes de apertura y cierre originan esta progresiva falta de coherencia. Sin embargo, en ninguno de los casos tiene lugar una definitiva modificación, dado que ninguno de los ejes ejerce

<sup>12</sup> La declaración se dio, incluso aunque fuese dejada sin efecto en el mismo momento en que se pronunció.

suficiente presión como para generar un cambio estructural. Esto también se explica por variables globales como el final de la Guerra Fría, el avance de la globalización y el sistema de gobernanza global liberal que contribuyen a dar estabilidad a las fronteras, a pesar del resurgir nacionalista y proteccionista.

### **Conclusión: recomendaciones políticas para la transición de una “cultura de fronteras” a las “fronteras entre culturas”**

Del análisis presentado se desprende que las fronteras siguen siendo una realidad y un instrumento útil para gestionar las relaciones internacionales y facilitar la gobernanza global. Si bien en las últimas décadas la construcción de un sistema de gobernanza internacional, la globalización, el liberalismo político y la desaparición de la gran frontera cultural entre el bloque soviético y occidental han dotado de mayor estabilidad a las fronteras políticoterritoriales, todavía existen factores que las desestabilizan. Estos factores surgen de procesos como el resurgir de los nacionalismos, las crisis sociales y económicas y los intentos de proteccionismo económico. Estas variables actúan sobre los ejes de apertura y cierre de fronteras, los cuales interactúan generando modificaciones territoriales entre los estados nación.

Diferentes dinámicas históricas llevan a que las fronteras territoriales no coincidan con las culturales. Cataluña ejemplifica el choque entre la memoria colectiva y los mapas geopolíticos. Las fronteras no pueden, por definición, mantener el orden político nacional o internacional ni asegurar el equilibrio del orden mundial. Son un simple instrumento y su utilidad queda determinada por el uso que le dan sus gestores. Mantenerlas inalterables puede causar tanta inestabilidad como adaptarlas.

El estudio de la gestión de fronteras tiene que fundamentarse sobre un enfoque sintético e interactivo. El realismo explica eficientemente las dinámicas fronterizas anteriores a la Guerra Fría, dado el carácter protagonista de los estados nación. Sin embargo, con la descolonización y, sobre todo, tras el final de la Guerra Fría los elementos sociales y cultural pasan a ser centrales en la evolución de la gestión de fronteras. No se pueden explicar estas dinámicas sin recurrir al constructivismo, a pesar de que los estados nación mantengan cierta importancia y no puedan desecharse todas las aportaciones del realismo y otros marcos teóricos.

En conclusión, los estados nación ya no pueden seguir utilizando las estrategias que utilizaban hace más de medio siglo para alcanzar sus objetivos geoestratégicos. Ni la diplomacia tradicional ni las alianzas militares y el uso de la fuerza les permitirán ya alcanzar sus objetivos geopolíticos. La cooperación económica y cultural, la construcción de redes de influencia a través de la difusión de paradigmas culturales, la creación de sistemas de valores sociales y políticos compartidos y la socialización de las élites y los dirigentes políticos en espacios de gobernanza global se plantean como herramientas más eficientes y efectivas a la hora de hacer valer las aspiraciones de un estado nación ante la comunidad internacional. ●



## Referencias

- Álvarez Pereira, B., Portos García, M. y Vourdas, J. (2018). Waving goodbye?: the determinants of autonomism and secessionism in Western Europe. *Regional Studies*, 2 (52), 197-211. DOI: 10.1080/00343404.2017.1282609
- Banco Mundial (2019). *Data Bank, World Development Indicators*. Recuperado de: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (20.12.2019).
- Baquero, C. (2.10.2017). *Un 90% de 'síes' con 2,2 millones de votos y una participación del 42%, según el Govern*. Recuperado de: [https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063\\_586836.html](https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063_586836.html) (2.04.2020).
- BBC MUNDO (30.03.2018). *El Esequibo, el territorio que disputan Venezuela y Guyana desde hace más de 50 años*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43600074> (2.04.2020).
- Chávez, H. (28.08.2007). *Hugo Chávez reniega del marxismo-leninismo*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=2bll4Uii5GI> (16.09.2019).
- CIA (2019). *The World Fact Book*. Recuperado de: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (7.07.2019).
- Crespo Maclennan, J. (2018). *Europa: how Europe shaped the modern world*. Nueva York: Pegasus Books.
- Delanty, G. (2006). Borders in a changing Europe: dynamics of openness and closure. *Comparative European Politics*, 2-3 (4), 183-202. DOI: 10.1057/palgrave.cep.6110073
- El Diario (24.01.2019). *Los países que reconocen al autoproclamado Juan Guaidó y los que apoyan a Nicolás Maduro*. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/internacional/paises-apoyan-autoproclamacion-Juan-Guaido\\_0\\_860564170.html](https://www.eldiario.es/internacional/paises-apoyan-autoproclamacion-Juan-Guaido_0_860564170.html) (2.04.2020).
- EU-Catalonia Dialogue Platform (2019). EU-Catalonia Dialogue Platform. Recuperado de: <https://www.eucatplatform.eu/> (2.09.2019).
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Free Press.
- Gallego, M. (13.04.2019). *EEUU eleva la amenaza military sobre Venezuela*. Recuperado de: <https://www.hoy.es/internacional/eeuu/eleva-amenaza-militar-venezuela-20190413223307-ntrc.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F> (2.04.2020).
- Gozzer, S. (7.03.2019). *Crisis en Venezuela: qué está haciendo el gobierno de Nicolás Maduro para sortear las sanciones económicas de EEUU*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47441172> (2.04.2020).
- Grimson, A. (julio, 2019). *Fronteras, naciones y región*. Trabajo presentado en el Fórum Social das Américas, Quito.
- Guzini, S. (2013). *Power, realism and constructivism*. Abingdon: Routledge.
- Hopkins, A. G. (2017). Globalisation and decolonisation. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 5 (45), 729-745. DOI: 10.1080/03086534.2017.1370218
- Huntington, S. (1997). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Londres: Penguin Books.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Kristof, L. K. D. (1959). The Nature of Frontiers and Boundaries. *Annals of the Association of American Geographers*, 3 (49), 269-282. DOI: 10.1111/j.1467-8306.1959.tb01613.x
- Mearsheimer, J. (2014). *The tragedy of Great Power politics*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Medina García, E. (2019). Fronteras políticas y paisajes culturales en los límites del estado nación. *Revista de historiografía*, 30, 73-95. DOI: 10.20318/revhisto.2019.4744
- Naciones Unidas (2005). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf> (11.09.2019).
- Naciones Unidas (2015). *World Population Policies Database*. Recuperado de: [http://esa.un.org/poppolicy/about\\_database.aspx](http://esa.un.org/poppolicy/about_database.aspx). (24.12.2019).
- Naciones Unidas (2019a). *List of past peacekeeping operations*. Recuperado de: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/unpeacekeeping-operationlist\\_3\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/unpeacekeeping-operationlist_3_0.pdf) (21.12.2019).
- Naciones Unidas (2019b). *Population Division. World Population Policies 1976-2015*. Recuperado de: [https://esa.un.org/PopPolicy/about\\_database.aspx](https://esa.un.org/PopPolicy/about_database.aspx) (24.12.2019).
- Organización Mundial del Comercio (2019). *Data*. Recuperado de: <https://data.wto.org/> (20.12.2019).
- Ortigosa Martín, J. L. (2018a). *La cuestión catalana I: desde la Prehistoria hasta la "Guerra de Sucesión"*. Madrid: Visión Libros.
- Ortigosa Martín, J. L. (2018b). *La cuestión catalana II: desde junio de 1713 hasta junio de 2018*. Madrid: Visión Libros.
- Pardo, D. (21.07.2015). *Por qué Venezuela reclama dos tercios del territorio de Guyana*. Recuperado de: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150720\\_venezuela\\_guyana\\_claves\\_diferendo\\_dp](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150720_venezuela_guyana_claves_diferendo_dp) (2.04.2020).
- Pevehouse, J. C.W., Nodstron, T., McManus, R.W., Spencer Jamison, A. (2019). Tracking Organizations in the World: The Correlates of War IGO Version 3.0 datasets. *Journal of Peace Research*. DOI: 10.1177/0022343319881175
- RAE (2020). *Real Academia Española*. Recuperado de: <https://dle.rae.es/etno-> (2.04.2020).
- Real Instituto Elcano (2017). *El conflicto catalán*. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8ca9ef80-5dcd-4351-817d-3efc491412c2/Cataluna-Dossier-Elcano-Octubre-2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8ca9ef80-5dcd-4351-817d-3efc491412c2> (20.10.2019).
- Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Asamblea General de las Naciones Unidas, 947 sesión plenaria, de 14 de diciembre de 1960. Recuperado de: <https://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml> (25.06.2018).

- Resolución 712/XI, de 27 de septiembre de 2012, Orientación política general del Gobierno de la Generalidad. Parlamento de Cataluña, Tram. 255-00006/09, de 27 de septiembre de 2012. Recuperado de: <https://www.parlament.cat/document/intrade/6053> (20.10.2019).
- Rumford, C. (2006). Theorizing Borders. *European Journal of Social Theory*, 9 (2), 155-169. DOI: 10.1177/1368431006063330
- Schuman, R. (9.05.1950). Declaración de Robert Schuman. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es) (22.11.2019).
- Sendhart, B. (2013). Border Types and Bordering Processes: A Theoretical Approach to the EU/Polish-Ukrainian Border as a Multi-Dimensional Phenomenon. En Lechevalier, A. y Wielgohs, J. (Eds.). *Borders and Border Regions in Europe: Changes, Challenges and Chances* (pp. 21-44). Bielefeld: Transcript Verlag.
- Sutherland, M. (2018). La ruina de Venezuela no se debe al “socialismo” ni a la “revolución”. *Nueva Sociedad*, 274. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/la-ruina-de-venezuela-no-se-debe-al-socialismo-ni-la-revolucion/> (25.10.2019).
- Tir, J., Schafer, P., Diehl, P. y Goertz, G. (2018). Territorial Changes, 1816-2018: Procedures and Data. *Conflict Management and Peace Science*. Recuperado de: <http://www.correlatesofwar.org/data-sets/territorial-change> (25.06.2019).
- Vathakou, E. (2007). The autopoiesis of conflict transformation: An example of a ‘butterfly effect’ in Greek-Turkish relations. En Stetter, S. (Ed.). *Territorial conflicts in world society: modern systems theory, international relations and conflict studies* (pp. 70-98). Nueva York: Routledge.
- Wallerstein, I. (2016). *El moderno sistema mundial I: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Madrid: Siglo XXI.
- Walt, S. M. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, 110, 29-46. DOI: 10.2307/1149275
- Youtube (22.09.2014). *Amazing: Fidel Castro says they are no communist or Marxist*. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=jqn1jHGv\\_L8](https://www.youtube.com/watch?v=jqn1jHGv_L8) (16.09.2019).
- Zeleb. (6.09.2017). 22 famosos catalanes a favor y en contra de la independencia. *Zeleb*. Recuperado de: <http://www.zeleb.es/n/22-famosos-que-tienen-algo-que-decir-sobre-la-independencia-de-cataluna-020629> (25.10.2019).

# La gobernanza regional de la cooperación Sur-Sur en América Latina

PAULA XIMENA RUIZ-CAMACHO\*

## RESUMEN

La cooperación Sur-Sur se ha consolidado como una modalidad complementaria a la tradicional cooperación Norte-Sur que, en la práctica, se ha materializado como un instrumento para el intercambio de ideas, políticas y experiencias, que se ejecuta entre países en desarrollo que tienen, o creen tener, elementos políticos, históricos y socioeconómicos afines. Sus orígenes se remontan a la década de los cincuenta, y desde entonces, la estructura ideológica que le ha dado forma ha estado influenciada por ideas y hechos que se interrelacionan a partir de distintas narrativas construidas por los estados, subrayando intereses comunes sobre el lugar que ocupan dentro de la arquitectura de la cooperación al desarrollo. A lo largo del siglo XXI, dicha modalidad ha ido ganando mayores espacios de concertación y negociación como un instrumento político de los países en desarrollo que se sustenta en los principios de horizontalidad, solidaridad, reciprocidad e independencia. Desde un enfoque regional, América Latina, por ejemplo, ha favorecido la creación de instrumentos técnicos que, desde la conceptualización hasta el registro de datos, han llevado a la creación de estructuras normativas para la ejecución de la cooperación Sur-Sur. En esa línea argumentativa, desde un enfoque social constructivista de difusión de ideas, normas y prácticas, este artículo analiza de manera descriptiva y explicativa cómo la región ha fortalecido la práctica de la cooperación Sur-Sur a partir de la identificación de problemáticas comunes y discursos encaminados a definirla desde las estructuras ideacionales. El objetivo de este artículo es entender el proceso de formación de la gobernanza regional de la cooperación Sur-Sur en América Latina, para lo cual, se analiza el rol de la Secretaría General Iberoamericana desde cuya institucionalidad, los países de la región fortalecen la difusión de prácticas e ideas que podrían significar avances para la construcción de una gobernanza global de la cooperación Sur-Sur.

## PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; gobernanza regional; América Latina; difusión; constructivismo social.



## TITLE

Regional Governance of the South-South cooperation in Latin America

## ABSTRACT

The South-South cooperation (SSC) dates back to the fifties, and since then it has evolved as a socially constructed idea by developing countries around a collective identity, the main principles on which it has been formed being horizontality, solidarity, reciprocity and independence. The ideological structure that has shaped it has been influenced by ideas and facts that are interrelated from different narratives. Norms and institutions have been the result of transformations in the international development cooperation architecture, especially after the end of the Cold War.

As a political instrument, the SSC has gained greater scope for consultation and negotiation throughout the 21st century. From the discourse, it has been consolidated as a complement to North-South cooperation, in its practice is an instrument for the exchange of ideas, policies and experiences between developing countries that have, or think they have, related political, historical and socioeconomic characteristics.

Norms, identities and interests are key concepts in the process of the SSC ideas construction. Therefore, the social constructivism of policy diffusion is the approach used for this analysis. It allows for asking questions and understanding world politics and its social structure, as well as the possibility of change in international relations, especially the place of the Southern countries.

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.005>

## Formato de citación recomendado:

RUIZ-CAMACHO, Paula Ximena (2020), "La gobernanza regional de la cooperación Sur-Sur en América Latina", *Relaciones Internacionales*, n° 44, pp. 87-105.

## \* Paula

**Ximena RUIZ-CAMACHO,**

Doctoranda en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Universidad Externado de Colombia y Universidade de São Paulo, Brasil). Docente e investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Sus líneas de investigación incluyen el Sur global, cooperación Sur-Sur en América Latina y cooperación internacional al desarrollo.

## Recibido:

21/11/2019

## Aceptado:

24/05/2020

The main propose of this article is to understand the process of the regional governance formation process of the SSC in Latin America during the XXI century, analyzing the role of the Iberoamerican General Secretariat as an international organization that has allowed the political diffusion of ideas and practices between the countries of the region. As a vehicle for the political diffusion of ideas, practices and experiences among the countries of the region, this organization represents a step forward for the construction of a global SSC.

To analyze it from the SSC ideational structures, the methodology used is a descriptive and interpretive analysis, for which a comprehensive review of the constructivist literatures is made to give shape to the theoretical and conceptual framework on the SSC study. Regarding the historical and conceptual approach to SSC, the most cited academic texts were mainly reviewed, as well as the official sources of the countries indicated in the third part and the annual reports of the Iberoamerican General Secretariat.

For constructivist scholars, the agent-structure problem raised by Wendt (1987) continues to be an object of investigative interest and also of division, and its study agenda extends to the understanding of various social phenomena, like the SSC case. In the field of international relations, the SSC has been studied to understand it from two perspectives: on the one hand, from the structure, to understand the changes in the distribution of power within international development cooperation, and on the other hand, from the agent (state), which is the focus of this article, to observe the rise of the emerging powers and their behavior in international politics.

The SSC, beyond being a technical instrument for the exchange of good practices, is also a field of growing academic and research interest, as reflected by the development of the text with the bibliographic sources used for the analysis. Most of the elements that are included around the analysis are part of the constructivist research agenda, such as organizational structures, narratives, ideas, and even the way in which facts and ideas interrelate to shape the institution of the SSC, as well as the formation of identities and the action and behavior of the states.

This article is developed in three sections. The first one, is a theoretical and conceptual review of social constructivism from the perspective of the transnational diffusion of ideas, policies and norms, something that has not been studied enough in the international relations agenda. This is structured as a fundamental guideline for the analytical research. To review the concept of diffusion, first the definition given by Dolowitz and Marsh (2002) of policy transfer is analyzed, a concept that is borrowed from political science, as well as the mechanisms for its diffusion (emulation, coercion, learning and competition), which is subsequently extended to the field of international relations as policy diffusion based on the analysis of Marsh and Sharman (2009).

The second part of the article describes the historical evolution of the SSC from its ideational structures. Its purpose is to understand how ideas and facts influence each other and strengthen relations between states via cooperation. Finally, the third part analyzes the process of the national appropriation of SSC in Latin America based on political diffusion through mechanisms such as emulation and learning.

From this approach, it is understood that the formation of organizational structures has also been a strength of the regional governance process, where the Latin America countries have used the institutionalization created by the Ibero-American General Secretariat for the systematization of CSS practices. In Latin America, the SSC is consolidated as a tool of regional governance (Ayllón, 2016), because through it, norms have been gradually built that facilitate the exchange of ideas, experiences, public policy development strategies and knowledge that spreads to other geographic regions like a norm cascade (Finnemore, Sikkink, 1998).

Governance is a transversal concept within the analysis, this is understood from the classic definition of the Global Governance Commission (1995) that indicates that it is the sum of many ways in which individuals and institutions, public and private, manage common affairs. For the case that is analyzed on the regional governance of the SSC in Latin America, it is understood as the set of narratives, practices and low principles that integrate different agents around common interests.

Inside the new architecture of development cooperation, the political and analytical notion of governance is fundamental. States are no longer capable of solving problems on their own (Karns, Mingst and Stiles, 2015), and moreover require the cooperation of others and the coordination of interests based on the perception of common problems. This serves to understand the regional governance process in Latin America, the SSC being an instrument for its formulation and management.

Finally, it is concluded that the SSC in Latin America has advanced in the consolidation of technical factors, of how to define and execute it, as same as political factors of how to conceive and guide it based on the construction of a narrative that has been shaped around some common interests and principles. However, the SSC is still a subjective conception of the countries of the South, in which domestic factors determine the dynamism of the diffusion process, as well as their instrumentalization from the political sphere.

## KEYWORDS

South-South cooperation; regional governance; Latin America; diffusion; social constructivism.





## Introducción

La cooperación Sur-Sur (CSS) es entendida como una idea socialmente construida por los países en desarrollo alrededor de una identidad colectiva, cuyas normas e instituciones han sido el resultado de las transformaciones de la arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo (CID), en especial tras el fin de la Guerra Fría. Uno de sus propósitos es el de promover y fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos para el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias (Naciones Unidas, 2010).

Normas, identidades e intereses son conceptos claves dentro del proceso de formación de las ideas que moldean la CSS en la práctica, por lo cual, este artículo se aborda desde el enfoque social constructivista. Los factores ideológicos (ideas, identidades, roles) y de liderazgo (intereses, instituciones, normas) de los agentes, en este caso estatales (Milani, 2018), son fundamentales para comprender la CSS dentro de las Relaciones Internacionales (Jiménez, 2003; Ayllón, 2007; Pauselli, 2013; Ojeda, 2016; Santander, 2016).

En cuanto a su definición, la CSS es polisémica y la manera de entenderla o de concebirla es intersubjetiva, los agentes (estados) la perciben, definen y ejecutan de maneras diferentes por lo cual, se encuentran diversas definiciones. Dentro de este amplio marco conceptual, independientemente de si su origen es estatal, académico o si proviene de organismos multilaterales, regionales o foros *ad hoc*, se evidencian dos elementos dentro del análisis: por un lado, su carácter político, al tratar de darle un espacio autónomo dentro de la arquitectura de la cooperación y, por el otro, el social que se articula con las agendas globales para el desarrollo.

En términos generales, la CSS es una “construcción social moldeada por la relación dialéctica entre conocimiento y poder” (Bergamaschi y Tickner, 2017, p. 10) por lo que dentro de este análisis resulta fundamental abordar el fenómeno de la CSS a partir de las estructuras ideacionales que la sustentan. Para comprender el comportamiento de los actores y la consolidación de sus intereses, los constructivistas sociales incorporan en su agenda investigativa “el estudio de la influencia que las ideas ejercen sobre las acciones. La causalidad ideacional” (Ibáñez, 2015, p. 197), que en este caso son los principios a través de los cuales se ha construido la CSS: “el respeto de la soberanía nacional, la implicación nacional y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo” (Naciones Unidas, 2010, p. 4).

En el 2019 se conmemoraron los cuarenta años de la ejecución de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), una iniciativa impulsada desde 1978 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para dinamizar el intercambio de conocimientos, experiencias y prácticas entre estados con problemáticas socioeconómicas afines (UNDP, 1978).

Conceptualmente la CTPD evolucionó a lo que hoy se denomina CSS, las narrativas, prácticas y principios bajo los que esta modalidad se ha ido consolidando, evidencian el interés de los países en desarrollo por construir consensos a través de diversos espacios de gobernanza, es decir, a partir de “la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan asuntos en común” (Commission on Global Governance, 1995, p. 16).

Esto último, resulta clave dentro de la nueva arquitectura de la CID porque los estados ya

no están en la capacidad de resolver los problemas por sí solos (Karns, Mingst y Stiles, 2015), sino que requieren de la cooperación de unos y otros, del mayor involucramiento de otros actores no estatales para, de esta forma, lograr la “coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes” (Ayllón, 2007, p. 33). Para el caso de América Latina, dicha coordinación se ha adelantado principalmente a través de procesos de integración regional, siendo la CSS un eje central de su gestión (Ayllón, Ojeda y Surasky, 2014; Viola, 2014).

Por tanto, desde un marco social constructivista de difusión de políticas, este artículo tiene el objetivo de entender el proceso de formación de la gobernanza regional de la CSS en América Latina analizando la consolidación de estructuras organizacionales en algunos países de la región. Posteriormente, se revisa cómo desde la institucionalidad creada por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) se ha favorecido el proceso de difusión de políticas, prácticas e ideas entre los países latinoamericanos que, en un primer momento, favorece la construcción de una gobernanza global de la CSS.

Este análisis se aborda desde tres apartados, en el primero, se hace una revisión teórica y conceptual a partir del constructivismo social utilizando el enfoque de difusión transnacional de ideas, políticas y normas como pauta analítica. El segundo epígrafe, describe la evolución histórica de la CSS desde sus estructuras ideacionales, es decir, a partir de entender cómo las ideas y los hechos se han influenciado mutuamente para fortalecer las relaciones entre estados vía cooperación. La tercera parte, es más extensa que las anteriores, por cuanto analiza el proceso de apropiación nacional de la CSS en América Latina a partir de la difusión de normas vía emulación y aprendizaje.

A partir de este enfoque, se busca comprender la formación de estructuras organizacionales que, a su vez, han fortalecido el proceso de gobernanza regional, destacándose principalmente el trabajo que se adelanta desde la SEGIB para la sistematización de prácticas de CSS, que ha servido como “una herramienta de gobernanza regional” (Ayllón, 2016, p. 41), a través de la cual se han construido paulatinamente normas que facilitan el intercambio de ideas, experiencias, políticas públicas, estrategias de desarrollo y conocimiento que son difundidas a otras regiones geográficas. Siguiendo esta misma línea argumentativa, a pesar de la coyuntura política de cada país, o de sus diferencias socioeconómicas, la CSS en la región ha alcanzado niveles de concertación en diversos escenarios de integración, por lo cual representa “una opción por potenciar la proyección de América Latina y su vinculación con otros países y bloques en el Sur Global” (Ayllón, 2016, p. 42).

### **I. Difusión de políticas de CSS a la luz del constructivismo social**

El constructivismo social permite hacer preguntas sobre la política mundial y su estructura. Desde este enfoque se hace énfasis en la dimensión social, en la posibilidad de cambio en las relaciones internacionales, ocupándose de cómo entender el proceso de mutua constitución entre agente y estructura.

No obstante, tal como señalan Finnemore y Sikkink (2001), este último postulado ha sido fuente de división teórica entre académicos constructivistas, siendo el problema agente-estructura, planteado por Wendt (1987, 1992, 1995), uno de los temas alrededor de los cuales ha girado gran parte del debate e investigación académica constructivista (Finnemore y Sikkink, 2001; Burchill,



2005; Wight, 2006; Checkel, 2008; Ibáñez, 2015). Desde esta perspectiva, si bien “las propiedades de los agentes y de las estructuras sociales son relevantes para explicar el comportamiento social” (Wendt, 1987, p. 338) el problema radica en entender cómo agente-estructura se interrelacionan.

Por ejemplo, en el estudio de las Relaciones Internacionales, la CSS ha sido estudiada desde la noción de *estructura* con el objeto de comprender los cambios en la distribución del poder dentro de la cooperación internacional al desarrollo (Agnew, 1998; Mawdsley, 2015, 2018). Asimismo, se ha abordado a partir del enfoque de *agente* (estado) para observar el auge de las potencias emergentes y su comportamiento en la política internacional (Bergamashi y Soulé-Kohndou, 2016; Engel y Keijzer, 2013; Quadir, 2013; Souza, 2013). Este último es el enfoque alrededor del cual se aborda este artículo.

Lo anterior evidencia que la CSS, más allá de ser un instrumento técnico para el intercambio de buenas prácticas, es también un fenómeno de creciente interés académico. Su construcción social, la forma como hechos e ideas se interrelacionan para darle forma a su institución<sup>1</sup>, la formación de identidades y la acción de los estados, entre otros factores que constituyen la CSS, son parte de la agenda investigativa constructivista, la cual ha venido ampliando sus temas y métodos de investigación.

Por tanto, se parte del supuesto de que no hay una única concepción que permita entender cómo es el mundo o cómo debería ser (Wight, 2006), por el contrario, se observa de formas distintas; así sucede, por ejemplo, con los países en desarrollo en la manera como cada uno concibe e instrumentaliza la CSS. Así, la pauta de análisis propuesta para este artículo parte de un enfoque constructivista de difusión que se centra en las normas y se enfoca en los agentes estatales con el propósito de comprender la formación de la CSS en un plano regional y su posible difusión hacia lo global.

Desde una perspectiva sociológica interpretativa, el constructivismo social favorece la comprensión de distintos fenómenos y su proceso<sup>2</sup> de formación (Wendt, 1992). Para Finnemore y Sikkink (2001) los estudios constructivistas giran alrededor de entender cómo los factores sociales cambian e influyen políticas, e incluso cambios en las reglas<sup>3</sup>.

Esto último, por ejemplo, es abordado en el análisis descriptivo del segundo apartado, en el cual se interpreta la reemergencia de la CSS a inicios del siglo XXI a partir del auge de potencias emergentes del Sur, cuya actuación transforma prácticas en la estructura, e influye el comportamiento de otros agentes. En este sentido, la construcción de una identidad colectiva alrededor de factores ideacionales le ha dado forma a la realidad social de la CSS y le ha dado subjetividad a su narrativa.

En cuanto al concepto de narrativa, siguiendo a Fraundorfer (2015), este puede ser abord-

<sup>1</sup> “Una colección relativamente estable de prácticas y reglas que definen el comportamiento apropiado para grupos específicos de actores en situaciones específicas. Dichas prácticas y reglas están integradas en estructuras de significado y esquemas de interpretación que explican y legitiman identidades particulares, prácticas y reglas asociadas con ellas” (March y Olsen, 1998, p. 948).

<sup>2</sup> Definido por Wendt (1992) como una forma de interacción y de aprendizaje.

<sup>3</sup> Una regla es “un mandato que le dice a la gente qué hacer y todas las formas como las personas lidian con las reglas se llaman prácticas. Las reglas les dan opciones a los agentes” (Onuf, 1998, p. 59).

ado como una noción del ejercicio del poder que se manifiesta como forma particular del discurso, como parte de la realidad política de los agentes. Las historias son reinterpretadas para proyectar una visión y mostrar puntos de vista que se transmiten a través de un discurso que, a su vez, es una herramienta utilizada por los actores políticos para influenciar y cambiar realidades o, en última instancia, darles sentido a sus decisiones.

A partir de lo anterior, la estructura ideacional que ha moldeado la CSS se evidencia en una narrativa cargada de símbolos, que evidencia creencias sobre el deber ser del intercambio entre iguales, significados sobre el lugar y el rol que desempeñan en materia de CID, y conocimientos colectivos alrededor de la práctica que se sustenta en los principios que la rigen.

A partir del enfoque de difusión de políticas, lo que se observa en el caso de América Latina, es que la CSS se ha dinamizado a partir de los agentes estatales, los cuales impulsan el proceso de difusión, diseñan las normas y favorecen o entorpecen su acción. A partir de este postulado, se entiende que son los agentes los que dan significado a la realidad, su autonomía es intersubjetiva y el conjunto de sus interacciones ayuda a construir, reproducir y transformar las estructuras (Burchill, 2005).

El estado como agente se entiende a partir de las estructuras organizacionales (internas) que le han dado forma a las identidades e intereses de los actores (Wendt, 1995). En este sentido, la estructura está impregnada de factores ideacionales que definen los intereses de los agentes (Ruggie, 1998). Dentro de las estructuras organizacionales, las decisiones individuales son implementadas al interior del aparato estatal, desde donde se rigen prácticas y normas para la implementación de políticas que, una vez adoptadas y en caso de ser exitosas o satisfactorias, se difunden.

La idea alrededor de la transferencia de políticas ha sido abordada principalmente por la Ciencia Política, destacándose las investigaciones de Dolowitz y Marsh (2002), alrededor del concepto de *policy transfer*, “conocimiento acerca de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) es usado en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema” (p. 5).

Marsh y Sharman (2009) van más allá y lo amplían al campo de las Relaciones Internacionales, donde se privilegia el análisis en la *estructura*, y no tanto en la *agencia* como se ha tendido a hacer en la Ciencia Política. Por tanto, dentro del campo de las Relaciones Internacionales se hace énfasis en la “difusión de políticas”, un concepto que se ha incorporado en el constructivismo social, cuya agenda ha tendido a ampliarse, y centran su atención en los problemas de la complejidad de la norma y en cómo se estructura (Fehl, 2019).

La difusión de normas, ideas, prácticas y políticas se da debido a la creciente interdependencia entre los actores (Gilardi, 2013). Dicha difusión puede darse a partir de cuatro mecanismos: emulación, aprendizaje, competencia o coerción, pero dado que el proceso de formación de la CSS latinoamericana se ha desarrollado vía emulación y aprendizaje, se definen estos dos mecanismos que se retoman en el tercer apartado.



En cuanto al proceso de difusión vía emulación, siguiendo la línea de Gilardi, significa que las características normativas y socialmente construidas de las políticas son más importantes que sus consecuencias objetivas, es decir, "las organizaciones se ajustan a lo que se define socialmente como apropiado y eficiente, sin tener en cuenta el impacto real en el desempeño de la organización" (2013, p. 466). Un mecanismo descrito por Marsh y Sharman (2009) así: "proceso de copiar modelos extranjeros en términos de factores simbólicos o normativos, en lugar de una preocupación técnica o racional con la eficiencia funcional" (p. 272).

La emulación también puede entenderse a partir de la difusión de normas; en ese sentido, siguiendo la definición de Sikkink (1991), una norma es un conjunto de reglas y prácticas que rigen unas organizaciones y determinan el comportamiento de los actores dentro de una determinada organización. De manera complementaria, para Finnemore y Sikkink (1998), las normas se envuelven en estándares de comportamiento entre lo "apropiado" y lo "propio" y tienen una dimensión tanto intersubjetiva como evaluativa, esta última vinculada a una cuestión moral sobre el comportamiento de los agentes.

Las autoras analizan el proceso que surge una norma, desde el momento en que se crea por necesidad, "la emergencia de la norma", seguido por un efecto en cascada que se refiere al momento en que la norma se socializa y empieza a darse la difusión y, por último, la internacionalización de la norma, cuando es aceptada y cuya implementación o presencia ya no permite otro tipo de comportamiento. Para el caso de la CSS, las normas son más de tipo constitutivo que regulativo, que se van adaptando conforme a los cambios en las narrativas y los acuerdos políticos. Dichas normas pueden ser regulativas, que ordenan y limitan el comportamiento, o constitutivas, crean nuevos actores, intereses y categorías de acción (Finnemore y Sikkink, 1998).

En cuanto al aprendizaje, hace referencia a como la experiencia de otros puede proporcionar información útil sobre las posibles consecuencias de una política. Para Gilardi, es un "proceso mediante el cual los responsables de las políticas utilizan la experiencia de otros países" (2013, p. 463). Este, por ejemplo, es el mecanismo más practicado por los países latinoamericanos que han desarrollado un activo rol de oferentes de cooperación y difunden sus políticas públicas exitosas, es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba y México, para destacar a manera de ejemplo los países que han implementado el mayor número de prácticas de CSS como oferentes (SEGIB, 2018).

La CSS ha estado influenciada por las ideas, normas y políticas propias del contexto internacional en el que los países en desarrollo han construido una identidad colectiva. Las ideas que forman la CSS han sido promovidas a nivel global por algunos órganos al interior de las Naciones Unidas, pero muy especialmente desde los organismos regionales, subregionales e interregionales<sup>4</sup>.

Finalmente, dos son las conclusiones que de manera exploratoria se abstraen de lo discutido en este apartado, y hacen referencia a la importancia dentro del análisis constructivista del rol

---

<sup>4</sup> América Latina es la región con el mayor número de foros o escenarios de integración en los que la definición e implementación de la CSS ocupan un espacio importante. En cuanto a lo interregional, se destacan las cumbres América del Sur – África; América del Sur – Asia; Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (Focalae) y la Cumbre Afroasiática del estado y de gobierno (Bandung + 60). Estos foros han logrado "vincular experiencias históricas y concepciones de la CSS y la cooperación triangular plurales pero unidas por el común denominador de las narrativas y principios (...) que vinculan a los países en desarrollo" (Ayllón, 2018, p. 22).

que tienen las normas y los agentes para comprender el comportamiento de la CSS en la región latinoamericana y, de esta forma, el proceso de difusión de políticas.

En primer lugar, el proceso de difusión de políticas, prácticas e ideas se ha dado vía aprendizaje y emulación, factores claves para la consolidación de su institucionalidad. En segundo lugar, que la CSS sigue siendo una práctica principalmente desarrollada por los estados, por lo que se aborda su análisis a partir de su agencia, de su capacidad para llevar a cabo la difusión de un país a otro (Marsh y Sharman, 2009).

## **2. Surgimiento de la CSS desde las estructuras ideacionales**

La construcción de la CSS ha estado fundamentalmente ligada a su componente narrativo, por lo que este segundo apartado analiza los hechos sociales y el rol de las ideas en el proceso de formación de esta modalidad. La CSS se ha cimentado dentro de una estructura ideacional en la que se evidencian creencias, significados y conocimientos que, en la práctica, se materializan a través del discurso de los gobiernos que la practican.

Su historia se remonta a la década de los cincuenta con la Conferencia Afroasiática de Bandung (Indonesia), en la que fueron aprobados los diez principios para el establecimiento de las relaciones entre países en desarrollo, que dan sustento a la CSS. Este encuentro les permitió a sus participantes “superar sus diferencias y avanzar en la cooperación política entre sociedades con características similares” (Ayllón, 2013, p. 24). Asimismo, sentó las bases para que una década después se creara el Movimiento de los No Alineados, al que le sucedieron diversos encuentros con el propósito de fortalecer los espacios de diálogo y concertación entre un Sur geopolítico.

Para Ojeda (2016), la década de los setenta fue el escenario propicio para la “búsqueda de la concertación política y la institucionalización” (p. 67) de las alianzas Sur-Sur. Un período en el cual se fortalecieron los ideales políticos de los países en desarrollo alrededor de la cooperación como un instrumento para el desarrollo, e incluso una vía para transformar el imperante orden económico internacional (Milani, 2018, p. 43).

Frente a esto último, a través de las Naciones Unidas los países del Sur buscaban legitimar su acción colectiva. Para 1974 se aprobaron dos resoluciones que pretendían instaurar un nuevo orden económico internacional (Chaturvedi, Fues y Sidiropoulos, 2012; Surasky y Ayllón, 2018) y que respondían principalmente a los intereses y a la voluntad de estos por ampliar su participación en los procesos de toma de decisión y negociación a nivel mundial.

Para promover la CTPD, las Naciones Unidas ejercieron un rol fundamental para la difusión de ideas, prácticas y conocimientos, en especial porque era el organismo multilateral en el que los países en desarrollo tenían mayor voz y representatividad. Mediante la Resolución 3251 (XXIX) de 1974, se creó la Unidad Especial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a la cual se le dio el mandato de facilitar la comunicación, difundir el conocimiento, las experiencias y las políticas entre países en desarrollo (Naciones Unidas, 1974). En esa línea, para 1978 esta unidad especial organizó en la capital argentina el primer encuentro sobre CTPD, un hecho histórico que continúa siendo icónico en la formación y definición de la CSS.



En dicho encuentro, se adoptó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), que más que un documento político se consolidó como un instrumento técnico para el manejo de la CTPD. En su párrafo introductorio, el PABA destaca que con su aprobación se sientan las bases conceptuales y técnicas para el fortalecimiento de capacidades nacionales (UNDP, 1978).

No obstante, la aprobación del PABA se enmarcó en el contexto de Guerra Fría, en el cual primaban las lógicas ideológicas y políticas que limitaban la capacidad de acción de los estados del Sur. Fue un período de contrastes; por un lado, fue la “gestación fallida de un nuevo orden, de perfiles no claramente definidos” (Surasky y Ayllón, 2018, p. 41), que se evidenció en el PABA ante la ausencia de elementos políticos “que hoy son ineludibles: democracia, participación, rendición de cuentas y buen gobierno” (Surasky, 2015, p. 3). Por otra parte, fue una época en la cual se fortaleció la idea de una identidad del Sur, siendo la CTPD un instrumento para su acción.

Con el fin de la Guerra Fría, la década de los noventa se caracterizó por el auge de cumbres sobre diversas problemáticas que fueron impulsadas desde la ONU (Sanahuja y Tezanos, 2016; Chaturvedi et al., 2012) y “la globalización se convierte en un factor catalizador para el multilateralismo” (Antonini y Hirst, 2009, p. 31). Estos encuentros se materializaron en una agenda global para el desarrollo, la denominada Agenda del Milenio (2000) que recoge ocho objetivos, a través de los cuales también se pretendía revitalizar el sistema de ayuda al desarrollo a través del diseño de diversos mecanismos, instrumentos y estrategias para hacerlo más eficaz (Hulme, 2009).

Tras la aprobación de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y posteriormente, el Consenso de Monterrey (2002) sobre la financiación para el desarrollo, se marcó la pauta frente a la necesidad de encontrar diversos mecanismos políticos y económicos para financiar y fortalecer las estrategias de cooperación con miras a alcanzar metas comunes a nivel global y de esta forma disminuir la pobreza extrema y el hambre en un período de quince años.

Si bien ninguno de los ODM menciona la CSS, el último objetivo señala la necesidad de “fomentar una asociación global para el desarrollo” (Naciones Unidas, 2000) que contempla diversos mecanismos de cooperación entre los que se vinculan actores tanto estatales como no estatales, ampliando la cooperación hacia verdaderos marcos de gobernanza global.

En 2004, la Resolución 58/220 de 2004 de la Asamblea General aprobó que la Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo pasara a denominarse Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC, 2018), dando así un reconocimiento a los cambios propios en las narrativas de un amplio grupo de países que se perciben como socios para el desarrollo. A este contexto institucional, se le suma el auge de potencias emergentes del Sur, cuya participación en ámbitos internacionales de toma de decisión fortalece una idea del Sur (Mawdsley, 2012; Quadir, 2013).

Estas nuevas potencias regionales emergentes (Brasil, China, India y Sur África) desempeñan un rol fundamental en el diseño ideológico y normativo de la CSS durante la primera década del siglo XXI. En cuanto a esto último, no solo crean nuevos espacios de integración interregional como el Foro Trilateral India, Brasil y Sur África, sino que participan, de manera activa, a través de la United Nations Office for South South Cooperation (UNOSSC) e incrementan sus

aportes económicos para fortalecer la financiación de proyectos e investigaciones en materia de CSS y con esto tener un mayor juego político en la definición de estrategias y proyectos dirigidos desde esta oficina (Bergamashi y Soulé-Kohndou, 2016).

El interés por fortalecer mecanismos financieros y económicos va acompañado de la definición y difusión de principios para caracterizar y ejecutar la CSS. La reemergencia de la CSS ha estado cargada de significados en su narrativa que reflejan cambios en las estructuras ideacionales, que se desarrollan fuera de la estructura social construida durante casi cincuenta años por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Desde el discurso, se fortalece la idea de una cooperación horizontal entre socios, que es dinámica, solidaria y desinteresada, que incorpora un factor moral dentro de su discurso.

Sin embargo, la práctica de la CSS no necesariamente se enfoca en resolver los problemas de desarrollo, sino que se materializa a través de la implementación de diversas estrategias que incorporan también lo comercial, lo político, e incluso de seguridad<sup>5</sup>. Tanto el alcance como la definición de los intereses políticos de la CSS, no dejan de ser una concepción subjetiva de los países del Sur que buscan unificar criterios a través de la consolidación de factores de tipo técnico de cómo definirla y ejecutarla, e incluso de factores políticos de cómo concebirla y guiarla a partir de la construcción de la identidad en una lógica discursiva. Para Mawdsley, la CSS se enmarca en “un régimen simbólico ampliamente compartido creado a través de estrategias discursivas y expresiones particulares” (2012, p. 268).

América Latina no ha sido una región ajena a este proceso. Desde marcos de gobernanza regional, la narrativa de la CSS se ha instrumentalizado para fortalecer los procesos de integración, dándole forma a la estructura ideacional bajo la que se da la difusión de prácticas, ideas y políticas entre países socios a través de mecanismos como el aprendizaje. No obstante, esta estructura ideacional se muestra compleja, pues a pesar de existir una narrativa colectiva que le ha dado forma, cada país ha surtido su propio proceso de acomodación y reinserción dentro de la institucionalidad de la CSS, tal como se analiza en el siguiente apartado.

### 3. La agencia de América Latina y su rol en la ejecución de la CSS

Como fenómeno de estudio, la CSS se ha transformado conforme a las dinámicas del sistema internacional. Cada momento de auge, estancamiento o retroceso responde a esos cambios que hacen de esta una estructura intersubjetiva y moldeada de ideas, valores y símbolos. Por lo cual, el análisis que acompaña este apartado se centra en un marco temporal que va hasta la publicación del informe de la SEGIB, *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (2018).

Esta tercera parte, tiene como propósito estudiar el proceso de formación de la CSS en América Latina. En primer lugar, es preciso señalar que la difusión de políticas, prácticas e ideas que se desarrollan en materia de CID son el resultado de un proceso de transferencia llevado a cabo de Norte a Sur, y que se ha dinamizado en las dos últimas décadas de Sur a Sur. Frente a esto último, se analizan las estructuras institucionales de algunos países de la región, los cuales, según cifras y datos suministrados por la SEGIB (2018), son los más dinámicos en el ejercicio de la cooperación en su rol de oferentes.

<sup>5</sup> Colombia, por ejemplo, es el caso más representativo de cómo se instrumentaliza la CSS en materia de seguridad (Ruiz, 2018).





A partir del concepto de difusión, abordado en el marco teórico y conceptual, se explica la forma en que en un inicio se estructuraron las agencias de CID de algunos países de América Latina, un proceso de difusión vía emulación de normas que se adaptan a las estructuras burocráticas de cada estado (Sikkink, 1991). Asimismo, este concepto de difusión se revisa para observar cómo se da la transferencia vía aprendizaje en la implementación y adecuación de marcos institucionales para la definición y gestión de la CSS en la región.

En cuanto a la difusión política por emulación, Finnemore y Sikkink (1998) señalan la importancia de las normas dentro de las transformaciones políticas que, para el caso de América Latina, son el resultado de la forma en que las políticas y prácticas en materia de cooperación han viajado de Norte a Sur emulando estructuras organizacionales para su gestión. Milani (2018), por ejemplo, identifica a partir de las estructuras organizacionales de las agencias de cooperación de los miembros del CAD, cuatro modelos, que en el caso de América Latina se replican.

En el primer modelo, la responsabilidad sobre el diseño, formulación y ejecución de la CID recae directamente en el ministerio de relaciones exteriores, desde donde se definen las estrategias, los montos, los socios y la política, entre otros. En el segundo modelo, existe una agencia de cooperación que está adscrita a la cancillería desde donde se da línea y se define la estrategia política, pero en cuya agencia recae la responsabilidad de liderar la implementación y puesta en marcha de la agenda de CID.

En el tercer modelo, el ministerio de relaciones exteriores es el encargado de dar una línea política global, y existe una agencia en la que recae cierto grado de autonomía, es decir, que tiene la facultad de ejecutar la CID. Por último, se encuentra el cuarto modelo, en el cual el país crea un ministerio propio o agencia que, junto a la cancillería, definen las líneas políticas, objetivos, montos, estrategias, etc., en materia de CID<sup>6</sup>.

Tomando los cuatro modelos antes descritos y extrapolándolos al caso de América Latina, se evidencian estructuras institucionales similares entre las que se pueden mencionar algunos ejemplos<sup>7</sup>. Las agencias de Argentina y México emulan la estructura propuesta para explicar el primer modelo, que señala que los temas de CID son manejados desde el ministerio de relaciones exteriores.

En cuanto al segundo, la estructura más representativa es la de Brasil, que incluso para Milani (2018) es un modelo híbrido entre el segundo y el tercer modelo, porque cuenta con una agencia autónoma y está adscrita al ministerio de relaciones exteriores que da línea política; dentro de este modelo se destaca la agencia chilena de cooperación internacional.

Finalmente, está el modelo que adopta una estructura independiente pero complementaria al ministerio de relaciones exteriores en los que la directriz y ejecución en materia de coope-

<sup>6</sup> Dentro del análisis descriptivo de los modelos de agencia existentes en los países miembros de la OCDE analizados por Milani están: primer modelo Dinamarca y Noruega; segundo modelo Países Bajos, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia y Suiza; tercer modelo Alemania, Austria, España, Estados Unidos, Francia, Japón, Portugal y Suecia, y cuarto modelo Australia, Canadá y Reino Unido (Milani, 2018, pp. 204-205).

<sup>7</sup> Para este ejercicio se analizó la información oficial publicada en las páginas web de cada una de las agencias de cooperación incluidas en el cuadro.

ración recae sobre algún ministerio, que es el caso de Cuba. En cuanto a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) es un modelo complejo, puesto que su agencia está adscrita directamente a la presidencia, trabajan de la mano con el ministerio de relaciones exteriores, e incluso, con otras entidades estatales. Cuenta con autonomía limitada en la toma de decisiones por lo que se clasifica entre un modelo tres y cuatro.

En términos generales, la anterior clasificación muestra cómo se emulan modelos de gestión y de toma de decisión organizacionales desde los miembros del CAD hacia América Latina, una estructura que continúa respondiendo a las dinámicas de la arquitectura de la ayuda al desarrollo. No obstante, a lo largo de este artículo, también se ha analizado cómo los hechos y las ideas se han interrelacionado desde Bandung (1955) hasta PABA+40 (2019)<sup>8</sup> para darle forma a las estructuras ideacionales e institucionales en materia de CSS.

A lo largo de la última década, el creciente interés que la CSS ha despertado en términos políticos en los países latinoamericanos ha impulsado el intercambio de prácticas institucionales que evidencian la necesidad de darle un manejo político, pero en especial técnico. Desde esta dimensión, la CSS se desarrolla como un proceso para el intercambio de ideas y experiencias exitosas entre socios (SEGIB, 2011, 2018), para lo cual, las mencionadas agencias de cooperación de los países de la región cuentan con una oficina, departamento o dirección que se encarga del manejo de la CSS.

Frente a esto último, Marsh y Sharman señalan la importancia que tienen los factores domésticos para que se lleve a cabo la difusión de políticas, los cuales incluyen las “estructuras burocráticas, el número de jugadores con poder de decisión, el ciclo de los períodos electorales” (2009, p. 279), entre otros, que influyen en el intercambio y favorecen las experiencias. Los agentes adoptan reglas o instituciones que consideran apropiadas para sus entornos locales (Fehl, 2019).

Uno de los principales aspectos para resaltar de la CSS implementada hasta el momento por parte de los países de América Latina es su búsqueda por fortalecer sus capacidades nacionales vía emulación o aprendizaje, para lo cual “el intercambio de experiencias en materia de políticas públicas y fortalecimiento institucional, formación de profesionales e incorporación de nuevas tecnologías [y prácticas] para mejorar la gestión pública” (Ayllón, 2013, pp. 74-75) resulta fundamental.

El siguiente cuadro resume la estructura adoptada por los países de América Latina para la implementación de la CSS en la normatividad de sus agencias como un factor para el fortalecimiento de capacidades nacionales. Esto último va ligado al grado de experticia que cada país adquiere en un tema, que depende tanto de los intereses del gobierno de turno, como de la capacidad de agencia de los estados. Por ejemplo, Brasil priorizó políticas en materia de salud, educación y agroindustria; Colombia en seguridad (como herramienta para alcanzar el desarrollo)<sup>9</sup> y bancarización, y México en cultura, educación y fortalecimiento institucional (SEGIB, 2018).

<sup>8</sup> Como se le conoce a la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur.

<sup>9</sup> Como queda reflejado en la hoja de ruta 2015-2018 de la Agencia Presidencial de la cooperación internacional de COLOMBIA (APC-Colombia) en la que se destaca como tema transversal, los asuntos de paz (APC-Colombia, 2015).



Asimismo, el cuadro también incorpora las definiciones oficiales que sobre CSS han construido sus agencias, lo que demuestra la intersubjetividad de sus discursos y la posición desde la cual la entienden (política, técnica, económica). Tal como se mencionó en el primer apartado, la narrativa es un factor clave para comprender el proceso de formación, y de inserción de cada país en la arquitectura de la CID.

### Institucionalidad en materia de CSS de seis países de América Latina

Agencia	Institucionalidad CSS	Definición CSS
<b>BRASIL</b> Agência Brasileira de Cooperação (ABC)	ABC cuenta con siete coordinaciones generales, de las cuales dos se encargan de dirigir las acciones y políticas hacia los países en desarrollo: Coordenação-Geral de cooperação Técnica África, Ásia e Oceania (CGAA), y la Coordenação-Geral de cooperação Técnica América Latina, Caribe e Europa oriental (CGAE).	“La estrategia de cooperación técnica prestada por Brasil está centrada en el fortalecimiento institucional de sus socios, condición fundamental para que la transferencia y la absorción de los conocimientos sean efectivos. Sin ánimo de lucro y desvinculada de intereses comerciales, la cooperación técnica pretende compartir las mejores prácticas en las áreas demandadas por los países socios” (ABC, s.f.).
<b>MÉXICO</b> Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexid)	Amexid cuenta con cinco direcciones generales, todas ellas ejecutan proyectos de CSS. Las direcciones generales son: 1. Cooperación educativa y cultural, 2. Promoción económica internacional, 3. Relaciones económicas bilaterales, 4. Técnica y científica, 5. Proyecto de integración y desarrollo de Mesoamérica.	La CSS es “un proceso de intercambio de experiencias, conocimiento y personal calificado entre dos o más países en desarrollo, incluso iniciativas regionales e internacionales. Desde hace muchos años, México ha estado comprometido a este tipo de intercambio con países del Sur, particularmente en América Latina y el Caribe” (AMEXCID, s.f.).
<b>ARGENTINA</b> Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos	La CSS y triangular de Argentina se impulsa a través del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR) a través del cual se busca consolidar la presencia y multiplicar el impacto de la cooperación argentina.	La política de cooperación internacional de la Argentina se ha construido sobre la base de nuestra pertenencia a la región latinoamericana y al mundo en desarrollo, donde compartimos la convicción de que la cooperación debe plantearse en un plano de horizontalidad, en el cual los estados nos asociamos para encontrar a través del trabajo conjunto las estrategias y políticas más adecuadas para responder a nuestras necesidades y superar los desafíos que nos plantea el desarrollo como Estados soberanos (Dirección General de Cooperación internacional, s.f.).
<b>CUBA</b> Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera	La cooperación cubana es desarrollada desde el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera desde la Dirección General de Colaboración Económica. Dentro de esta, Cuba también tiene una dirección encargada de la cooperación que ofrece y que recibe ayuda. Esta política está articulada con el Ministerio de Relaciones Exteriores.	A diferencia de los otros países, Cuba no cuenta con una definición específica. No obstante, se enmarca entre la visión de CTPD naciente desde el PABA (1978) y que se enmarca desde un discurso político de emancipación y autonomía.
<b>CHILE</b> Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Agcid)	La Agcid articula su política nacional de cooperación para el desarrollo con la demanda de los que denomina países socios del Sur. La Agcid cuenta con seis departamentos de los cuales dos se encargan de coordinar y dirigir la estrategia de CSS: Departamento de Formación y Becas y, Departamento de Cooperación Horizontal.	“Chile entiende la Cooperación Sur-Sur como una cooperación técnica y no financiera, la que se realiza mediante acciones directas y proyectos, e implica concentrar nuestros esfuerzos en traspasar capacidades y conocimientos, principalmente, en materias de políticas públicas y en formación de recursos humanos” (AGCI, s.f.).
<b>COLOMBIA</b> Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia)	APC-Colombia está organizada alrededor de cuatro direcciones, desde la Dirección de Oferta se coordina, gestiona y se da orientación técnica alrededor de las estrategias regionales diseñadas desde el Ministerio de Relaciones Exteriores.	“Es un instrumento privilegiado de la política exterior colombiana que se orienta en la generación de agendas positivas y en el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos de alto valor con países en desarrollo. Diseñamos e implementamos el modelo de cuantificación y agregación de valor: Metodología que calcula el aporte de un proyecto de CSS en términos de recursos invertidos (cuantificación) y conocimiento generado (agregación de valor)” (APC-Colombia, s.f.).

*Fuente: Elaboración propia a partir de la información oficial suministrada por cada agencia en su página web.*

El análisis alrededor de la difusión de normas en materia de CSS se ha centrado en su

carácter instrumental, en el cual, tal como se señaló, hay un proceso inicial de emulación a partir del conocimiento adquirido desde lo internacional, pero que se transforma y adapta conforme evoluciona la CID. La CSS nace como una práctica política entre los países latinoamericanos y como vía complementaria para la cooperación Norte-Sur, e incluso como contestación política a un mayor grado de autonomía (Agnew, 2003), de ahí que su práctica se instrumentalice a través de la política exterior, como evidencia algunas de las definiciones de CSS mencionadas.

### 3.1. La gobernanza regional de la CSS: el caso de la SEGIB

Durante la primera década del nuevo siglo, América Latina se caracterizó por la alineación de intereses políticos alrededor de marcos de integración regional que respondían al buen momento de la economía mundial. En esa línea, algunos autores definen este período como la década dorada de la CSS (Sotillo y Ayllón, 2017), porque se incrementó el intercambio de proyectos entre países de la región (Xalma, 2013).

Dentro de este contexto, la CSS tiene una gran acogida desde las organizaciones regionales, en las cuales “se consolidaron diversos espacios que contribuyeron a generar nuevos ámbitos de discusión para las autoridades en materia de cooperación” (SEGIB, 2018, p. 60), entre los más representativos: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2005), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2011) y la Alianza del Pacífico (AP, 2011).

No obstante, el que mayores avances ha tenido en la definición de criterios de medición, conceptos y prácticas ha sido la SEGIB, un organismo internacional conformado por veintidós países (entre los que se encuentran Andorra, España y Portugal) que tiene entre sus funciones la de implementar y fortalecer la CSS en la región. La SEGIB ha favorecido la articulación de los intereses, ideas y políticas entre los países iberoamericanos, cuyos resultados se evidencian a través de una publicación anual sobre el estado de la CSS (SEGIB, 2018). Dichos informes se publican desde el 2007 con el propósito de dotar a los tomadores de decisión de instrumentos técnicos y políticos, que van desde su conceptualización hasta la sistematización y registro de prácticas entre países (Ayllón, Ojeda y Surasky, 2014).

Desde la SEGIB, la CSS se define “como una cooperación técnica basada en el fortalecimiento mutuo de capacidades, impulsada fundamentalmente a través de programas, proyectos y acciones de cooperación y ejecutada bajo las modalidades bilateral, triangular o regional” (SEGIB, 2018, p. 71), lo cual hay que mencionar, hace parte de los consensos alcanzados a nivel iberoamericano.

Entre los datos suministrados por el informe de la SEGIB que se ha venido citando, este señala que “entre 2006 y 2015, los países de la región participaron en alrededor de 7375 programas, proyectos y acciones de CSS” (2018, p. 67), que fueron ejecutados entre todos sus miembros, pero destacándose las acciones en su rol de oferente Brasil México y Argentina, seguidos por Cuba, Chile y Colombia, razón por la cual se tomaron antes estos seis países como ejemplos para el análisis. En cuanto al rol de receptor, la mayoría de los programas, proyectos y acciones estuvieron encaminados principalmente hacia países que dentro de la región tienen una menor renta: El Salvador, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala.



Entre sus principales logros puede señalarse la continua publicación de los informes, lo que demuestra los avances que la región ha venido realizando para mejorar las prácticas alrededor de la CSS, y en especial por alcanzar consensos. Por lo cual, la región es ahora un referente de buenas prácticas para otras áreas geográficas, como por ejemplo para África que, a través de la Nueva Asociación para el Desarrollo Económico de África (NEPAD), publicó en 2018 su primer informe sobre la CSS desarrollada por los países de la región, que se realizó bajo la coordinación del PNUD con el apoyo y experiencia de la SEGIB (UNDP, 2018).

Por otro lado, los países de la región cada vez más, y en distintos escenarios, muestran “posiciones comunes sobre CSS, en diferentes escenarios internacionales” (SEGIB, 2018, p. 41), lo que les ha permitido avanzar en la construcción de mecanismos de seguimiento para hacer más eficaz la CSS, así como herramientas de capacitación y construcción colectiva de conocimiento.

Sin embargo, en la búsqueda de consensos y de resultados, sus informes incluyen como producto medible de la CSS las acciones, que hacen referencia a actividades de muy corto plazo y que tienen como objeto “ejecutarse por una sola vez en modalidades o proyectos muy concretos” (Xalma, 2013, p. 33), lo que incrementa el número de prácticas y desvirtúa su verdadero impacto.

En cuanto a esto, aún no existe consenso en sobre cómo medir la CSS. Frente a este tema hay posturas que, aunque no son tan antagónicas, no han permitido la construcción de acuerdos frente a ello. El interés por medirla, más allá de servir de insumo para conocer su verdadero impacto, responde principalmente a los intereses políticos de los gobiernos por aumentar su visibilidad internacional.

Lo anterior es un reflejo de las falencias que tiene la estructura regional frente a la definición de elementos que podrían fortalecer su agencia, y que de cierta manera le permitiera mejorar la práctica y la eficacia de la CSS. No obstante, tal como señala Prado, aunque son ejercicios incipientes, continúan “en constante construcción y perfeccionamiento, y están contribuyendo de forma gradual a mejorar la gobernanza de la CSS” (2016, p. 42).

## Conclusiones

Para entender el proceso de formación de la CSS en América Latina, se analizó desde un enfoque constructivista de difusión de políticas la construcción de estructuras organizacionales, por medio de las cuales se han moldeado los intereses e ideas de los gobiernos de la región. Asimismo, se señaló cómo ha evolucionado a partir de la identificación de intereses comunes entre agentes que se perciben como iguales.

Para ello, se hizo una revisión de los hechos sociales más icónicos en la consolidación y formación de estructuras ideacionales de la CSS. Para entender lo que se comprende, define y ejecuta en la actualidad en nombre de las relaciones horizontales, se fueron abordando a lo largo del artículo, conceptos y postulados generales del enfoque constructivista, así como el de difusión.

Una vez analizado el contexto histórico surtido por los países en desarrollo para la implementación de la CTPD hasta el fortalecimiento de la CSS, se observa que su reemergencia no

se dio sino hasta entrado el siglo XXI. La primera década del nuevo siglo fue testigo del ascenso de los países del Sur, en especial de las denominadas potencias emergentes, que ejercieron un importante rol para llevar a cabo el proceso de transformación del imperante orden instaurado en la Guerra Fría por los países de la OCDE y los organismos internacionales a la arquitectura de la ayuda al desarrollo.

El interés de centrar el análisis en América Latina responde a dos cuestiones, por un lado, al dinamismo proyectado desde los organismos regionales para la implementación de prácticas de CSS, y por el otro, al interés de los países por encontrar diversos mecanismos de integración y concertación alrededor de problemáticas comunes en materia de desarrollo. Lo cual impulsó a la mayoría de los países en la región a implementar y fortalecer marcos normativos e institucionales para facilitar la difusión de normas, ideas y políticas, que fue analizado desde el enfoque de la difusión transnacional de políticas. En cuanto a esto último, para Ayllón (2016), América Latina “plantea alternativas más allá de la retórica, para avanzar en un proceso no siempre fácil de reordenamiento geopolítico y geoeconómico” (p. 36).

Asimismo, se resaltó en el análisis el rol de distintos países en la región para mostrar cómo fue el proceso de adopción e implementación de políticas, normas y prácticas para el establecimiento de una estructura institucional encaminada a dinamizar su política exterior, pero también a fortalecer capacidades nacionales para mejorar sus prácticas para la difusión de políticas. En la actualidad, la CSS es un instrumento de la política exterior de los países que la practican y se ha constituido en un mecanismo que les ha dado mayor visibilidad y posicionamiento a unos estados frente a otros, en unas temáticas específicas, tal es el caso de Argentina, Brasil, Colombia o México.

Para analizar el rol de América Latina en el fortalecimiento de la gobernanza regional, el artículo analizó el rol de la SEGIB, desde cuya institucionalidad se han llevado a cabo encuentros, publicaciones y foros de discusión tendientes a la búsqueda de consensos, así como la identificación de prácticas comunes en materia de CSS. En este sentido, la SEGIB como organización internacional ha servido de vehículo para la difusión política de prácticas e ideas entre los países de la región a partir de la identificación de problemáticas e intereses comunes.

Sin desconocer el rol que los organismos regionales o que los propios países han desempeñado en el desarrollo y gestión de la CSS, este artículo se centró en analizar cómo a lo largo de la última década los países de la región han venido trabajando en el marco institucional creado por la SEGIB para dinamizar la CSS, un ejercicio que va desde visibilizar las prácticas de la CSS de todos los países de la región, hasta la sistematización de procesos técnicos que han servido de insumo para la definición de intereses políticos. Porque finalmente, y tal como lo señala Ayllón (2016), “la posibilidad de construir la gobernanza global del desarrollo y la cooperación desde los espacios, foros y mecanismos de integración, cooperación y diálogo político en América Latina es una alternativa creíble y factible” (p. 39) y en este proceso, la SEGIB ha favorecido la transferencia de normas, prácticas y políticas, que para el caso estudiado ha girado alrededor de fortalecer la CSS latinoamericana. ●



## Referencias

- Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (s.f.). *Histórico*. Recuperado de: <http://www.abc.gov.br> (12.04.2019).
- Agencia Chilena de Cooperación Internacional al Desarrollo (AGCI) (s.f.). *Nuestra historia*. Recuperado de: <https://www.agci.cl> (12.04.2019).
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) (s.f.). *Qué hacemos*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/amexcid> (12.04.2019).
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) (2015). *APC-Colombia lanza la Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018*. Recuperado de: <https://www.apccolombia.gov.co/node/159> (12.04.2019).
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) (s.f.). *Sobre Apc-Colombia, cooperación Sur-Sur*. Recuperado de: <https://www.apccolombia.gov.co/sur-sur> (12.04.2019).
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) (2017). *Manual: caja de herramientas de la Cooperación Sur-Sur*. En APC-Colombia, Cooperación Sur-Sur. Recuperado de: <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/manualcss-2019.pdf> (12.04.2019).
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) (2019). *La cuantificación y valorización de la Cooperación Sur-Sur: Retos y desafíos*, en Segunda Conferencia de Naciones Unidas para la cooperación Sur-Sur, Buenos Aires.
- Agnew, J. (2003). *Geopolitics, re-visioning world politics*. New York: Routledge.
- Antonini, B. y Hirst, M. (2009). *Pasado y presente de la cooperación norte-sur para el desarrollo*. Working Paper, Buenos Aires, pp. 1–143. Recuperado de: [https://airamvl.files.wordpress.com/2015/03/cooperacion\\_sur\\_sur.pdf](https://airamvl.files.wordpress.com/2015/03/cooperacion_sur_sur.pdf) (19.05.2016).
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2), 32-47. Recuperado de: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416> (20.05.2015).
- Ayllón, B. (2013). *La Cooperación Sur-Sur y Triangular*. Quito: iaen.
- Ayllón, B., Ojeda, T. y Surasky, J. (Coord.) (2014). *Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e integración en América Latina*. Madrid: Catarata.
- Ayllón, B. (2016). La dimensión regional de la Cooperación Sur-Sur: América Latina y la gobernanza de la cooperación internacional. En De Souza, M. y Soares, O (Coords.) *Cooperação Sul-Sul: práticas, abordagens e desafios* (pp. 21-55). Belo Horizonte: Fino Traço.
- Ayllón, B. (2018). *CSS y Triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/global-relations/2018%20SEGIB%20-%20La%20CSS%20y%20TC%20en%20global%20and%20regional%20escenarios.pdf>
- Bergamaschi, I. y Soulé-Kohndou, F. (2016). Gobernanza mundial de la ayuda al desarrollo: Estrategias reformadoras, rivalidades y tentativas. *Revista Foro Internacional*, LVI (1), 82–119. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59945551004%0A> (06.04.2019).
- Bergamashi, I. y Tickner, A. (2017). Introduction: South-South Cooperation Beyond the Myths. A critical analysis. En Bergamashi, I., Moore, P. y Tickner, A. (Eds.). *South-South Cooperation beyond the Myths. Rising donors, New Aid Practices?* (pp. 1-27). London: Palgrave.
- Burchill, S. (2005). *The National interest in International Relations*. London: Palgrave macmillan.
- Chaturvedi, S., Fues, T. y Sidiropoulos, E. (Eds.) (2012). *Development Cooperation and Emerging Powers*. London: Zed Books.
- Checkel, J. (2008). Constructivism and foreign policy. En Smith, S., Hadfield, A. y Dunne, T. (Eds.) *Foreign policy: theories, actors, cases* (pp. 72-82). New York: Oxford University Press.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Dirección General de Cooperación Internacional (s.f.) *Cooperación Técnica Internacional Argentina en el mundo*. Recuperado de: <http://cooperacionarg.gob.ar> (12.04.2019).
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 5-24. DOI: 10.1111/0952-1895.00121
- Engel, P. y Keijzer, N. (2013). *Development Policy on the Edge: Towards a post-2015 global*, 141, pp. 1-13. Maastricht: ecdpm. Recuperado de: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_141\\_-\\_Development\\_Policy\\_on\\_the\\_Edge.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_141_-_Development_Policy_on_the_Edge.pdf)
- Finnemore, M. y Kathryn, S. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52 (4), 887-917. Recuperado de: [www.jstor.org/stable/2601361](http://www.jstor.org/stable/2601361) (20.05.2015).
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (2001). Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, (4), 391–416. Recuperado de: <https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.polisci.4.1.391> (06.04.2019).
- Fehl, C. *Navigating Norm Complexity: A Shared Research Agenda for Diverse Constructivist Perspectives*, Peace Research Institute Frankfurt, Working Paper, n° 41/2018, pp. 1-15. Recuperado de: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/59468> (23.05.2019).
- Fraundorfer, M. (2015). *Brazil's Emerging Role in Global Governance: Health, Food Security and Bioenergy*. London: Palgrave macmillan.
- Gilardi, F. (2013). Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies. En Carlsnaes, W., RISSE, T. y Simmons, B. (Eds.),

- Handbook of International Relations* (pp. 453-477). London: SAGE.
- Hulme, D. (2009). *The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise*. Recuperado de: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1544271](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1544271)
- Ibáñez, J. (2015). Socialconstructivismo: ideas, valores y normas en la política mundial. En Del Arenal, C. y Sanahuja, J.A. (Coords.) *Teorías de las Relaciones Internacionales* (pp. 189-217). Madrid: Tecnos.
- Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 3 (2), 115-147. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620305> (20.05.2015).
- Karns, M., Mingst, K., Stiles, K. (2015). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder, C: Lynne Rienner.
- March, J., y Olsen, J. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52 (4), 943-969. Recuperado de: [www.jstor.org/stable/2601363](http://www.jstor.org/stable/2601363) (12.04.2019).
- Marsh, D. y Sharman, J. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 3 (30), 269-288. DOI: 10.1080/014428709028633851
- Mawdsley, E. (2012). The changing geographies of foreign aid and development cooperation: Contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, (37), 256-272. DOI: 10.1111/j.1475-5661.2011.00467.x
- Mawdsley, E. (2015). Development geography 1: Cooperation, competition and convergence between 'North' and 'South'. *Progress in Human Geography*, 1 (41), 108-117. DOI: 10.1177/0309132515601776
- Mawdsley, E. (2018). The 'Southernisation' of development?. *Asia Pacific Viewpoint*, 2 (59), 173-185. DOI: 10.1111/apv.12192
- Milani, C. (2018). *Solidariedade e interesse. Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Appris.
- Naciones Unidas (04.12.1974). *Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*. Recuperado de: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3251\(XXIX\)&referer=/english/&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3251(XXIX)&referer=/english/&Lang=S) (07.05.2016).
- Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio*. Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Naciones Unidas (2010). *Documento final de Nairobi*. Recuperado de: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/64/222> (07.05.2016).
- Ojeda, T. (2016). *Relaciones Internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*. Madrid: Catarata.
- Onuf, N. (1998). Constructivism: A User's Manual. En Kubáľková, V., Onuf, N. y Kowert, P. (Eds.). *International Relations in a Constructed World* (pp. 58-78). New York: Routledge.
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 1 (2), 72-92. Recuperado de: <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/65/29> (15.08.2015)
- Prado, J. P. (2016). La gobernanza de la Cooperación Sur-Sur. Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana. En Soares, M. R. y Milani, C. (Eds.). *Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento* (pp. 41-65). Buenos Aires: Clacso.
- Quadir, F. (2013). Rising donors and the new narrative of "South-South" cooperation: What prospects for changing the landscape of development assistance programmes?. *Third World Quarterly*, 34 (2), pp. 321-338. DOI: 10.1080/01436597.2013.775788
- Ruggie, J. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organizations*, 52 (4), 855-885. Recuperado de: [http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183\(2013\)52:4:1-0:FT3C855%3AWMTWHT%3E2.0.CO%3B2-8](http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183(2013)52:4:1-0:FT3C855%3AWMTWHT%3E2.0.CO%3B2-8)
- Ruiz, P. (2018). La agenda de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia (2010- 2018). En Soto, C. (Ed.). *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia* (173-191). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de: <https://publicaciones.uexternado.edu.co/pageflip/acceso-abierto/pdf/seguimiento-y-analisis-de-politicas-publicas-en-colombia-uext.pdf>
- Sanahuja, J.A. y Tezanos, S. (2016). Del milenio a la sostenibilidad: Retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Política y Sociedad*, 2 (54) 521-543. DOI: 10.5209/POSO.51926
- Santander, G. (2016). *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur*. Madrid: Catarata.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2011). Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011. Recuperado de <https://www.SEGIB.org/wp-content/uploads/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf> (12.04.2019).
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2018). *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: AECID.
- Sikkink, K. (1991). *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Press, Cornell University.
- Sotillo, J. Á. y Ayllón, B. (2017). *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*. Madrid: Catarata.
- Sousa, S.L. (2013). *Cambios en el poder estructural y países emergentes*. Brasilia: Coleção política externa brasileira. Recuperado de: [http://funag.gov.br/loja/download/1029-Cambios\\_en\\_el\\_Poder\\_Estructural\\_y\\_Paises\\_Emergentes.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1029-Cambios_en_el_Poder_Estructural_y_Paises_Emergentes.pdf) (12.04.2019)
- Surasky, J. (2015). *Cooperación Sur-Sur en la Agenda 2030 y hacia el Paba+40*, Working Paper. Recuperado de: [http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/09/depto\\_cooperacion\\_surasky\\_sur\\_sur\\_paba40.pdf](http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/09/depto_cooperacion_surasky_sur_sur_paba40.pdf) (10.04.2018).
- Surasky, J. y Ayllón, B. (2018). Desarrollo y cooperación. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (43), 37-51.
- United Nations Development Program (UNDP) (1978). *The Buenos Aires Plan of Action*. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B-buqyoV0jpSMm1OVEZYU2hNTWc/view> (15.08.2015).





- United Nations Development Program (UNDP) (12.06.2018). *South-South Cooperation in Sub-Saharan Africa: Strategies for UNDP engagement*. Recuperado de: <https://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/library/reports/south-south-cooperation-in-sub-saharan-africa0.html> (15.11.2019).
- United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC) (2018). *Acerca de la UNOSSC*. Recuperado de: <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-unossc/?lang=es>
- Viola, C. (2014). *Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la Cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica*. Recuperado de: <https://www.SEGIB.org/?document=diagnostico-de-los-marcos-normativos-e-institucionales-para-la-gestion-de-la-css-en-ios-paises-de-iberoamerica-documento-de-trabajo-no-6-ano-2014> (06.04.2019).
- Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 3 (41), pp. 335-370. DOI: 10.1017/S002081830002751X
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 2 (46), 391-425. Recuperado de: [www.jstor.org/stable/2706858](http://www.jstor.org/stable/2706858)
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 1 (20), 71-81. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2539217>
- Wight, C. (2006). *Agents, Structures and International Relations. Politics and Ontology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Xalma, C. (2013). *El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: La experiencia iberoamericana. Obtenido de Instituto para la integración de América Latina y el Caribe*. Recuperado de: [http://www20.iadb.org/intal/catalogo/integracion\\_comercio/e\\_INTAL\\_IYC\\_36\\_2013\\_Xalma.pdf](http://www20.iadb.org/intal/catalogo/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_36_2013_Xalma.pdf) (19.05.2016).



# El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador

MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ  
 Y JULIETA ZELICOVICH \*

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es dilucidar cuáles fueron los factores que permiten explicar la conclusión del acuerdo entre MERCOSUR y la Unión Europea, en junio de 2019, tras 20 años de negociaciones. De igual manera, propone indagar en si el predominio de alguno de dichos factores ha generado efectos sobre los usos estratégicos que las partes hacen del acuerdo negociado y su (posible) ratificación. Se postula una explicación tripartita y multicausal conforme a la cual el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea fue posibilitado por tres tipos de factores: los intereses materiales económicos y comerciales, la interacción estratégica y geopolítica, y la identidad birregional. Esta convergencia de factores implica que el trade-off que permitió llegar al acuerdo es multivariado pero no implica que sea necesariamente armónico. Así, se sugiere que según sea el elemento privilegiado por las partes involucradas, el acuerdo adquiere distintos significados y diferentes perspectivas de ratificación. El acuerdo ha sido presentado como un instrumento para el acceso a los mercados; como una oportunidad para incrementar el bienestar y eficiencia de los distintos sectores económicos. Desde lo estratégico y geopolítico, como un hito para la conservación del orden liberal internacional. En tanto que el elemento identitario permite sostener que el acuerdo entre MERCOSUR y la Unión Europea contribuye a la consolidación de una identidad común en torno a un conjunto de valores compartidos. El trabajo presenta un diseño metodológico cualitativo, basando en el análisis documental. El debate presentado se inscribe en la discusión de los determinantes del regionalismo y la cooperación en materia de integración regional dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales. El trabajo pone de manifiesto que, en un contexto donde las negociaciones comerciales internacionales son cada vez más complejas y donde la variable comercial ha dejado de ser un tema de low agenda, un análisis multicausal con marcos conceptuales eclécticos presenta ventajas. Con este abordaje, la investigación realizada permite echar luz sobre las tensiones subyacentes al momento de la firma del acuerdo, y que comienzan a manifestarse en el proceso de ratificación. Muestra también que sobre un mismo hecho de la política internacional —el acuerdo comercial— coexisten distintas miradas y motivaciones por parte de los actores involucrados. El artículo se organiza de la siguiente manera: luego de la introducción presentamos las definiciones relativas a nuestro marco teórico y encuadre metodológico. En el primer apartado nos centramos en la hipótesis concerniente a los intereses materiales económicos y comerciales. El segundo apartado, toma, por su parte, la de la variable geopolítica y estratégica. La tercera sección expone las características e implicancias del vínculo interregional. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

## PALABRAS CLAVE

Regionalismo; negociaciones comerciales; MERCOSUR; Unión Europea; interregionalismo.



## TITLE

The MERCOSUR-European Union agreement: a multi-causal approach to the conclusion of the negotiating process

## ABSTRACT

On 28 June 2019, the Southern Common Market (MERCOSUR) and the European Union (EU) concluded the negotiations on the trade chapter of the Association Agreement that both blocs had been working on for twenty years. The conclusion of the negotiations, announced at the G20 summit in Osaka, surprised everyone. They had begun in 1999 but were interrupted (and subsequently retaken) on several occasions due to differences in key issues such as agriculture, services and government procurement. Although a trade agreement was

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.006>

## Formato de citación recomendado:

ÁLVAREZ, María Victoria y ZELICOVICH, Julieta (2020), "El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador", *Relaciones Internacionales*, n° 44, pp. 107-125.

\* **María Victoria ÁLVAREZ**, Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Directora del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora del Proyecto Jean Monnet "Acercando la Unión Europea a los Estudiantes y la Sociedad Civil".

**Julieta ZELICOVICH**, Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Directora del Grupo de Estudio sobre Negociaciones Comerciales Internacionales, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

## Recibido:

23/12/2019

## Aceptado:

14/05/2020

reached in June 2019, we should note that this does not mean the end of the process, as ratification by the parties and entry into force is still pending.

At the time of the conclusion of the “agreement in principle”, the EU faced the consequences of a multiplicity of overlapping crises and concentrated its foreign policy mainly on its eastern and southern neighbors, while the South American bloc had diverted its external relations to Asia. When everything suggested that MERCOSUR and Europe were drifting apart, they managed to reach the agreement. What were the determining factors for this outcome?

The explanation of why countries decide to close a trade agreement leads to a diversity of factors. In the case of the agreement between MERCOSUR and the EU, it was exhibited as an instrument for market access, and as an opportunity to increase the well-being and efficiency of different economic sectors. From the strategic and geopolitical point of view, the agreement was presented as a milestone for the preservation of the international liberal order. With regard to the identity element, the agreement contributes to the consolidation of a bi-regional common identity around a set of shared values.

The MERCOSUR-EU agreement, then, does not allow a single appraisal, but it can be elucidated by the presence of at least three kinds of explanatory factors: economic, strategic and geopolitical, and also ideational. A large and growing body of literature on international cooperation, economic integration and inter-regionalism has investigated the selected factors.

Liberal intergovernmentalists and international political economy scholars have studied the interaction between economic and geopolitical interests. In the economic integration process, according to these approaches, economic interests take precedence. However, they recognize that in cases where economic interests are indeterminate or diffuse, other objectives might be relevant (such as geopolitical, strategic and, we will add, ideational). In this study, we analyze how these three factors have been present to account for the agreement reached and what their implications are.

The aim of this research, then, is to investigate the factors that explain the conclusion of the agreement between MERCOSUR and the European Union, in June 2019, after twenty years of negotiations. Similarly, it attempts to examine whether any of these factors have an impact on the strategic uses that the parties make of the negotiated agreement and its (possible) ratification.

Our hypothesis is that the conclusion of a deal between MERCOSUR and the EU is a multi-causal process involving simultaneously three types of factors: economic and trade material interests, strategic and geopolitical interaction, and bi-regional identity. The convergence of factors implies that the trade-off that allowed the agreement to be reached is multivariate, which does not suggest that it is necessarily harmonious. Each of these factors contributes to giving a different meaning or perspective, making available different strategic uses of the agreement by the countries involved. These different uses and meanings attributed to the negotiated agreement on the basis of the factors involved may also affect the dynamics of the ratification process.

In methodological terms, the article follows the logic of a qualitative case study. The study is longitudinal, seeking to understand the conclusion of the negotiations while still considering the phenomenon over time. The techniques of data collection and analysis were qualitative, relying on the review of official documents, statements and speeches of the various actors involved, as well as on secondary statistical and bibliographic sources.

The study shows that multi-causal analyses with eclectic conceptual frameworks have advantages, in a context where international trade negotiations are becoming more complex and where trade has ceased to be a low agenda issue. Therefore, the research carried out makes it possible to shed light on the tensions underlying the signing of the agreement, which also appear in the ratification process. Moreover, it shows that different actors' viewpoints and motivations coexist regarding the same international policy event –the trade agreement–.

This study provides support for our initial argument. On the economic and commercial dimensions, the parties involved managed to bring their positions closer on the most sensitive issues, which –until then– appeared as insurmountable differences. While the structural characteristics of trade and investment did not change and nor did the trade preferences of the sectors, there was a change in the political dimension of these elements. From this perspective, the ratification of the agreement is imperative, but it is precisely because of the sensitivities involved that a higher level of politicization is expected.

Geopolitics has also played a relevant role, especially in the strategic use of the announcement of the agreement at the Osaka Summit. Thus, it was presented as a milestone for the preservation of the international liberal order; in contrast to the dynamics of the Sino-American trade war. This strategic game, however, is satisfied with the mere announcement of the arrangement and the geopolitical variable does not generate the same incentives for ratification as it did for the conclusion of the negotiations.

Finally, the explanation based on the identity element is constructed from inter-regionalism and makes it possible to argue that the agreement between MERCOSUR and the European Union represents a milestone in the consolidation of a common identity around a set of shared values. However, these are a precondition for the agreement to take place, and do not fully explain the 2019 outcome.

Putting these three variables into dialogue has proved indispensable to apprehend the complexity of a long-standing process, and the implications of an eventual ratification. These findings, however, raise new questions. Future work could enrich the study of the MERCOSUR-EU agreement, including the challenges of politicization. Also, since the study suggests a link between the three explanatory factors and the uses of the trade agreement, in future investigations it might be possible to undertake comparative studies between different processes of international trade negotiations.

The article has been organised in the following way. After the introduction, the paper goes on to present the definitions related to the conceptual framework and research design. In the first section we focus on the hypothesis regarding material economic and commercial interests. The second section evaluates the geopolitical and strategic variable. The third section presents the characteristics and implications of the interregional link. Finally, we present the conclusions of the investigation.

## KEYWORDS

Regionalism; trade negotiations; MERCOSUR; European Union; interregionalism.



## Introducción

La conclusión de las negociaciones comerciales entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea (UE), anunciada en la cumbre del G-20 en Osaka (Japón) a fines de junio de 2019, sorprendió a propios y ajenos. Las negociaciones habían comenzado en 1999 pero se estancaron en octubre de 2004 debido a las diferencias en cuestiones claves como el comercio en la agricultura, los servicios y la apertura de los mercados de contratación pública. Las conversaciones se reanudaron con poco éxito en 2010 en la Cumbre euro-latinoamericana de Madrid, y nuevamente fueron relanzadas en 2016. Finalmente, concluyeron con la firma de un acuerdo *en principio* el 28 de junio de 2019.

Para ese entonces, la UE afrontaba desde hacía una década una multiplicidad de crisis superpuestas (Álvarez, 2013) y concentraba su política exterior principalmente en sus vecinos del este y el sur, mientras que el bloque sudamericano había desviado sus relaciones externas hacia Asia-Pacífico (Ortiz Velásquez y Dussel Peters, 2016). En el momento en que parecía que, ante la falta de impulso e ideas, el MERCOSUR y Europa se estaban distanciando, lograron alcanzar el acuerdo. ¿Cuáles fueron los factores determinantes de este resultado?

El objetivo de este trabajo es dilucidar cuáles son los factores que permiten explicar la conclusión del acuerdo entre los dos bloques regionales. Asimismo, indagar si el predominio de alguno de dichos factores genera efectos sobre los usos estratégicos que las partes hacen del acuerdo negociado y su (posible) ratificación. Con ello, el trabajo se inscribe en el debate relativo a los determinantes del regionalismo, el interregionalismo y la cooperación en materia de integración regional de larga trayectoria en la disciplina de las Relaciones Internacionales<sup>1</sup>.

Nuestro argumento es que la finalización de las negociaciones por el acuerdo MERCOSUR-UE es un proceso multicausal en el que intervienen de forma simultánea tres factores: los intereses materiales económicos y comerciales, la interacción estratégica y geopolítica, y la identidad birregional. Cada uno de ellos contribuye a narrar un relato acerca del acuerdo, dando lugar a distintos usos estratégicos del mismo por parte de los países que lo integran. Estos distintos usos y significados atribuidos al acuerdo negociado en razón de los factores intervinientes pueden incidir, además, en las dinámicas del proceso de ratificación<sup>2</sup>.

En definitiva, se trata de una hipótesis tripartita y multicausal. No nos proponemos testear si una teoría es más importante que otra; tampoco afirmar que se tratan de explicaciones excluyentes. Consiste más bien en un esfuerzo por “relevar la importancia relativa de los distintos factores intervinientes” (Moravcsik, 1998, p.12), como lo sugiere Moravcsik, en *The Choice for Europe* (1998).

Esta decisión de corte teórico y metodológico responde a la particularidad del caso en cuestión. Habiéndose iniciado las negociaciones en la década del noventa, el acuerdo MERCOSUR-UE ha sido considerado parte de las negociaciones de los acuerdos del “nuevo regionalismo”, ola

<sup>1</sup> La literatura sobre el acuerdo MERCOSUR-UE es vasta, demostrando el interés de la academia en el seguimiento y problematización de las negociaciones en todas sus etapas. En este trabajo nos centraremos en la coyuntura reciente, dialogando a lo largo del manuscrito con las investigaciones que discuten el cierre del acuerdo y sus implicancias.

<sup>2</sup> Entendida como la posibilidad de mayor o menor complejidad en los tiempos y en la politización de la ratificación, por oposición a un modelo determinístico —ratificación o no ratificación—.

dentro de la cual el factor predominante ha sido el económico<sup>3</sup>. No obstante, ninguna de las negociaciones iniciadas en dicha ola perduró por veinte años, ni tuvo entre las partes negociadoras el rasgo interregional<sup>4</sup>. Además, de entre todas las subregiones latinoamericanas, el MERCOSUR es el que tiene los lazos históricos y culturales más sólidos y profundos con Europa.

De estas particularidades en el vínculo, y del momento singular de la firma, es que creemos necesario avanzar hacia explicaciones multicausales del resultado acaecido en junio de 2019<sup>5</sup>. Este acuerdo *en principio* constituye una pieza central de la estrategia de vinculación que ambas regiones comenzaron a planear en los años noventa y que desde entonces, con sus idas y vueltas, ha marcado la cadencia de la relación.

Los tres factores seleccionados reconocen una trayectoria arraigada en las investigaciones sobre cooperación internacional, interregionalismo e integración económica. La interacción entre intereses económicos y geopolíticos ha sido estudiada en la literatura tanto por el intergubernamentalismo liberal, como por la economía política internacional, donde destacan los trabajos de Helen Milner (1999), Mansfield y Milner (1999), Robert Gilpin (2001), Gruber (2001), Laïdi (2008) o Dieter (2014) entre otros. En los procesos de integración económica comercial, según estos enfoques, los intereses económicos tienen primacía. No obstante, reconocen que en casos en los que los intereses económicos son indeterminados o difusos, se puede dar lugar a otro tipo de objetivos (como los geopolíticos, estratégicos y —agregamos— identitarios). Nos proponemos en este estudio analizar de qué forma han estado presentes estos tres factores y cuáles son sus implicancias.

En cuanto a los intereses materiales, éstos corresponden a una configuración doméstica de actores que pujan por la política exterior. Responden a las movilizaciones de los sectores privados y elites políticas, fundamentalmente. Tienden a generar una presión de abajo hacia arriba. Para teorías como el intergubernamentalismo liberal —y también para algunas corrientes del neofuncionalismo—, los intereses económicos y materiales son una condición necesaria para que la integración funcione (Mattli, 1999; Laursen, 2008; Malamud, 2018).

Los factores geopolíticos y estratégicos son, por oposición a los anteriores, externos a los estados parte, y posiblemente más volátiles. No son movilizados por demandas de sectores privados o de la sociedad civil sino que son proveídos por los ejecutivos de los gobiernos que llevan adelante la negociación, conforme los condicionantes sistémicos y las percepciones que de éstos tienen esas élites. Se trata de concebir a los acuerdos de comercio como una acción estratégica con fines políticos. En la literatura, la existencia de liderazgos hegemónicos, la presencia de instituciones, los valores y principios compartidos, la permanencia (o remoción) del *status quo*, e incluso cuestiones de seguridad, han sido señalados como factores que pueden explicar la propensión de los estados a establecer negociaciones comerciales internacionales y firmar acuerdos entre sí.

<sup>3</sup> Sobre esta ola de acuerdos comerciales véase OMC (2011).

<sup>4</sup> De hecho, las negociaciones entre UE y Comunidad Andina, o entre UE y ASEAN no lograron avanzar sobre ese formato, a pesar de ser el interregionalismo un componente clave en la aproximación inicial (Meissnier, 2015).

<sup>5</sup> En la línea de explicaciones multicausales en materia de acuerdos comerciales puede destacarse el trabajo de Gómez-Mera (2009); también Moravcsik (1998) mencionado *supra*.



La búsqueda de acuerdos comerciales como reacción estratégica a una crisis de hegemonía fue una interpretación bastante extendida en la década de los noventa (Mansfield y Milner, 1999). De cara al siglo XXI, también se ha vinculado la celebración de las negociaciones comerciales internacionales con las disputas de poder en torno a la gobernanza global del comercio internacional (Bouzas y Zelicovich, 2014). El acuerdo entre el MERCOSUR y la UE sería también la expresión de una nueva lectura por parte de estos actores respecto de la distribución del poder mundial y del rol de los regionalismos en la gobernanza global.

En tercer lugar se considera al interregionalismo y a la identidad como variables explicativas del acuerdo negociado (Farrell, Hettne y Van Langenhove, 2005; Söderbaum y Van Langenhove, 2005; Hänggi, Roloff y Rüländ, 2006; Hettne, 2014; Rüländ, 2014). Al analizar las mismas distinguiremos tres cuestiones: la cuestión identitaria en el MERCOSUR en su dimensión externa, la proyección externa de la identidad de la UE y las consecuencias para su estrategia regionalista e interregionalista y, finalmente, la posibilidad de crear identidades compartidas entre dos actores a través del interregionalismo (Hänggi, Roloff y Rüländ, 2006). El interregionalismo alude al establecimiento de estrechos vínculos institucionales entre dos bloques regionales. Se trata de un proceso relativamente nuevo en el escenario internacional, siendo a partir de los años noventa –con un escenario de post Guerra Fría y de globalización– cuando se visualiza con mayor intensidad.

Los actores involucrados en vínculos interregionales pueden perseguir objetivos variados. En particular, la perspectiva constructivista considera la construcción de estructuras normativas e identidades como componente crucial de estas relaciones (Söderbaum y Van Langenhove, 2005). El interregionalismo puede alentar dinámicas de fortalecimiento de la cohesión y la identidad del grupo. La cohesión del actor regional impacta en la identidad y la “conciencia” regional a través de las expectativas y reacciones de terceros (Hettne, 2014, p. 57). La interacción puede resaltar las diferencias entre “nosotros” y “ellos”, sea el otro grupo, o un tercero al que ambos perciben como amenaza, y estimular la cohesión interna a partir de valores y normas compartidas (Sanahuja, 2007, p. 8).

De acuerdo con la hipótesis enunciada, en el caso de las negociaciones MERCOSUR-UE consideramos que ninguno de estos tres elementos que las distintas teorías presentan como posibles razones para impulsar un acuerdo comercial son, por sí solos, suficientes para explicar el acuerdo. Desde una perspectiva de multicausalidad, argumentamos que los tres están presentes y son necesarios de manera conjunta para entender la firma del acuerdo de junio de 2019.

Por su parte, esta convergencia de factores implica que el *trade-off* que permitió llegar al acuerdo es multivariado pero no implica que sea necesariamente armónico. Según cuál sea el elemento privilegiado por las partes involucradas, el acuerdo adquiere distintos significados y diferentes perspectivas de incentivos para el proceso de ratificación. Desde la visión que privilegia a los intereses materiales económicos y comerciales, las negociaciones se concluyeron como instrumento de apertura de mercados y de integración comercial entre ambos bloques. A partir del foco en los factores estratégicos y geopolíticos, el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea es una herramienta política: un mensaje o posicionamiento en la disputa por la gobernanza global, en el contexto de la crisis de la globalización. Para el tercer enfoque, que alude a elementos

identitarios, el acuerdo, tras veinte años de negociaciones, se concluye como mecanismo para la consolidación de una relación interregional basada en valores e identidades comunes.

El desarrollo de estos argumentos aplicados a las negociaciones MERCOSUR-UE sigue la lógica de un estudio de caso de carácter cualitativo. El recorte temporal es de tipo longitudinal, buscando comprender la conclusión de las negociaciones sin dejar de considerar el fenómeno a lo largo de su desarrollo en el tiempo. Las técnicas de recolección y análisis de datos fueron de tipo cualitativas, apoyándose en la revisión de documentos, declaraciones y discursos de los distintos actores involucrados, así como en fuentes secundarias estadísticas y bibliográficas.

Tras estas consideraciones teóricas y metodológicas, en el siguiente apartado nos centramos en la hipótesis concerniente a los intereses materiales económicos y comerciales. El segundo apartado, toma, por su parte, la de la variable geopolítica y estratégica. La tercera sección expone las características e implicancias del relato que valora el vínculo interregional. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

### **I. MERCOSUR-UE como instrumento económico comercial**

Las negociaciones entre el MERCOSUR y el bloque europeo, lanzadas en 1999, estuvieron guiadas por el Acuerdo Marco de Cooperación de 1995. Este acuerdo planteaba una vinculación auténticamente de “bloque a bloque”, siendo así el primer acuerdo entre dos uniones aduaneras dotadas de subjetividad jurídica internacional. La meta era establecer un acuerdo de libre comercio de tipo OMC *plus*, es decir, un acuerdo que profundizara el alcance de los compromisos negociados en el marco de la Ronda Uruguay unos años antes. Se trataba de un instrumento que apuntase a la:

“liberalización [...] del comercio de bienes y servicios, [...] mejorar el acceso a compras gubernamentales [...], un ambiente no discriminatorio en las inversiones, [...] adecuada y efectiva protección a los derechos de propiedad intelectual, [...] políticas de competencia [...] y adecuadas y efectivas disciplinas en el cambio de los instrumentos de defensa comercial” (Comité de Negociaciones Birregionales MERCOSUR-Unión Europea, 2000).

Adicionalmente se establecía la inclusión de un mecanismo de solución de controversias, y el seguimiento de tres principios generales a lo largo del proceso negociador: “negociaciones abarcativas y resultados equilibrados; la no exclusión de ningún sector, teniendo en cuenta las sensibilidades de ciertos productos y servicios de conformidad con las reglas de la OMC; y la noción de compromiso único” (Comité de Negociaciones Birregionales MERCOSUR-Unión Europea, 2000).

Detrás de este proceso se articulaban distintos intereses materiales —económicos y comerciales—, que daban impulso a la negociación o generaban resistencias a la misma, según cómo se ubicasen las preferencias. Destacamos tres características distintivas de los intereses materiales de las negociaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea, que han marcado esas oscilaciones: la asimetría relativa entre las partes involucradas; la existencia de complementariedad entre ambas economías; y la divergencia en las preferencias políticas detrás de esa complementariedad.

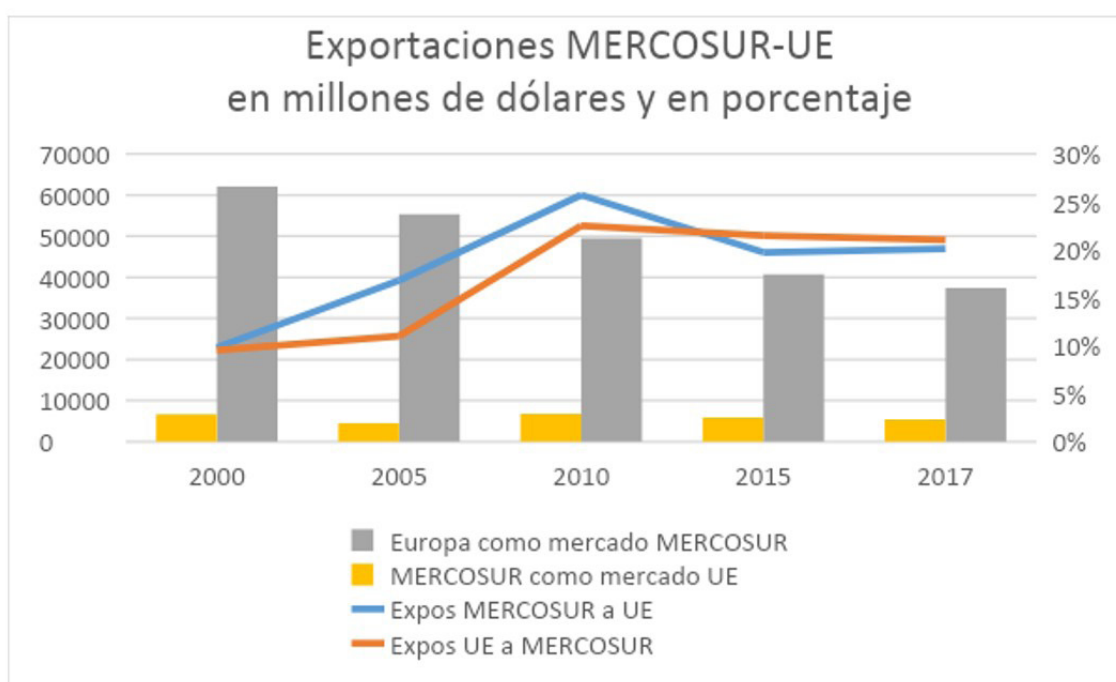
La asimetría ha sido central en la disputa por el trato especial y diferenciado y en el





margen de maniobra de cada uno en el proceso de negociaciones. Los intercambios entre Europa y MERCOSUR se han caracterizado por la diferencia de los volúmenes relativos de los flujos y por el contenido de tipo inter-industrial de las canastas exportadoras<sup>6</sup>. Mientras que MERCOSUR es tan solo el 2% de las exportaciones de la UE, para el bloque sudamericano las exportaciones hacia el viejo continente representan el 16% del total de ventas<sup>7</sup> (Gráfico 1). Del lado de las importaciones, los productos de la UE representan el 21% de las importaciones del MERCOSUR del año 2017, en tanto que las ventas del MERCOSUR a Europa son el 2% del total importado por esta última. El patrón de los intercambios se concentra en productos primarios y de bajo valor agregado por parte del MERCOSUR, tales como porotos y pellets de soja, pasta química de madera, minerales de hierro, aceite de petróleo, jugo de naranja y carne bovina enfriada. Los principales productos exportados por la UE a MERCOSUR son, en cambio, medicamentos, aeronaves, autopartes, productos farmacéuticos, embarcaciones, preparaciones de petróleo, fungicidas (LSE Consulting, 2018).

**Gráfico 1: Exportaciones MERCOSUR-UE**



*Fuente: Elaboración propia con base en datos de UN Comtrade Database*

Esta complementariedad en los flujos comerciales encuentra un freno, no obstante, en las preferencias político-económicas de ambos bloques: para los países del MERCOSUR sus industrias de manufacturas son un sector sensible y protegido, a la vez que una inserción internacional “primarizante” ha resultado ser resistida por los sectores que impulsan un modelo de desarrollo

<sup>6</sup> Adicionalmente, la UE es el principal inversor en MERCOSUR, con un stock de activos de 422,6 mil millones de dólares estadounidenses para el año 2017, según los datos de la Comisión Europea de 2019. Las inversiones de MERCOSUR en la UE eran de 57,6 mil millones de dólares estadounidenses en el mismo año.

<sup>7</sup> En los últimos años se produjo una diversificación en los destinos de exportación del MERCOSUR. En el comienzo de la década de los 2000 los envíos a Europa llegaron a significar el 24% de las exportaciones de bienes del MERCOSUR.

de tipo heterodoxo (Gorenstein y Ortíz, 2017). Por su parte, para la UE, el sector agrícola es un sector tradicionalmente protegido, y constituye no sólo la política común más exitosa sino también uno de los símbolos más prominentes del proyecto de integración europeo (Milward, 2000).

El promedio de los aranceles aplicados es mucho más bajo en Europa (5,7%) que en MERCOSUR (11,9%). No obstante, la UE tiene los mayores picos arancelarios –de hasta 242,5% para productos lácteos– en tanto que el arancel máximo en MERCOSUR es 32,5% –siendo el sector automotriz el más protegido (LSE Consulting, 2018) –. Cabe señalar que si bien el MERCOSUR constituye una unión aduanera, el arancel externo común no es homogéneo y de allí que la elaboración de las listas para la negociación tenga una complejidad adicional.

Estos picos y crestas arancelarias a la vez que generaron un atractivo para impulsar las negociaciones, provocaron que el juego político detrás de tales protecciones volviera muy complejo el proceso de alcanzar un acuerdo. Ello llevó a que las negociaciones estuvieran condicionadas por las pujas sectoriales. Los sectores más activos fueron los proteccionistas, a ambos lados, siendo que desde el comienzo del proceso “los perdedores estaban organizados de forma más concentrada y asertiva que lo ganadores [del acuerdo]” (Doctor, 2007, p. 287).

Asimismo, los diferentes sectores buscaron respaldar posiciones en conjunto con sus contrapartes transatlánticas. Por ejemplo, de manera conjunta, tanto la Confederación Europea de Sindicatos como la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur presentaron reclamos en cuanto a los contenidos sociales del acuerdo y el tratamiento de las pequeñas y medianas empresas (pymes), rechazando parte de los avances del proceso de negociación e imputándole la decisión de concluir el acuerdo al gobierno de turno (CES-CCSCS, 2018). Los agricultores europeos, como los agrupados en COPA-COGECA, se manifestaron en contra, señalando cuestiones de sustentabilidad social, económica y ambiental (COPA-COGECA, 2019). El Consejo Industrial del MERCOSUR apoyó el acuerdo siempre que éste incluyera el trato especial y diferenciado y una “cláusula de desarrollo industrial” (Consejo Industrial del MERCOSUR, 2018). Por su parte, los textiles tuvieron un desempeño excepcional al acompañar con una negociación entre privados los avances del gobierno, que luego fue utilizado como marco del acuerdo MERCOSUR-UE.

De allí que la negociación tuviese un alto grado de politización, y que los significados asociados al acuerdo desde esta perspectiva de análisis hayan estado vinculados a las disputas por los modelos de desarrollo. De hecho, existen análisis en la literatura que indican cómo las preferencias políticas se modificaron a la par que los países fueron redefiniendo sus modelos de desarrollo y preferencias institucionales (Doctor, 2007). A la hora de comprender la firma del acuerdo es necesario resaltar que mientras que las características estructurales del comercio e inversiones no variaron, ni lo hicieron las preferencias de los sectores en torno a las políticas comerciales, sí se produjo un cambio en la dimensión política de estos elementos (Sanahuja y Rodríguez, 2019). Entendemos que el hecho de que los cambios de gobiernos en los países del MERCOSUR en el período 2016-2019 hayan llevado a la adopción de modelos de desarrollo más liberales resulta un componente clave para alcanzar el cierre del acuerdo. La convergencia en el centro de la toma de decisiones de sectores con una valoración particularmente positiva de los efectos distributivos del acuerdo posibilitó el resultado que con gobiernos más neodesarrollistas



no había resultado posible<sup>8</sup>.

El acuerdo incluye capítulos de comercio de bienes, normas de origen, defensa comercial, facilitación del comercio, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio de servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, competencia, empresas del estado, subsidios, comercio y desarrollo sostenible, pymes y transparencia. Además, se incluyen una cláusula de integración regional, y una cláusula antifraude, un capítulo en materia de solución de diferencias, otro relativo a la balanza de pagos y movimiento de capital, y un anexo para el sector vitivinícola.

En materia de acceso a mercados establece que MERCOSUR eliminará sus aranceles sobre el 91% de las importaciones europeas, en tanto que la UE lo hará en un 95% —lo que ubica a las ofertas dentro de lo que había sido la expectativa inicial del bloque europeo—. En cuanto a la distribución de esos porcentajes, del lado europeo, mientras que en el sector industrial la cobertura es del 99%, en el agrícola ésta llega al 82%, pautándose cuotas en carnes, pollo, cerdo, azúcar, etanol, arroz, miel, maíz, queso, y leche —los sectores más sensibles y que se resistían al acuerdo—. El MERCOSUR, por su parte, ha negociado cronogramas de desgravación más prolongados para sectores como vehículos de pasajeros y calzados, pero que —a diferencia de las cuotas— en un plazo de 15 años se integrarán completamente al libre comercio entre ambas regiones. Los vinos y el sector automotor tendrán un tratamiento especial, al igual que los textiles, para los que se aplicarán normas de origen especiales (Zelicovich, 2019).

El trato especial y diferenciado inicialmente reclamado por el MERCOSUR quedó diluido en cronogramas de desgravaciones más largos, pero con un nivel de compromisos equivalente —o incluso más ambicioso dado el punto de partida— que el europeo. Europa logró preservar medidas cuantitativas sobre el comercio agrícola, donde se resalta la cuota de carne como una de las más lejanas a las ambiciones del MERCOSUR. También logró Europa que MERCOSUR alcanzase una oferta del 90%, aunque el sector automotriz quedó en una canasta de desgravación de quince años de duración. La UE logró acceso a compras gubernamentales y MERCOSUR puso un umbral de acceso de 130.000 Derechos Especiales de Giro luego de un período de transición de quince años (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Rep. Argentina, 2019a). Los negociadores del MERCOSUR lograron excluir mayores compromisos en materia de patentes dentro del capítulo de propiedad intelectual<sup>9</sup>, así como la incorporación de una novedosa cláusula de reconocimiento de indicaciones geográficas<sup>10</sup>. Las inversiones, por su parte, quedaron finalmente fuera del acuerdo (Bas Vilizzio, 2019).

Los estudios de impacto indican efectos positivos, aunque más moderados de los

<sup>8</sup> En particular en Argentina el movimiento pendular entre modelos de desarrollo acarreó cambios en las posiciones relativas a los acuerdos de libre comercio, alternando entre estrategias más cerradas y con privilegio en las relaciones sur-sur donde el acuerdo MERCOSUR-UE perdía relevancia y sufría mayores condicionalidades; y estrategias más aperturistas y favorecedoras de un enfoque norte-sur, donde el acuerdo ganaba centralidad (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017).

<sup>9</sup> En materia de propiedad intelectual, el acuerdo no incluye compromisos en extensión de patentes y protección de datos de prueba pero sí alude a que las partes hagan esfuerzos para adherir al Acuerdo de Cooperación en Patentes.

<sup>10</sup> El acuerdo otorga nuevas protecciones a productos con indicaciones geográficas, pero incluye una suerte de “principio del abuelo” en el que productos que ya se comercializan con nombres protegidos —y que derivan en muchos casos de continuidades culturales que implicó la migración europea en Sudamérica— quedarán exceptuados.

inicialmente esperados<sup>11</sup>, dando cuenta de cómo la duración del proceso negociador y los cambios en el sistema internacional incidieron en los potenciales efectos económicos y comerciales. El reporte de 2019 de la *London School of Economics* establece que un incremento del 0,1% del PBI para la Unión Europea y un impacto mayor para el MERCOSUR, con un impacto que oscila entre el 0,1% del PBI para Paraguay en un escenario conservador hasta 0,5% PBI para Argentina en un escenario ambicioso (*London School of Economics, 2019*).

El tratado entre MERCOSUR y la UE se configura entonces como un instrumento de apertura de mercados y de integración comercial entre ambas partes, siendo la variable material —económica-comercial— un componente relevante en el resultado. Del lado europeo los discursos que siguieron al 28 de junio enfatizaron las oportunidades generadas por este acuerdo para trabajadores y empresarios, gracias a un acceso más seguro a los mercados como también por el ahorro de cuatro mil millones de euros en pago de aranceles (*Comisión Europea, 2019*). En el MERCOSUR, se sostuvo que:

“La Asociación Estratégica entre Mercosur y la Unión Europea implica la integración de un mercado de 800 millones de habitantes, casi una cuarta parte del PBI mundial y con más de 100.000 millones de dólares estadounidenses de comercio bilateral de bienes y servicios” (*Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Rep. Argentina, 2019b*).

Sobre ello, se destacaba la existencia de oportunidades para las exportaciones, para la mejora de la competitividad —el MERCOSUR— y para la atracción de inversiones (*Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Rep. Argentina, 2019a*). Para Uruguay, por ejemplo, se trata de:

“un instrumento amplio, que mejora las condiciones de acceso a los mercados en el comercio de bienes y servicios, así como asegura el abastecimiento más eficiente por parte del Estado mediante el capítulo de contrataciones públicas” (*Ministerio de Relaciones Exteriores de la Rep. Oriental del Uruguay, 2019*).

En esta línea, la ratificación se vuelve el paso imprescindible para concretar el acuerdo. Es de esperar que las mismas pujas que acompañaron el proceso de negociaciones lo hagan ahora en el proceso de consideración por parte de los poderes legislativos, dando lugar a ratificaciones altamente conflictivas. De hecho, en el semestre siguiente a la firma tanto en Francia como en Irlanda se produjeron manifestaciones políticas en contra del acuerdo, en tanto que el Parlamento austríaco se manifestó opuesto a la ratificación del acuerdo, y el presidente francés Emmanuel Macron declaró en prensa que su gobierno no estaba listo para avanzar con la firma. Del lado del MERCOSUR el acuerdo fue un tema relevante en el proceso electoral presidencial argentino, con reverberaciones en el resto de los países miembros.

## 2. El acuerdo como herramienta geopolítica

Desde el comienzo del proceso los factores geopolíticos y estratégicos jugaron un rol importante en las negociaciones entre MERCOSUR y la UE. En el momento de lanzarse las negociaciones, las estrategias de ambas partes parecían estar sincronizadas en torno a las visiones liberales del regionalismo abierto y la globalización, con una matriz de negociación basada en el modelo de

<sup>11</sup> Años antes, el impacto estimado era mayor. Según el estudio de impacto de la Universidad de Manchester del año 2008, los beneficios económicos estáticos se estimaban en 0,5% del PIB en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay, y 10% del PIB en Paraguay.



acuerdo comercial *OMC-plus* (Sanahuja y Rodríguez, 2019). Además, al apoyar a los esquemas subregionales de integración, la UE también promovía su estrategia interregionalista, en su proyección geopolítica. Por su parte, en términos de interacciones, en la década de los noventa, estas negociaciones estuvieron vinculadas al avance de la propuesta estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (Bouzas, 2004).

Posteriormente, los factores geopolíticos y estratégicos volvieron a manifestarse cuando la evolución de la negociación se asoció a las de la Ronda Doha, plasmando esta vinculación en la noción del “bolsillo único”<sup>12</sup>. En años más recientes, la mayor presencia de China en la región latinoamericana no puede ser descartada como un aliciente para retomar las negociaciones entre ambos bloques (Makuc, Duhalde y Rozenberg, 2015), aunque —conforme muestra el análisis documental y de discursos— ha sido la dinámica de la crisis de globalización un factor central desde las lecturas estratégicas y geopolíticas.

La crisis de globalización —proceso en el que emergen movimientos de descontento con los pilares de la globalización y del orden liberal internacional— ha tenido un efecto notorio en el comercio. En este contexto se produjo una menor elasticidad del crecimiento de comercio en relación al crecimiento del PBI a la vez que avanzaron medidas proteccionistas y la inclusión de preocupaciones no comerciales en los procesos de negociación, junto a la erosión de los foros multilaterales. En este marco, los acuerdos como el de MERCOSUR-UE incrementan su valor, al volverse no solo instrumentos para preservar mayores grados de certidumbre en contextos de alza de riesgos de inestabilidad sistémica, sino que son también piezas para disputar la (re) constitución de la gobernanza global del comercio mundial.

En el contexto señalado *supra*, la UE se encontraba inmersa en un uso estratégico de las negociaciones comerciales internacionales, denominado “regionalismo estratégico del siglo XXI” (Zelicovich, 2018), conforme al cual había realizado ajustes sobre su estrategia que llevaron a concebir a las negociaciones como medios para fines políticos. Esta concepción se plasmó en el “Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la Globalización” en el que la UE identificó una “oportunidad de configurar la globalización de acuerdo con nuestros valores e intereses” (Comisión Europea, 2017, p. 23) y apeló a los tratados comerciales como uno de los instrumentos para lograrlo. Se trata de una estrategia para utilizar los acuerdos comerciales como instrumento para incrementar su influencia y liderazgo global, buscando convertirse en un actor central en la preservación del libre comercio.

Las negociaciones birregionales recibieron renovado impulso en la nueva estrategia europea, y tras los cambios de gobierno en Sudamérica<sup>13</sup>, que llevaron a una nueva etapa en la agenda externa del MERCOSUR, donde MERCOSUR-UE fue una prioridad. Entre 2016 y junio

<sup>12</sup> Este principio de *single-pocket* o bolsillo único impulsado por la UE buscaba limitar que la superposición de frentes negociadores erosionara su política agrícola. Sostenía que las concesiones que hiciera en el plano multilateral en las negociaciones de Ronda Doha repercutirían en el regional. Una mayor oferta en las negociaciones de Doha implicaba una menor capacidad de ofrecer concesiones frente al MERCOSUR. El bloque mercosureño rechazaba esta vinculación (Zelicovich, 2015).

<sup>13</sup> Si bien es cierto que las negociaciones fueron relanzadas en 2010 bajo los gobiernos de Fernández de Kirchner y de Rousseff, ese relanzamiento no recibió el mismo énfasis político que durante los gobiernos de Macri y Temer, y primaron las condicionalidades (Makuc, Duhalde y Rozenberg, 2015). Dicha etapa había sido calificada por Peña como “una combinación de *bluff game* (hacer como que se negocia) con *blame game* (culpar a ciertos actores por la falta de avances) en la que no se está teniendo en cuenta la dimensión política estratégica” (Gaya, 2015, p. 1).

de 2019 se realizaron trece reuniones del Comité Birregional de Negociaciones, coincidiendo la última con la reunión de líderes del G-20 de Osaka, Japón. Creemos que esta superposición de eventos fue clave para el desenlace del acuerdo.

La agenda de Osaka tuvo como telón de fondo a la “guerra comercial” entre Trump y Xi Jinping y un “nuevo round” en la disputa por la gobernanza global. En ese marco, la meta para Donald Tusk, entonces presidente del Consejo Europeo, era posicionar a Europa como líder del multilateralismo y de un orden de comercio basado en normas (Consejo Europeo, 2019). Esta posición contrastaba con la de los otros líderes mencionados, que impulsaban metas más egoístas. De allí que el acuerdo MERCOSUR-UE fue visto —especialmente por Europa— como una pieza clave, y su uso estratégico no hubiera resultado igual de alcanzarse diez días después.

En un renovado contexto de crisis, acentuado por la disputa entre EEUU y China en los albores de la cumbre del G-20, las negociaciones se convierten en una carta por la disputa en la gobernanza global. Tal valoración puede rastrearse en los discursos de los líderes europeos de manera explícita. Por ejemplo, en ocasión del anuncio del acuerdo, el entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, sostuvo que “en medio de las tensiones comerciales internacionales, hoy enviamos una fuerte señal junto a nuestros socios del MERCOSUR de que defendemos el comercio basado en normas” (Comisión Europea, 2019, p.1). Por su parte, Cecilia Malmström, la entonces Comisaria Europea de Comercio, enmarcó la negociación dentro de la estrategia global, afirmando que “en los últimos años, la UE ha consolidado su posición como líder mundial en comercio abierto y sostenible. [...] Este acuerdo agrega cuatro países más a nuestra impresionante lista de aliados comerciales” (Comisión Europea, 2019, p.1). Más en evidencia queda esta percepción en el documento de análisis del acuerdo publicado por el Parlamento Europeo. Allí se sostiene que:

“para fines de 2018, se habían logrado pocos avances con respecto a los principales intereses ofensivos de la UE: acceso al mercado de automóviles y piezas de automóviles, productos lácteos, servicios marítimos y protección de Indicaciones Geográficas. Sin embargo, los serios desafíos planteados al sistema multilateral de comercio por el aumento del unilateralismo y del proteccionismo bajo la estrategia de *America First* aplicada por la Administración de EEUU desde 2017, las incertidumbres del impacto de la guerra comercial entre EEUU y China sobre el comercio mundial, la inminente partida del Reino Unido de la UE, así como la dinámica electoral tanto en la UE como en los países del Mercosur en 2019, se abrió una ventana de oportunidad que las partes aprovecharon el 28 de junio de 2019 para llegar a un acuerdo” (Grieger, 2019, p. 8).

Adicionalmente, para la UE, el acuerdo con MERCOSUR era una herramienta para la geopolítica regional en América Latina. En efecto, el acuerdo puede leerse asimismo como una manera de contrabalancear la influencia de EEUU en América Latina y enviar un mensaje a la administración Trump —reacia a entablar negociaciones comerciales con socios latinoamericanos— (Saraiva, 2012, p.54), y a su bloqueo a los acuerdos mega-regionales (TPP y TTIP). En esta misma línea, puede considerarse como una respuesta a la creciente influencia de China en la región (Ortiz Velázquez y Dussel Peters, 2016). El MERCOSUR también parecía estar interesado en recuperar espacios en el ámbito internacional de la mano del principal bloque comercial del mundo, en una



especie de estrategia de *bandwagoning*.

Como hemos señalado, una de las particularidades de la dimensión estratégica y geopolítica como *driver* de un acuerdo comercial es su volatilidad. Así, cuando tras la Cumbre de Osaka el impacto se diluyó y la crisis de globalización entró en un breve lapso de mayor tranquilidad por un posible acuerdo entre EEUU y China, la fuerza de estas variables como impulsoras del acuerdo disminuyó. De hecho, luego de la Cumbre de Osaka, las tensiones subyacentes de la variable material volvieron a emerger, generando rumores vinculados a una no ratificación del acuerdo en cuestión, tanto por sensibilidades agrícolas como ambientales —del lado europeo— y en menor medida, de trabajadores e industriales, en el MERCOSUR. El acuerdo como herramienta geopolítica cumple sus objetivos con el mero anuncio del acuerdo *en principio* en la coyuntura particular analizada, pero para su ratificación vuelve a quedar preso de la politización inherente a la variable material.

### 3. El relato identitario del acuerdo MERCOSUR-UE

Al analizar la variable identitaria en las relaciones MERCOSUR-UE debemos diferenciar tres cuestiones. Primero, la cuestión de la identidad del MERCOSUR, especialmente en su dimensión externa; segundo, la proyección externa de la identidad de la UE y las consecuencias para su estrategia regionalista e interregionalista. Finalmente, la posibilidad de crear identidades compartidas entre estos dos actores a través del interregionalismo<sup>14</sup>.

La dimensión externa de la identidad del MERCOSUR, tiene como eje la agenda externa de negociaciones con terceros países. Los estados partes deben dedicar tiempo y recursos al ejercicio de identificación de intereses comunes, el establecimiento interno de prioridades y la defensa externa de las posiciones acordadas (Oelsner, 2013). De manera intermitente, el dinamismo de la agenda exterior del bloque ha compensado la falta de progresos en el plano interno. Así, mientras que a nivel interno el propósito de la asociación se estaba diluyendo, los estados partes encontraron una fuente de cohesión en torno a las negociaciones externas (Oelsner, 2013). En este sentido, las conversaciones interregionales con la UE constituyeron uno de los procesos externos más importantes del bloque en términos de formación de identidad (Oelsner, 2013)<sup>15</sup> y actuaron como un “pegamento” indispensable en favor de la coherencia y unidad del bloque (Bianculli, 2020).

Por su parte, la proyección internacional de la UE se vincula con la singularidad del carácter de “potencia normativa” de la UE (Manners, 2002) —que destaca el proyecto cosmopolita de gobernanza promovido a partir de su propia experiencia de integración— y que basa en los valores de democracia, justicia social, imperio de la ley, y un diálogo igualitario con las contrapartes regionales en sus iniciativas interregionales (Sanahuja, 2007, pp. 9-10).

En los últimos tiempos, la credibilidad y la legitimidad de la UE como “potencia normativa” se han erosionado por diferentes factores. Lejos de haber completado una unión, la UE está

<sup>14</sup> Esta idea de “convergencia de valores” o “identidades compartidas” rara vez se somete a investigaciones empíricas: se trata de un argumento conceptual, derivado de juicios abstractos dictados sobre la base de una retórica interregionalista recurrente.

<sup>15</sup> Poco después de haber firmado el acuerdo con la UE, el bloque sudamericano pudo cerrar las negociaciones para un acuerdo comercial con la Asociación Europea de Libre Comercio.

lidiando con varias crisis desde hace algunos años, en ámbitos como la economía, las finanzas, el empleo, las migraciones y la seguridad, la pérdida de un estado miembro y enfrentando fuertes cuestionamientos a su legitimidad política (Álvarez, 2017).

El infortunado manejo que ha hecho Bruselas de las sucesivas crisis que golpean al bloque erosiona su política normativa en el exterior y su estrategia de relación interregional con arreglo a valores. Otro factor que ha debilitado el modelo europeo y su capacidad de influencia para reivindicar en el exterior una política orientada al mercado, pero a la vez, apegada a ciertos valores y principios, es la existencia de un “doble estándar”. Por ejemplo, las políticas de promoción de la democracia, el desarrollo y la cohesión social con criterios básicos de derechos humanos, por un lado, y los acuerdos de libre comercio, con sus estrictas reglas de protección de inversiones o de derechos de propiedad intelectual, por otro, constituyen un ejemplo de la actuación interregional de la UE en sus relaciones con América Latina. La UE pasó a ser percibida en nuestra región como un actor “neoliberal” no muy diferente a EEUU (Sanahuja, 2012).

Si bien, como indicamos anteriormente, la importancia de un sentido común de pertenencia estructura, al menos en lo retórico, las relaciones de la UE con el MERCOSUR, con la firma del acuerdo de 2019 el bloque europeo demostró otorgar prioridad a la agenda comercial. La economía volvió a ser el vector impulsor de la acción exterior de la UE, lo que significa mayor atención a intereses económicos y empresariales, por encima de consideraciones políticas como la democracia y los derechos humanos (Sanahuja, 2012).

Los valores, así como las identidades, son dinámicos y cambiantes, y específicos según el contexto y el momento (Wunderlich, 2012). La fórmula discursiva recurrente de convergencia de valores como la defensa de los derechos humanos y la democracia, parece reorientarse a la promoción del multilateralismo eficaz y del libre comercio. El informe antes mencionado del Parlamento Europeo destaca que:

“En el contexto de una vuelta a las relaciones de poder en el comercio, el unilateralismo y el proteccionismo, la Unión Europea ha pretendido enviar una señal inequívoca al mundo de que ambas partes apoyan el sistema comercial multilateral basado en normas y refuerzan la cooperación estratégica [...]” (Grieger, 2019, p. 7).

La tercera cuestión está estrechamente vinculada con la anterior. Como sabemos, la tradición discursiva del interregionalismo entre la UE y el MERCOSUR insiste en que la esencia de estos vínculos son los valores comunes que ya forman parte del acervo común (Gratius, 2010). En plenas conversaciones en 2017, la UE consideraba que con el MERCOSUR “[...] pensamos en el mismo sentido y que con quien más comparte la Unión Europea sus valores fundamentales es con los países del Mercosur y de América Latina” (Rivas Molina, 2017, p.2). Sin embargo, hay una cuestión metodológica fundamental que no se percibe en la mayor parte de la literatura: los valores e identidades comunes constituyen el punto de partida, y no de llegada, del interregionalismo.

Por estas razones, la variable identitaria en el vínculo interregional MERCOSUR-UE alcanzaría para fundamentar el mantenimiento de las negociaciones por dos décadas a pesar de las dificultades de las mismas, pero no logra explicar la finalización de las negociaciones comerciales,





y tampoco la (posible) ratificación del acuerdo. La tesis identitaria como elemento explicativo del resultado del acuerdo de 2019 pierde sustento dado que la coincidencia de valores y principios es un supuesto subyacente siempre presente en estas relaciones y no un “resultado” de las mismas. Los países europeos y los del MERCOSUR disfrutaban de un legado cultural e histórico que los une de antemano, y eso es justamente lo que diferencia estos lazos interregionales de cualquier otro tipo.

El factor de identidad en la explicación del comportamiento cooperativo interregional constituye, en este sentido, una condición previa para la cooperación (Hveem, 2003). Los valores, principios e ideas que informaron la decisión de establecer una asociación estratégica en los años noventa explican el mantenimiento del proceso de negociaciones (pese a las interrupciones) —dado que el enfoque del MERCOSUR en su interregionalismo con la UE fue “esencialmente emulativo y reactivo a las estructuras y pretensiones globales de la UE” (Gardini, Koschut y Falke, 2018, p. 213)— pero no logran dar cuenta de la conclusión de las negociaciones comerciales.

### Conclusiones

El acuerdo MERCOSUR-UE no admite una única lectura, sino que —como hemos analizado— puede explicarse por la presencia de al menos tres factores explicativos. Cada uno de éstos tiene además sus propios efectos sobre los usos estratégicos del mismo, y permite inferir su proyección sobre el proceso de ratificación según se presentan como estructurales o coyunturales a los actores. No pueden entenderse los resultados de junio de 2019 desde lo económico, lo geopolítico o lo identitario exclusivamente. Haber puesto en diálogo estas tres variables ha resultado indispensable para aprehender la complejidad de un proceso de larga data, y las implicancias del mismo en la eventual ratificación.

En el comienzo de las negociaciones tanto los factores económico-comerciales como los geopolíticos e identitarios se conjugaron para hacer posible y explicar el lanzamiento de un ambicioso proyecto de asociación birregional. Como se desarrolló en el trabajo, el elemento identitario logra explicar el sostenimiento de la negociación en el tiempo —incluyendo en ello el hecho de que tras las suspensiones se volvieran a retomar los intercambios de ofertas—. Los intereses económicos y comerciales tienen un rol más ambiguo: dan cuenta tanto del impulso como del bloqueo de las negociaciones. Por su parte, observamos una correlación entre el debilitamiento del factor geopolítico y los períodos de *impasse* de las negociaciones. Finalmente, para entender el cierre del acuerdo, es este factor —el geopolítico— el que vuelve a emerger con fuerza en los últimos meses, junto a los factores identitarios y el realineamiento de las fuerzas en pugna en la variable material hacia la orientación más liberal, en ambos lados del Atlántico.

Cada uno de estos factores ha implicado además un “uso” del acuerdo comercial para las partes involucradas, sugiriendo un distinto grado de conflictividad en el siguiente proceso de ratificación. Del lado económico-comercial hemos constatado cómo el acuerdo ha sido presentado como un instrumento para el acceso a los mercados; como una oportunidad para incrementar el bienestar y eficiencia económica de los distintos sectores económicos. La concreción de este relato requiere de la ratificación del acuerdo, pero es, por las sensibilidades involucradas, la que acarrea un mayor nivel de politización para ese proceso.

La geopolítica también ha jugado un rol relevante, especialmente en el uso estratégico del

anuncio del acuerdo en el marco de la Cumbre de Osaka. Así, ha sido presentado como un hito para la conservación del orden liberal internacional, en contraste con la dinámica de la guerra comercial sino-americana. Este juego estratégico, sin embargo, queda satisfecho con el mero anuncio de la asociación estratégica y la variable geopolítica no genera los mismos incentivos para la ratificación como lo hizo para la culminación de las negociaciones.

Por último, la explicación basada en el elemento identitario se construye a partir del interregionalismo permite sostener que el acuerdo entre MERCOSUR y la UE ha sido leído como la consolidación de una identidad común en torno a un conjunto de valores compartidos. Pero, como hemos señalado, éstos son una precondition para que el acuerdo se lleve a cabo, y no explican en su totalidad el resultado de junio de 2019. Esta interpretación de los actores no genera necesariamente incentivos hacia la ratificación, aunque genera condiciones para facilitarla. El acuerdo, ratificado o no, es un elemento central para la historia del vínculo interregional y para la proyección internacional de las partes involucradas. No obstante, ello dependerá, en gran parte, de la interacción de los tres factores aquí estudiados<sup>16</sup>.

El trabajo pone de manifiesto, así, que en un contexto donde las negociaciones comerciales internacionales son cada vez más complejas y donde en sí misma la variable comercial ha dejado de ser un tema de *low agenda* (Harding y Harding, 2020), un análisis multicausal con marcos conceptuales eclécticos presenta ventajas para la comprensión de casos como el del cierre de negociaciones entre MERCOSUR y UE. Con este abordaje, la investigación realizada ha permitido echar luz sobre las tensiones subyacentes al momento de la firma del acuerdo, y que comienzan a manifestarse en el proceso de ratificación. Muestra también que sobre un mismo hecho de política internacional —el acuerdo comercial— coexisten distintas miradas y motivaciones por parte de los actores involucrados.

En esta línea, una de las posibles perspectivas para enriquecer el estudio del acuerdo MERCOSUR-UE, y en particular profundizar la comprensión sobre el proceso de cierre de las negociaciones, es su análisis desde los estudios de politización (Mckibben y Taylos, 2014; Zürn, 2019; Meunier y Roederer-Rynning, 2020). El trabajo de Bianculli (2020) genera un antecedente relevante para esta línea, habiendo la autora indagado en el rol de la politización al momento del relanzamiento de las negociaciones en 2010. También, dado que nuestra investigación alcanza a sugerir una vinculación entre factores explicativos y usos del acuerdo comercial, se desprende la posibilidad de avanzar en una línea de estudios comparados de otras negociaciones comerciales que permitan ahondar en los alcances y límites de esta vinculación.

## Referencias

- Actis, E., Lorenzini, M. E., y Zelicovich, J. (2017). La vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción en la Argentina democrática (1983-2011), *Studia Politicae*, 41, pp. 105-135.
- Álvarez, M.V. (2013). La crisis de la Unión Europea analizada desde una perspectiva neofuncionalista: lecciones para la integración regional en América Latina, *Perspectivas Internacionales*, 9 (2), pp. 128-163.
- Álvarez, M.V. (2017). ¿Cuál es el rumbo futuro de la Unión Europea? El debate en torno a los diferentes caminos posibles, *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 126, pp. 87-94.

<sup>16</sup> Al momento de concluir este trabajo el acuerdo MERCOSUR-UE se encontraba en el proceso de revisión legal, restando su firma y posterior envío a los respectivos parlamentos.



- Bas Vilizzio, M. (2019). Acuerdo Mercosur-Unión Europea: sombras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado. Documento de Trabajo 21 (2ª época), Madrid: Fundación Carolina. Recuperado de: [https://fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT\\_FC\\_21.pdf](https://fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT_FC_21.pdf)
- Bianculli, A. (2020). Politicization and Regional Integration in Latin America: Implications for EU-MERCOSUR Negotiations?, *Politics and Governance*, 8 (1), pp. 254-265
- Bouzas, R. (2004). Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición, *Nueva Sociedad* 190, pp. 125-135.
- Bouzas, R. y Zelicovich, J. (2014). La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo, *Estudios de Economía Aplicada*, 32 (3), pp. 963-994.
- CES-CCSCS. (febrero 2018). *Carta a los negociadores del acuerdo UE-Mercosur*. Recuperado de: [https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/declaracion\\_ces\\_y\\_ccscs\\_.pdf](https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/declaracion_ces_y_ccscs_.pdf) (12.11.2019)
- Consejo Industrial del Mercosur. Negociaciones MERCOSUR - Unión Europea. (2018). Recuperado de: [https://uiaorgar-cmsdev.s3.amazonaws.com/pdf/Declaracion\\_CIM\\_Asuncion.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Credential=AKIAJXL23AJMKLGIZFNA%2F20191204%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20191204T190111Z&X-Amz-Expires=](https://uiaorgar-cmsdev.s3.amazonaws.com/pdf/Declaracion_CIM_Asuncion.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Credential=AKIAJXL23AJMKLGIZFNA%2F20191204%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191204T190111Z&X-Amz-Expires=)
- Comisión Europea (2019). EU and Mercosur reach agreement on trade. Press Release. Bruselas, 27 de junio. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_3396](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3396)
- Comité de Negociaciones Birregionales MERCOSUR - Unión Europea (2000). Acta de la primera reunión del Comité de Negociaciones Birregionales MERCOSUR - Unión Europea. Buenos Aires, 6 y 7 de abril. Recuperado de: [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_1\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_1_s.pdf)
- Consejo Europeo (2019). *G20 summit in Osaka, Japan*, 28-29 de junio. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2019/06/28-29/>
- COPA-COGECA (2019). *EU-Mercosur - Exiting Commission opens Pandora's box of double standards in agriculture*. CONFRAGRI. Recuperado de: <https://www.confagri.pt/content/uploads/2019/07/EU-mercosur-exiting-commission-opens-Pandoras-box-of-double-standards...pdf>
- Dieter, H. (2014). *The Return of Geopolitics: Trade Policy in the Era of TTIP and TPP*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Development.
- Doctor, M. (2007). Why Bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-MERCOSUR Agreement, *Journal of Common Market Studies*, 45 (2), pp. 281-314.
- Farrell, M., Hettne, B. y Van Langenhove, L. (2005), *Global politics of regionalism. Theory and Practice*, Londres: Pluto Press.
- Gaya, R. (2015). Presentación de la Nota Técnica “La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del acuerdo marco de cooperación: Quo vadis?”. *Conexión Intal*, columna de análisis n° 229. Recuperado de: <https://conexionintal.iadb.org/2015/10/15/presentacion-de-la-nota-tecnica-la-negociacion-mercosur-a-veinte-anos-del-acuerdo-marco-de-cooperacion-quo-vadis-2/>
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the international economic order*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gómez-Mera, L. (2009). Domestic constraints on regional cooperation: Explaining trade conflict in MERCOSUR, *Review of International Political Economy*, 16 (5), pp. 746-777.
- Gorenstein, S. y Ortiz, R. (2017). El nuevo ciclo de primarización en el Cono Sur latinoamericano. Aportes para una aproximación crítica, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 46, pp. 141-160. Recuperado de: [http://157.92.136.59/download/riear/riear\\_v46\\_n1\\_05.pdf](http://157.92.136.59/download/riear/riear_v46_n1_05.pdf)
- Gratius, S. (2010). Las agendas gubernamentales de las cumbres Unión Europea y América Latina y el Caribe: funcionalidad y cohesión limitadas, en Cienfuegos, M. y Sanahuja, J.A. (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 389-404.
- Grieger, G. (2019). The trade pillar of the EU-Mercosur Association Agreement. Bruselas: European Parliamentary Research Service. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS\\_BRI\(2019\)640138\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_EN.pdf)
- Gruber, L. (2001). Power politics and the free trade bandwagon, *Comparative Political Studies*, 34 (7), pp. 703-741.
- Hänggi, H., Roloff, R. y Rüländ, J. (2006). *Interregionalism and International Relations*, Londres y Nueva York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Harding, R., y Harding, J. (2020). Strategic Trade as a Means to Global Influence. en Klasen, A., *The Handbook of Global Trade Policy*. Oxford: John Wiley & Sons, pp. 143-172.
- Hettne, B. (2014). Regional Actorship: A Comparative Approach to Interregionalism, en Baert, F., Scaramagli, T. y Söderbaum, F. (eds.), *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*. Dordrecht: Springer, pp. 55-70.
- Hveem, H. (2003). The Regional Project in Global Governance, en Söderbaum, F. y Shaw, T.M. (eds.), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 81-98.
- Laidi, Z. (2008). How Trade Became Geopolitics, *World Policy Journal*, 25 (2), pp. 55-61.
- Laursen, F. (2008). Theory and practice of regional integration, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 8 (3), pp. 1-22. Recuperado de: <http://aei.pitt.edu/8219/1/LaursenLongSympos08RegIntegedi.pdf>
- London School of Economics (2019). *Sustainability Impact Assessment in support of the Association Agreement Negotiations Between the European Union and MERCOSUR. Draft Interim Report*. Londres: LSE. Recuperado de: [http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final\\_interim\\_report\\_publication\\_03oct2019.pdf](http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf)

- LSE Consulting (2018). *Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercosur. Inception Report*. Londres: LSE Consulting. Recuperado de: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc\\_156631.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156631.pdf)
- Makuc, A., Duhalde, G., y Rozenberg, R. (2015). *La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?*. Buenos Aires: BID-Intal.
- Malamud, A. (2018). Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and The Latin American Experiences, *Política Internacional*, 3 (6), pp. 46-59
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, 40, pp. 235-258.
- Mansfield, E., y Milner, H. (1999). The new wave of regionalism, *International Organization*, 53 (3), pp. 589-627.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511756238
- Mckibben, H. y Taylos, T. (agosto, 2014). *Let's Talk About Trade: The Politicization and Framing of International Trade Policy*. Ponencia preparada para "American Political Science Association Conference", Washington.
- Meissner, K. (2015). ¿Ha fracasado el interregionalismo? Las negociaciones UE-ASEAN, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 110, pp. 14-41.
- Meunier, S. y Roederen-Rynning, C. (2020). Missing in Action? France and the Politicization of Trade and Investment Agreements, *Politics and Governance*, 8 (1), pp. 312-324. DOI: 10.17645/pag.v8i1.2616
- Milner, H. (1999). The Political Economy of International Trade, *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 91-114.
- Milward, A. S. (2000). *The European rescue of the Nation-State*, Segunda edición, Londres y Nueva York: Routledge, [1ª edición de 1994]
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (2019a). Acuerdo de Asociación MERCOSUR - Unión Europea. Resumen de contenidos del pilar comercial. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/acuerdo-mercosur-ue/resumen-de-contenidos-del-pilar-comercial>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (2019b). Mercosur cierra un histórico Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea. 28 de junio. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (2019). Acuerdo de Asociación MERCOSUR - Unión Europea - Síntesis del acuerdo. Julio Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/inline-files/SINTESIS%20DEL%20ACUERDO%20DE%20ASOCIACION%20MERCOSUR%20Y%20UNION%20EUROOPEA.pdf>
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Abingdon: Routledge.
- Oelsner, A. (2013). The Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur's Identity Crisis, *International Studies Quarterly* 57, pp. 115-127
- Organización Mundial de Comercio (2011). Informe sobre Mundial 2011 La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia. Ginebra: WTO press.
- Ortiz Velásquez, S. y Dussel Peters, E. (2016). La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración comercial? en Dussel Peters, E. (coord.), *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe-China: ¿integración o desintegración regional?* México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, pp. 13-58.
- Rivas Molina, F. (23 de marzo de 2017). La Unión Europea y Mercosur avanzan en los 'valores fundamentales' de un acuerdo, *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/economia/2017/03/23/actualidad/1490296947\\_327534.html](https://elpais.com/economia/2017/03/23/actualidad/1490296947_327534.html)
- Rüland, J. (2014). International relations and Interregionalism: Reanimating an Obsolescent Research Agenda?, en Baert, F., Scaramagli, T. y Söderbaum, F., (eds.) *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*. Dordrecht, Springer, pp. 15-35.
- Sanahuja, J. A. (2007). Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana, en Freres, C., Gratius, S., Mallo, T., Pellicer, A. y Sanahuja, J. A. (eds.): *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de Trabajo, 15, Madrid: Fundación Carolina, pp. 1-42.
- Sanahuja, J. A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea, *Anuario Ceipaz 2012 - 2013. Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*, Madrid: CEIPAZ, pp. 51-84.
- Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2019). *Veinte años de negociaciones Unión Europea - MERCOSUR: Del interregionalismo a la crisis de la globalización*, Documento de Trabajo 13, Madrid: Fundación Carolina.
- Saraiva, M. G. (2012). Brazil's Strategies and Partnerships: The Place of the European Union, *Perspectives* 20 (2), pp. 45-62.
- Söderbaum, F. y Van Langenhove, L. (2005). Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism, *Journal of European Integration*, 27 (3), pp. 249-262.
- Wunderlich, J. (2012). The EU an Actor Sui Generis? A Comparison of EU and ASEAN Actorness, *Journal of Common Market Studies*, 50 (4), pp. 653-669.
- Zelicovich, J. (2015). Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externa del MERCOSUR (1991-2015), *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 21, pp. 16-26.



- Zelicovich, J. (2018). Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa, *Brazilian Journal of International Relations*, 7 (3), pp. 692-717.
- Zelicovich, J. (2019). El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en su recta final. Madrid: Fundación Carolina. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>
- Zürn, M. (2019). Politicization compared: at national, European, and global levels, *Journal of European Public Policy*, 26 (7), pp. 977-995.



# Feminismos y género en los Estudios Internacionales

GABRIELA DE LIMA GRECCO\*

## RESUMEN

En las últimas décadas, el rol específico de las mujeres en las relaciones internacionales ha recibido más atención y las teorías feministas han ganado terreno en el debate intelectual, lo que ha contribuido a una sensibilización general hacia la incorporación del análisis de la categoría de género en la disciplina de las Relaciones Internacionales. De hecho, uno de los rasgos característicos de la disciplina había sido la invisibilización de las estructuras de género que impactan a hombres y mujeres de forma distinta. Sin embargo, con la irrupción del llamado “cuarto debate” se abrió una nueva oportunidad para pensar lo internacional desde miradas más críticas e inclusivas. El impacto de los estudios feministas tuvo lugar a finales de la década de 1980 con una publicación especial sobre género en la revista académica *Millennium: Journal of International Studies*. De gran relevancia en la actualidad son las teorías producidas fuera de los centros hegemónicos y que cuestionan tanto las teorías clásicas como el sistema de género occidental por encubrir un proyecto etnocéntrico. En efecto, las teorías post y decoloniales pretenden desestabilizar los discursos hegemónicos sobre una supuesta experiencia universal de las mujeres. En este sentido, el objetivo central del presente artículo es realizar una revisión bibliográfica sobre las principales escuelas feministas, así como sistematizar la pluralidad de teorías y de prácticas feministas que han tenido lugar en el devenir de los estudios internacionales. De esta forma, tras una breve introducción sobre el surgimiento de los enfoques feministas en la disciplina, el presente estudio realiza un análisis de las aportaciones de las principales escuelas feministas: el feminismo liberal, el feminismo del punto de vista, el feminismo constructivista, el feminismo posmodernista, el feminismo postcolonial, el feminismo decolonial, la teoría queer y el enfoque sobre las masculinidades. A través del examen de estas diferentes corrientes teóricas, se analizará su impacto en la disciplina de las Relaciones Internacionales, evidenciando los cambios epistemológicos, metodológicos y ontológicos presentes en las diferentes escuelas. Las teorías feministas en las Relaciones Internacionales deben ser abordadas, pues, de manera multidimensional, en el sentido de reconocer las diferencias y elementos comunes respecto a las experiencias de las mujeres, hombres y disidentes sexuales desde diferentes latitudes.

## PALABRAS CLAVE

Feminismo; Género; Mujer; Relaciones Internacionales; Teorías Feministas.



## TITLE

Feminisms and Gender in International Studies

## ABSTRACT

In the last decades, the specific role of women in international relations has received more attention and feminist theories have gained ground in the intellectual debate, which has contributed to a general sensitization towards the incorporation of the analysis of the gender category in the discipline of international relations. In fact, one of the characteristic features of the discipline of international relations had been the invisibility of gender structures that impact men and women differently. However, with the emergence of the so-called “third debate”, a new opportunity was opened to think about the international from more critical and inclusive

Este texto forma parte de una investigación financiada por la Comunidad de Madrid en el marco de las Ayudas destinadas a la Atracción de Talento Investigador y del apoyo del Proyecto de I+D para Jóvenes Investigadores de la Universidad Autónoma de Madrid (Referencia SII/PJI/2019-00257) y del Proyecto MINECO (Referencia HAR2016-76398-P).

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.007>

## Formato de citación recomendado:

GRECCO, Gabriela de Lima (2020), “Feminismos y género en los Estudios Internacionales”, *Relaciones Internacionales*, n° 44, pp. 127-145.

\* **Gabriela DE LIMA GRECCO**, Investigadora Contratada (“Atracción de Talento Investigador”, Comunidad de Madrid, 2018) en el Departamento de Historia Contemporánea en la Universidad Autónoma de Madrid.

**Recibido:**  
28/03/2020  
**Aceptado:**  
18/05/2020

perspectives. The impact of feminist studies took place in the late 1980s with a special publication on gender in *Millennium: Journal of International Studies*. Of great relevance at present are the theories produced outside of the hegemonic centers and that question both the classical theories and the Western gender system for covering up an ethnocentric project. Indeed, post-decolonial theorists aim to destabilize hegemonic discourses about a supposedly universal experience of women. In this sense, the main objective of this article is to carry out a bibliographic review on the main feminist schools, as well as to systematize the plurality of feminist theories and practices that have taken place in the course of international studies. In this way, after a brief introduction on the emergence of feminist approaches in the discipline, this study analyzes the contributions of the main feminist schools: liberal feminism, standpoint feminism, constructivist feminism, postmodernist feminism, postcolonial feminism, decolonial feminism, queer theory, and the focus on masculinities. Through the examination of these different feminist theoretical currents, their impact on the discipline of international relations will be analyzed, showing the epistemological, methodological and ontological changes present in the different schools. Feminist theories in international relations must therefore be approached in a multidimensional way, in the sense of recognizing the differences and common elements regarding the experiences of women, men and sexual dissidents from different latitudes. In this sense, the possibility of renewal in international relations occurred with the crisis of the realist paradigm after the end of the Cold War. In this context, there was the emergence of numerous studies that began to incorporate feminist lenses in their analyses. With the new critical perspectives - which focused their examinations on non-state and sub-state agents when criticizing state-centeredness in the discipline -, women were conceived as possible agents of transformation of their environment both locally and internationally. These criticisms implied a new dimension for incorporating issues of “low politics”, an area in which the majority of women would be placed. In this context, feminist theories were gaining more and more relevance in the intellectual debate of the discipline and some authors began to criticize more strongly the dominant theories, given their markedly sexist bias. In the late 1980s, Ann Tickner stated that “international politics is a man’s world” and, more forcefully, questioned, in light of feminist lenses, the six realist pillars of Hans Morgenthau. Morgenthau and other theorists sought to overturn the idea that “gender has nothing to do with international processes and events” (Zalewski, 1997, p. 342). Thus, realist theorists insisted on the defense of objectivity and neutrality in international relations, and in terms of gender argued that on the one hand, the topics covered equally affect men and women and, on the other hand, international relations refers to an autonomous sphere of reality. In recent years, we find few authors who support this vision, although the absence of studies with gender analysis in the discipline is salient. Of great relevance today are the theories produced outside the hegemonic centers and that question both the classical theories and the Western gender system for covering up an ethnocentric project that omits multiple hierarchies of power and that marginalizes and dismisses the agency of women who are outside the “center”. Indeed, post-decolonial theorists aim to destabilize hegemonic discourses, both in international relations and in feminist studies. The contributions of feminism are one of the most important innovations in international relations, although, admittedly, it was “one of the last bastions to succumb to feminist research” (Byron and Thorburn, 1998, p. 211). Feminist literature has denounced the supposed objectivity of the classical paradigms of the discipline, especially realism, as well as the androcentrism that emerges from traditional analyses. For realists, the State is conceived as “an orderly, peaceful sphere that acts rationally in function of the national interest, representing the whole of society”. However, some authors consider that this analysis is based on the “functions performed by men as the basis of political identity” (Rodríguez Manzano, 2001, p. 261) and, therefore, masculine characteristics “are projected onto the behavior of States” (Tickner, 1992, 6). The image of a State as a mirror of rational man is supported by the conceptual universe that surrounds it, such as the struggle for power, the search for peace, or sovereignty, which reinforces the idea that political activity is dominated by males. But this man is not just anybody, and the idea of the State is built in the image and likeness of the ideal archetype of a western white man. Hence follows another complaint made by many feminists: their ethnocentric bias. In the gender system, masculine identity rests on the necessary repression of the aspects considered feminine and, within this logic, colonized men are feminized: they are beings destitute of rationality, they need the tutelage of the white man for their “development”. The other, the foreigner, and the different are constructed as irrational, unpredictable, qualities considered feminine in the western gender system. On the other hand, white women assume that they are the ones who invite other women to participate in feminist politics. They are conceived as the pioneers in this emancipatory process. Women in the Global South have denounced these discourses by pointing out that differences between women lead to differences of privilege, exclusion and power. In this sense, a woman’s point of view does not guarantee a reciprocal relationship with the Other; but rather can exercise a hierarchical relationship by not considering the different female subjectivities. Therefore, they argue that feminist theory must include the experiences of all women through the intersection of gender, class, race, sexuality, political order, place of enunciation, etc. It is thus important to note that feminist theories are not monolithic and are characterized by their plurality. While some scholars have preferred to analyze international phenomena in a more traditional way, showing how women have played an important role in international politics -whether in “high politics” or in a subordinate position-, others have dedicated themselves to denaturalizing the concept of universal woman (that is, Euro-white women), pointing out other problems, such as race, class or sexuality from an intersectional vision. Many, however, start from an initial guiding question: where are women in international relations? Parallel to this question and the incorporation of women as a variable in the discipline - a variable that is especially important for liberal and radical feminists - the category of gender is consecrated as the most relevant contribution.

## KEYWORDS

Feminism; Gender; Women; International Relations; Feminists Theories.





## **I**ntroducción

En las últimas décadas, el rol específico de las mujeres en las relaciones internacionales ha recibido más atención y las teorías feministas han ganado terreno en el debate intelectual, lo que ha contribuido a una sensibilización general hacia la incorporación del análisis de la categoría de género en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII). El impacto de los estudios feministas tuvo lugar a finales de la década de 1980 en un contexto de mayor pluralidad teórica en la disciplina (conocido como el cuarto debate). En 1988, con una publicación especial sobre género en la revista académica *Millennium: Journal of International Studies*, se manifestó la negligencia de las y los estudiosos de las RRII en relación con el enfoque de género. Con estas incipientes contribuciones, las aportaciones feministas empezaron a afincarse en la disciplina y se demostró cómo el sistema de género no sólo forma parte de las relaciones interpersonales, sino que también contribuye a la organización de las estructuras políticas, socioeconómicas, culturales, militares, sexuales, entre otros.

La posibilidad de renovación en las RRII se dio con la crisis del paradigma realista tras el fin de la Guerra Fría (Lapid, 1989). En este contexto, se produjo la irrupción de numerosos estudios que pasaron a incorporar las lentes feministas en sus análisis, como los trabajos de Gita Sen y Caren Grown (1987), Eva Isaksson (1988) o Margaret Strobel y Nupur Chaudhuri (1990). Con las nuevas perspectivas críticas —que centraron sus exámenes en los agentes no estatales y subestatales al criticar el estatocentrismo en la disciplina— las mujeres fueron concebidas como posibles agentes de transformación de su entorno tanto a nivel local como internacional. Estas críticas implicaron una nueva dimensión por incorporar cuestiones de la “baja política”, es decir lo que Rose (1984) define como “la política cotidiana”, un ámbito en el que se situarían la gran parte de las mujeres en sociedades marcadas por las jerarquías de sexo/género. Al ir más allá de la “alta política”, los escritos feministas ampliaron el terreno ontológico de las RRII, subvirtiendo sus límites excluyentes y revelando aspectos hasta entonces ocultos en los estudios sobre política mundial. En este contexto, las teorías feministas fueron ganando cada vez más relevancia en el debate intelectual de la disciplina y algunas autoras pasaron a criticar con más vehemencia las teorías dominantes, dado su sesgo marcadamente sexista. A finales de la década de los ochenta, Ann Tickner afirmó que “la política internacional es un mundo de los hombres”. Esta y otras teóricas pretendían derrumbar la idea de que “el género no tiene nada que hacer en los procesos y acontecimientos internacionales” (Zalewski, 1995, p. 342).

En este sentido, mientras los teóricos realistas insistían en la defensa de la objetividad y neutralidad de las Relaciones Internacionales en cuanto al género, al argumentar que, por una parte, los temas tratados afectan por igual a hombres y mujeres y, por otra parte, las Relaciones Internacionales estudian una esfera autónoma de la realidad (Ruiz-Giménez Arrieta, 2000, pp. 326-327); en años recientes, nos encontramos con pocos autores que sostengan dicha visión, aunque, como ha destacado Carpenter (2003, p. 153), la ausencia de estudios con análisis de género en la disciplina es evidente. De gran relevancia en la actualidad son las teorías producidas fuera de los centros hegemónicos y que cuestionan tanto las teorías clásicas como el sistema de género occidental por encubrir un proyecto etnocéntrico que omite las múltiples jerarquías de poder y que marginaliza y destituye de agencia a las mujeres que están fuera del “centro”. En efecto, las teóricas post y decoloniales pretenden *desestabilizar* los discursos hegemónicos, tanto en las Relaciones Internacionales como en los estudios feministas.

De esta forma, el objetivo central del presente artículo es realizar una revisión bibliográfica sobre las principales escuelas feministas, así como sistematizar la pluralidad de teorías y de prácticas feministas que han tenido lugar en el devenir de los estudios internacionales. Así, tras una breve introducción sobre el surgimiento de los enfoques feministas en la disciplina, el presente estudio realiza un análisis de las aportaciones de las principales escuelas feministas: el feminismo liberal, el feminismo del punto de vista, el feminismo constructivista, el feminismo posmodernista, el feminismo postcolonial, el feminismo decolonial, la teoría *queer* y el enfoque sobre las masculinidades. A través del examen de estas diferentes corrientes teóricas feministas, se analizará su impacto en la disciplina de las RRII, evidenciando los cambios epistemológicos, metodológicos y ontológicos presentes en las diferentes escuelas.

## I. El feminismo en las Relaciones Internacionales

Las contribuciones del feminismo son unas de las renovaciones más importantes de las RRII, aunque, cabe reconocer, fue “uno de los últimos bastiones en sucumbir a la investigación feminista” (Byron y Thorburn, 1998, p. 211). La literatura feminista ha denunciado la supuesta objetividad de los paradigmas clásicos de la disciplina, especialmente del realismo, así como el androcentrismo que se desprende de los análisis tradicionales. Para los realistas, el estado es concebido como “una esfera ordenada, pacífica que actúa racionalmente en función del interés nacional, representando el conjunto de la sociedad” (Ruiz-Giménez Arrieta, 2000, p. 330). Sin embargo, algunas autoras consideran que este análisis se fundamenta en las “funciones desempeñadas por el hombre como base de la identidad política” (Rodríguez Manzano, 2001, 261) y, por consiguiente, las características masculinas “se proyectan sobre el comportamiento de los Estados” (Tickner, 1992, p. 6).

La imagen de un estado como espejo del hombre racional es apoyada por el universo conceptual que le rodea, tales como la lucha por el poder, la búsqueda por la paz, o la soberanía, lo que refuerza la idea de que la actividad política está dominada por los varones. Pero este hombre no es cualquiera, y la idea de estado es construida a imagen y semejanza del arquetipo ideal de hombre blanco occidental. De ahí se desprende otra denuncia realizada por muchas feministas: su sesgo etnocéntrico. En el sistema de género, la identidad masculina descansa en la necesaria represión de los aspectos considerados femeninos y, dentro de esta lógica, se feminizan los hombres colonizados: son seres destituidos de racionalidad, necesitan de la tutela del hombre blanco para su “desarrollo”. De acuerdo con Karina Ochoa (2014), la feminización del otro es un elemento sustantivo de la colonialidad paneuropea. Se construye al otro-colonizado como irracional, desigual, subordinado, características consideradas femeninas en el sistema de género occidental. Esta línea divisoria entre la zona del ser y del no ser es analizada por Frantz Fanon (1974) en sus estudios sobre las consecuencias psicológicas del colonialismo para los hombres negros, considerados como no-humanos, seres ontológicamente fallidos.

Por otra parte, las mujeres blancas asumen que ellas son las que invitan a otras mujeres a participar en las políticas feministas. Se conciben como las pioneras en este proceso emancipatorio. Las mujeres del Sur Global han denunciado estos discursos al hacer notar que las diferencias entre las mujeres conllevan diferencias de privilegio, exclusión y poder. En este sentido, el punto de vista de una mujer no garantiza una relación recíproca con el/la Otro/Otra, sino más bien puede ejercer una relación jerárquica al no considerar las diferentes subjetividades femeninas (Ware, 1992). Por ello, argumentan que las teorías feministas deben incluir las experiencias de todas las



mujeres a través de la intersección entre género, clase, raza, sexualidad, orden político, lugar de enunciación, etc.

En este sentido, es necesario señalar que las teorías feministas no son monolíticas y se caracterizan por su pluralidad. Mientras que algunas estudiosas han preferido analizar de manera más tradicional los fenómenos internacionales, mostrando cómo las mujeres han jugado un rol central en la política internacional, sea en decisiones llevadas a cabo “desde arriba” sea en acciones más conectadas al día a día; otras se han dedicado a desnaturalizar el concepto de mujer universal (es decir, las mujeres euroblancas), señalando otras problemáticas, como la raza, la clase o la sexualidad a partir de una visión interseccional. Muchas, no obstante, parten de una pregunta rectora inicial: ¿dónde están las mujeres en las Relaciones Internacionales? Paralelamente a esta pregunta y a la incorporación de mujer como variable en la disciplina —variable especialmente importante para las feministas liberales y radicales—, la categoría de género es consagrada como la aportación más relevante.

Para algunas autoras, las explicaciones en las RRII deberían ser *generizadas* y tomadas en serio (Tickner, 2001). De acuerdo con Elaine Showalter (1989), la introducción del género marcó “una nueva fase en la crítica feminista, una investigación de las formas en que toda lectura y escritura, realizadas por hombres y mujeres, están marcadas por el género” (p. 2)<sup>1</sup>. En efecto, aunque actualmente no exista un consenso en la definición del uso del concepto de género, éste, según Scott (1991), puede ser entendido como una construcción sociocultural que asigna a los individuos roles e identidades en razón de su sexo biológico. De esta manera, para Lugones (2014), “las correcciones sustanciales y cosméticas sobre lo biológico dejan en claro que el género antecede los rasgos biológicos y los llena de significado” (p. 63). No obstante, es también una forma de expresión de las estructuras, ya que se entiende, según Anne Sisson Runyan y Spike Peterson, como “los comportamientos socialmente aprendidos, las actividades repetidas y las expectativas idealizadas que se asocian y permiten distinguir entre los papeles de género prescritos de masculinidad y feminidad” (2010, p. 2).

## 2. Las escuelas feministas de las Relaciones Internacionales

En este apartado, analizaremos cómo se han sucedido las múltiples transformaciones dentro de la teoría y la práctica feminista en el devenir de los estudios internacionales. De este modo, a través del examen de las diferentes corrientes feministas, analizaremos su impacto en la disciplina de las RRII, evidenciando los cambios epistemológicos, metodológicos y ontológicos de las diferentes escuelas feministas: feminismo liberal, feminismo del punto de vista, feminismo constructivista, feminismo posmodernista, feminismo postcolonial, feminismo decolonial, y dos abordajes más recientes como lo son la *teoría queer* y los estudios de las masculinidades.

### 2.1. Del feminismo liberal al feminismo del punto de vista

El feminismo liberal fue el primer abordaje hacia una perspectiva que incluyese a las mujeres en los estudios internacionales. Es, por lo tanto, un feminismo empirista ya que pretende ampliar el campo de visión de lo internacional al visibilizar a las mujeres (Harding, 1986). A partir de estudios empíricos sobre las mujeres en posiciones de liderazgo en la política internacional, la perspectiva

<sup>1</sup> Traducción libre: “a new phase in feminism criticism, an investigation of the ways that all reading and writing, by men and my women, is marked by gender”.

feminista logra asentarse como teoría de relieve en las RRII. Una de las principales preguntas que estas teóricas llevan a cabo es *¿dónde están las mujeres en la sociedad internacional?* (Enloe, 1989), y argumentan que el aumento de la participación de las mujeres en la política internacional supondría la superación de su marginalización en términos sociales y político-económicos (Sterling-Folker, 2006). En este sentido, el feminismo liberal concibe que la integración plena de las mujeres en las RRII se daría cuando las mujeres actuaran tal cual actúan los varones. Por ello, su agenda investigadora se ha centrado en el estudio que tradicionalmente se ha denominado de “alta política” (mujeres estadistas, diplomáticas, militares, etc.), así como en el análisis sobre los obstáculos legales de las mujeres para acceder a lo público —planteamiento muy conectado al legado del sufragismo, como el de la teórica Mary Wollstonecraft—. En efecto, las estudiosas liberales pretenden mostrar que las mujeres siempre han estado presentes en lo internacional y, por lo tanto, su participación debía ser visibilizada.

Las teóricas liberales definieron, pues, un itinerario inicial de análisis en las RRII. Algunos trabajos en esta línea son los de D’Amico y Beckman (1995), quienes examinan el papel desempeñado por algunas dirigentes políticas, tales como Margaret Thatcher o Corazón Aquino. Peterson y Runyan (1991) hicieron visibles algunas figuras históricas femeninas a través de una recopilación que va desde Cleopatra hasta Golda Meir, con el intuito de demostrar la presencia de las mujeres en la política y en la esfera internacional a lo largo de la historia. Otros estudios, como los de Galey (1994) y Stienstra (1994) destacan el rol de las mujeres en organizaciones estatales y supraestatales (Locher, 1998, p. 5). En su obra *Bananas, Beaches & Bases. Making Feminist Sense of International Politics*, Cynthia Enloe (1989, pp. 1-2) señala la importancia de las mujeres en la sociedad internacional, aunque para identificarlas hay que usar unas “gafas feministas”:

[...] los legisladores aprueban leyes para restringir las importaciones extranjeras, los ejecutivos bancarios negocian préstamos en el extranjero, los soldados aterrizan en las laderas extranjeras: hay algunos de los sitios desde los que se puede ver cómo se está haciendo el sistema político internacional. Pero si empleamos solo la brújula convencional y sin la perspectiva de género para trazar la política internacional, es probable que terminemos mapeando un paisaje poblado solo por hombres, en su mayoría hombres de élite. [Sin embargo] el panorama real de la política internacional es menos exclusiva. [...] La mujer turista, la camarera de Jamaica, Carmen Miranda, la ama de casa estadounidense, el soldado británico y la prostituta de Belice están bailando un intrincado minuetto internacional. Pero no todos están en posición de llamar la melodía<sup>2</sup>.

Mientras el feminismo liberal busca ampliar el campo de visión de lo internacional, las feministas del punto de vista —el cual se sitúa dentro de la corriente del feminismo radical o feminismo de la diferencia— pretenden cambiar las gafas con las que se miran los fenómenos internacionales, es decir, su epistemología. Al utilizar unas lentes feministas, estas teóricas denuncian la supuesta objetividad y neutralidad de la ciencia moderna ilustrada. Por ello, una de sus mayores

<sup>2</sup> Traducción libre: “[...] legislators passing laws to restrict foreign imports, bank executives negotiating overseas loans, soldiers landing on foreign hillsides -there are some of the sites from which one can watch the international political system being made. But if we employ only the conventional, ungendered compass to chart international politics, we are likely to end up mapping a landscape peopled only by men, mostly élite men. [However] the real landscape of international politics is less exclusively made. [...] The woman tourist, the Jamaica chambermaid, Carmen Miranda, the American housewife, the British soldier and Belize prostitute are all dancing an intricate international minuet. But they aren’t all in position to call the tune”.



aportaciones es la denuncia de que las RRII han contribuido al mantenimiento de régimen de sexo/género. De acuerdo con sus practicantes, el marco conceptual (es decir, la epistemología) de la disciplina está pautado por valores patriarcales y masculinos. En este sentido, a diferencia de la visión legalista de las feministas liberales, las practicantes del feminismo del punto de vista apuestan no en la simple eliminación de los obstáculos legales para las mujeres, sino en el cambio de las estructuras “masculinistas” al poner en valor lo femenino.

El feminismo del punto de vista se centra en la diferencia entre hombres y mujeres, a la crítica al patriarcado y en la búsqueda por encontrar “valores femeninos” en las relaciones internacionales. Una de las preguntas que les guía es: *¿el mundo sería un lugar mejor si las mujeres lo gobernasen?* En este sentido, estas teóricas abogan por la separación sexual en las organizaciones políticas, con el objetivo de valorizar los roles desempeñados por las mujeres. Para ello, centran su análisis sobre todo en la guerra y la paz, señalando el papel de las mujeres como creadoras de un mundo más pacífico. Un ejemplo de ello sería la organización *Women’s International League of Peace and Freedom (WILPF)*, que tenía como principio fundamental trabajar por la paz permanente en el mundo. Como subrayó Rodríguez Manzano, su orientación analítica enfatiza las diferencias entre ambos sexos, “devaluando lo masculino frente a lo femenino” (2001, p. 279), y exaltando las calidades vistas como femeninas, tales como el pacifismo, la sensibilidad, la cooperación y la empatía. Esta visión, por consiguiente, no abandona la evaluación crítica del binarismo sexual, sino más bien refuerza los conceptos duales de femenino y masculino sin plantear fórmulas para transformar las construcciones sociales que asignan roles y características específicas para ambos sexos.

Por otra parte, sus lentes violetas pretenden disolver las diferencias entre lo público y lo privado al destacar la interdependencia de estas dos esferas. De ahí que la teórica Ruddick (1980), por ejemplo, plantea el concepto de cuidado como un valor aprendido por las mujeres en su socialización subalterna y que, trasladado a la sociedad internacional, podría hacer posible la convivencia pacífica entre los pueblos. Con ello, la insignia “lo personal es político”, cobra toda su importancia en la disciplina de las RRII y se convierte en “lo personal es *internacional*”. En tal sentido, Tickner en su obra *Gender in International Relations* (1992) reformula el término seguridad, criticando su definición corriente y, a la vez, proponiendo un análisis desde la visión femenina. Para ella, mientras que desde una perspectiva masculina la seguridad se relacionaría a categorías militares, la perspectiva femenina se caracterizaría por experiencias de la esfera privada —como la violencia sexual o doméstica— (Locher, 1998). Sin embargo, y pese a la importancia de sus aportaciones, la principal crítica que se hace a las feministas del punto de vista es que, en lugar de deconstruir los valores patriarcales, lo que hacen es incorporar una mirada positiva y esencialista de lo femenino.

## 2.2. Del feminismo constructivista al posmodernista

El giro lingüístico en las RRII supuso la comprensión de que el lenguaje importa y, por lo tanto, las relaciones internacionales podían ser entendida a través de sistemas de signos. Además, las interpretaciones realizadas por las y los investigadores son productos dentro de contextos dados en los que están condicionadas histórica, social y culturalmente, puesto que la “realidad” no es objetiva ni neutral. Estas nuevas comprensiones sobre la realidad internacional conllevaron al surgimiento de nuevas escuelas como el constructivismo. Éste considera que los relatos son el

medio por el cual los regímenes de verdad sobre la política mundial se presentan de manera realista, e intentan explicar cómo las personas incorporan narrativas, identidades e intereses que guían su comportamiento y sus acciones (Steans, 2013, p. 147). Sostienen, por lo tanto, que no existe la “verdad”, sino representaciones de la realidad. De acuerdo con Bleiker (2001, p. 509), la “realidad política” es una forma de interpretación, siendo pues incompleta y ligada a la subjetividad de quien ve y reproduce dicha “realidad”. Por lo tanto, el sistema internacional no “es”, sino que está en un proceso de devenir histórico, en una lógica de “ontología transformacional” (Dessler, 1989). Los/las constructivistas asumen, pues, que la vida internacional es un fenómeno social: las relaciones internacionales se construyen a través del lenguaje, de las prácticas sociales, por las representaciones del mundo; en suma, por la agencia de los actores internacionales. De tal manera, las feministas constructivistas insisten en que las/los agentes construyen la política internacional, pero también entienden que las masculinidades y las feminidades son a la vez un efecto de dicha política.

Asimismo, en años recientes algunas teóricas constructivistas, como Charli Carpenter, critican la idea de que para incorporar la “variable de género” el/la investigador/a debe apoyarse en la agenda feminista. Señalan que esta idea acaba marginalizando los estudios de género, una vez que no sería necesario el compromiso hacia el proyecto feminista para *generizar* un estudio. Consideran, pues, que dicha categoría también importaría para otros proyectos más allá del feminismo. No obstante, teóricas como Marysia Zalewski argumentan que no se puede estudiar el género sin el feminismo. En esta discusión Zalewski (2003, p. 292) lanza una pregunta: *¿cuál es el mérito de descartar el opulento archivo de la teoría feminista con el objetivo de teorizar sobre el género?* Carpenter (2003 y 2013), sin embargo, postula que hay una necesidad de generar un diálogo significativo con académicos no-feministas y consolidar el género como variable analítica en las RRII. Para ella si el género es visto como sinónimo de feminismo, esto sugiere que tomar en serio el género significa suscribirse a la agenda feminista, una implicación que considera que jugaría un papel importante para apartar a quienes no se identifican a sí mismos como feministas en la disciplina. Sin embargo, las/los constructivistas tienden a considerar el género como una variable marginal en las explicaciones sobre poder político y, por ello, Birgit Locher y Elisabeth Prügl (2014) sostienen que

El feminismo contribuye al constructivismo al comprender el poder como un elemento integral de los procesos de construcción. Debido a que dejan la construcción social del poder sin teorizar, los constructivistas carecen de las herramientas para explicar cómo se reproducen el género y el poder, cómo y por qué ciertas construcciones emergen como más influyentes que otras. Así, ellos pierden una parte importante de la realidad empírica de la política internacional. Además, los constructivistas no sensibles al poder como constructo social y de género corren el riesgo de una inconsistencia epistemológica. Si el constructivismo quiere ser más que simplemente un liberalismo disfrazado, si quiere retener su potencial crítico, debe tomar en serio las críticas epistemológicas de las feministas y posmodernas (p. 113)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Traducción libre: feminism contributes to constructivism an understanding of power as an integral element of processes of construction. Because they leave the social construction of power undertheorized, constructivists lack the tools to explain how gender and power reproduce, how and why certain constructs emerge as more influential than others. They miss an important part of the empirical reality of international politics. Furthermore, constructivists not sensitive to power as a social and gendered construct risk epistemological inconsistency. If constructivism wants to be more than liberalism in a new cloth, if it wants to retain its critical potential, it needs to take



Dentro del giro lingüístico de la disciplina (y muy influenciados por las teorías foucaultianas), también se encuentran las teóricas posmodernistas para quienes el lenguaje (y por lo tanto las identidades) es muy relevante. Tienen como propósito deconstruir la idea sobre la existencia de un sujeto mujer (y también hombre) universal y ahistórico. Discrepan, en este sentido, de las ideas esencialistas de las feministas del punto de vista al rechazar el postulado de que hay apenas un “punto de vista” femenino: existen tantos puntos de vista como mujeres hay (Light y Halliday, 1994). La autora Alcoff (1988, p. 420) califica así la categoría de mujer como un “problema” dado su carácter *homogeneizante*. Por ello, dan especial relevancia a la categoría de género, ya que a través de éste pueden analizar la multiplicidad de experiencias e identidades de hombres y mujeres en la política mundial a partir de las posiciones que ocupan en el sistema de poder en cuanto a clase, raza, sexualidad, etc. La epistemología posmodernista valora la diversidad del pensamiento feminista, dando la bienvenida al otro/otra y, en consecuencia, resistiendo a los discursos universalizantes —al señalar la existencia de una “universalidad incompleta” (Castro-Gomes, 2017)— y discutiendo el “peligro de la historia única” (Ngozi Adichie, 2019). En suma, pretenden *des-universalizar* la categoría de mujer.

En los estudios sobre securitización, por ejemplo, los/las teóricos de esta corriente no conciben las amenazas como hechos objetivos, sino más bien como construcciones discursivas. El peligro —como podría ser el terrorismo— es un discurso que busca reproducir identidades y legitimar estados o grupos de poder (Steans, 2013, p. 147). A modo de ejemplo, la autora Alicia Martini (2018), en su estudio “Making Women Terrorists into ‘Jihadi Brides’. An Analysis of Media Narratives on Women joining ISIS”, analiza a las mujeres “yihadistas”. Según Martini, “la figura de las mujeres en actividades terroristas contradice las principales construcciones de género [...] y las mujeres que voluntariamente se unen a una organización terrorista también desafían la perspectiva occidental neo-orientalista sobre mujeres musulmanas en Occidente [...] [que las convierten simplemente] en Novias yihadistas”. En este sentido, los/las posmodernistas se resisten a las meta-narrativas, pues éstas pueden estar al servicio de proyectos que subordinan en lugar de liberar a otros/otras. Así, mientras las mujeres musulmanas son construidas como vulnerables y como “presas de los hombres musulmanes”, los varones son vistos como sujetos violentos, incivilizados e irracionales en el Occidente.

### 2.3. Feminismo postcolonial

Audre Lorde: “Cuando nos definimos a nosotros mismos, cuando me defino a mí misma, aquello que compartimos y aquello que nos diferencia, no estoy impidiendo la unión, sino ampliándola”<sup>4</sup>.

En su acepción temporal, el postcolonialismo empezó en 1947, con la independencia de la India frente al imperio británico y, además, estuvo relacionado con el surgimiento de los nacionalismos del Tercer Mundo y su inserción en las zonas de influencia definidas durante la etapa histórica conocida por Guerra Fría (Curiel, 2014, p. 46). Con la pregunta realizada por la teórica india del Grupo de los Estudios Subalternos, Gayatri Chakravorty Spivak, ¿puede hablar el/la subalterno/a?

---

seriously the epistemological critiques of feminists and postmodernists.

<sup>4</sup> Traducción libre: “When we define ourselves, when I define myself, the place in which I am like you and the place in which I am not like you, I’m not excluding you from the joining: I’m broadening the joining”.

(1985), la teoría postcolonial señala la relevancia central de su perspectiva: la crítica hacia la permanencia de un único sujeto con voz y de la invisibilización del otro/otra dentro del régimen represivo del colonialismo y el racismo. Es, asimismo, un llamado al sujeto subalterno en tanto mujer doblemente expuesto por ser la antítesis perfecta del hombre blanco occidental. En este sentido, el feminismo postcolonial ha sido importante para resaltar la naturaleza compleja de las identidades. Por ello, rechazan la noción de que el género es una categoría universal y homogénea y, por lo tanto, no necesariamente todas las mujeres comparten los mismos intereses y opresiones en función de la variable de género. Para las/os pensadores/as postcoloniales, la experiencia del colonialismo (y las huellas dejadas por el mismo y también por el neo-colonialismo) es de suma relevancia (Steans, 2013, p. 41).

Grada Kilomba (2019, p. 49) subraya que los grupos subalternos no han sido víctimas pasivas ni tampoco cómplices voluntarios/as de la dominación. En este sentido, el postcolonialismo es una teoría que denuncia las formas neocoloniales de opresión y reclama a la vez una postura de resistencia frente al sistema internacional hegemónico. Según la teórica estadounidense bell hooks (2019, p. 67),

el pensamiento neocolonial es la base de muchas prácticas culturales dentro de la cultura occidental patriarcal capitalista supremacista blanca. Ese pensamiento siempre se centra en identificar quién ha conquistado un territorio, a quién le pertenece la propiedad y quién tiene derecho a gobernar. Las políticas feministas contemporáneas no surgieron como una respuesta radical al neocolonialismo. Las mujeres blancas de clase privilegiada rápidamente se consideraron las “propietarias” del movimiento. De esta forma lograron posicionarse como seguidoras a las mujeres blancas de clase trabajadora, a las mujeres blancas pobres y a todas las mujeres de color.

Las feministas postcoloniales denuncian que las mujeres de las excolonias son las que llevan la carga más pesada del sistema de opresión. En este sentido, además de la importancia de los/as teóricos/as postcoloniales como Edward Said, Frantz Fanon, Ranajit Guha, Homi Bhabha, Gayatri Spivak, podemos incluir en los estudios postcoloniales a las mujeres de la diáspora negra (el llamado *Black Feminism*) y africanas. Entre ellas, podemos destacar a bell hooks, Patricia Hill Collins, Jayne Ihekweone, Grada Kilomba, Oyèrónké Oyewùmí, Ifi Amadiume, Sylvia Tamale, Fatou Sow o Amina Mama. Al colocar el racismo en el epicentro de la desigualdad entre las mujeres —en el que es vital la vivencia ancestral de la esclavitud, del desplazamiento forzoso y del colonialismo— las feministas negras y africanas construyen un discurso contrahegemónico en base al reconocimiento mutuo como sujetos oprimidos, pero a la vez insurgentes.

De tal forma, es necesario subrayar la heterogeneidad de los estudios postcoloniales para que estos no se transformen en un simple objeto de estudio para el *currículum* del “Centro” (Mishra y Hodge, 1991) y, por consiguiente, es importante no ignorar las especificidades histórico-sociales y experiencias colonizadoras de cada región del globo terrestre. Lo que existe, entonces, dentro de las teorías feministas postcoloniales es una multiplicidad de voces y conceptualizaciones, tales como “interseccionalidad” (Viveros Vigoya, 2016), “lugar de enunciación” (Ribeiro 2018), “sister outsider” (Lorde, 1984), “matriz de dominación” (Hill Collins 2000), etc. Pero, como la teórica Hill Collins (2000) ha subrayado, todos los conocimientos son situados: “el punto de vista





de las mujeres negras es sólo un ángulo de visión. El pensamiento feminista negro representa una perspectiva parcial”. Cada grupo, pues, ha pasado por diferentes experiencias y ha sufrido distintas formas de opresión; lo que les une, empero, son sus experiencias de invisibilización, subalternización y colonización.

Los y las postcoloniales cuestionan el predominio del Occidente en el mundo. Dicho cuestionamiento, no obstante, no surgió con los estudios postcoloniales, sino que siempre estuvieron presentes a lo largo de la historia y de las luchas contrahegemónicas. Éste estuvo y está presente en las lenguas, la cultura, la tradición oral o la literatura de los pueblos subyugados. A modo de ejemplo, Sojourner Truth (1797-1883) —figura icónica del feminismo negro— a través de sus discursos orales como el *¿Acaso no soy mujer?*, emitido en la primera Convención Nacional de 1851, desestabilizó el concepto de mujer; y, aunque compartiese espacios y luchas con las sufragistas blancas, sólo recientemente fue “reconocida” como figura del movimiento feminista hegemónico. Tenía una visión mucho más amplia, integradora y universalista que sus compañeras de trinchera, quienes pensaban que el sexismo era más opresor que la desigualdad racial y de clase. Muchos hombres, además, fueron sus compañeros de lucha, como el ex esclavizado Frederick Douglass<sup>5</sup>, quien publicó un editorial intitolado *Los derechos de las mujeres*, en el que afirmaba que todos los derechos políticos otorgados y ejercidos por los hombres deberían ser los mismos a las mujeres. En el feminismo postcolonial, y especialmente en el feminismo negro, es bastante común que hombres y mujeres se apoyen mutuamente, y de manera colectiva, en su emancipación. Por ello, Juliana Makuchi Nfah-Abbenyi (2005, p. 263) sostiene que “la teoría autóctona es autónoma, se base en la libre determinación y existe en lugares no convencionales”<sup>6</sup>. En consecuencia, a partir de estas epistemologías —autónomas, diversas y no convencionales— se busca romper con el círculo de dependencia hacia la teoría occidental.

En los estudios internacionales, las teorías postcoloniales supusieron un giro sumamente importante en la disciplina. Sus seguidores/as señalan la necesidad de desestabilizar las narrativas occidentales construidas en una supuesta excepcionalidad civilizatoria, convirtiendo los/as ciudadanos/as del Norte en protagonistas y salvadores de la sociedad internacional. Estas meta-narrativas siguen estando muy presentes en los discursos de estadistas y de líderes de organizaciones internacionales en la actualidad. En sus discursos, construyen a las mujeres del Sur como seres oprimidos e indefensos, quitándoles cualquier posibilidad de agencia y, paralelamente, justifican la posibilidad de intervención externa en sus países o comunidades. En nombre de una supuesta “guerra justa”, se han llevado a cabo intervenciones militares en “defensa” de los derechos humanos, como en Irak, Siria, Kosovo, Liberia, entre otros. De esta forma, “en las discusiones sobre los derechos de las mujeres, las mujeres no occidentales no están representadas como agentes involucradas en la lucha por los derechos, sino que los derechos humanos están representados como un regalo otorgado por una benevolente potencia occidental, incluso si esto implica una intervención militar” (Steans, 2013, 41)<sup>7</sup>. Este “imperialismo altruista” y, en concreto, la instrumentalización del discurso de los Derechos Humanos, suponen un “nuevo instrumento

<sup>5</sup> También fue el responsable en introducir oficialmente la cuestión de los derechos de las mujeres en el movimiento de liberación negro, en la Convención Nacional de Hombres Libres de Color.

<sup>6</sup> Traducción libre: “indigenous theory is autonomous, self-determining, and exists in unconventional places”.

<sup>7</sup> Traducción libre: “in discussions on women’s rights non-Western women are not represented as agents engaged in struggles for rights, but rather human rights are represented as a gift bestowed by a benevolent Western power, even if this entails military intervention”.

al servicio de viejas lógicas geopolíticas, económicas y civilizatorias de los países occidentales” (Ruiz-Giménez Arrieta, 2018, p. 53). De acuerdo con Teresa Cunha e Isabel Casimiro (2019, p. 76),

El pensamiento forjado en el iluminismo europeo no reconoce sus fracasos. Las grandes utopías de los modelos de interpretación y de transformación que inauguró, como la democracia liberal o los derechos humanos, muestran hoy su extenuación e incapacidad de promover la paz, la justicia y la equidad, tanto a nivel nacional como mundial. Al contrario, en nombre de la democracia y de los derechos humanos se declaran guerras, se aniquilan personas y culturas, se destruyen territorios y la Tierra, con todas sus manifestaciones de vida. Así, se niega la esperanza de que se puede imaginar y construir otro mundo donde prevalezca la máxima justicia y armonía ecodependiente.

Aunque las feministas postcoloniales compartan muchos elementos teóricos en común con autoras posmodernas (como la importancia del estudio de narrativas e identidades), aquellas están especialmente interesadas en las relaciones Norte/Sur. En esta dinámica jerárquica de poder geopolítico, estudian la marginalización (discursiva y “real”) de las mujeres sureñas y/o racializadas, pero también el papel clave que desempeñan, por ejemplo, en los procesos de paz y en la reconstrucción postguerra de países del sur. Su locus de enunciación, además, proviene de naciones que vivieron experiencias de la colonización, lo que conlleva a la elaboración de estudios con perspectivas e intereses distintos de otras teorías postpositivistas. Algunos trabajos, como los de Chandra T. Mohanty (1988) y Linda Carty y Chandra T. Mohanty (2015), analizan la economía política global, la globalización y el sistema neoliberal a partir de una mirada contrahegemónica.

Así, a diferencia de las feministas liberales que preguntan dónde están las mujeres en las relaciones internacionales, las seguidoras de las perspectivas postcoloniales, a partir de nuevos presupuestos epistemológicos y ontológicos, indagan: *¿cómo podemos construir un mundo de reconocimiento y respeto mutuo basado en la diversidad? ¿Cómo podemos realizar una escucha generosa del “otro” y articular una agenda feminista plural y multivocal?* En efecto, el enfoque postcolonial ofrece una comprensión del mundo que incluye “voces silenciadas y ontologías invisibilizadas, desvelando relaciones de poder ocultas y dando lugar, por tanto, a nuevas e imaginativas estrategias políticas más allá de los propios imaginarios y cartografías de la disciplina de Relaciones Internacionales” (Estévez, Mato y Rubio Grundell, 2014, p. 8).

## 2.4. Feminismo decolonial

“Es evidente que se niega a las mujeres indígenas la posibilidad de ser sujetas epistémicas, anecdotarias, pueden ser el dato, pero no sujetas epistémicas. Desde esta lógica se piensa a los pueblos indígenas y la emancipación de las mujeres indígenas solo puede llevarse a cabo por fuera de sus pueblos y de sus culturas. De esas culturas que, desde este feminismo, también se les observa como culturas bárbaras, primitivas”. Aura Cumes

Los feminismos postcoloniales desafiaron las bases etnocéntricas de los feminismos occidentales, y cuestionaron su supuesta neutralidad, su carácter universalizador, y su poder de representación y de creación de identidades (Landaluze y Espel, 2015, p. 36). Más recientemente, surgieron las



teorías decoloniales en América Latina, cuyo enfoque se relaciona a la herencia colonial que se instala en América a partir de 1492. Esta fecha es considerada el punto de partida fundamental, pues es desde esta temporalidad que se construye la superioridad epistémica y política de Occidente sobre el resto del mundo. Para los/las decoloniales, la modernidad no es una consecuencia de procesos históricos intraeuropeos, sino del colonialismo. De esta forma, la teoría decolonial hace hincapié en las experiencias de opresiones coloniales en el continente americano y los fenómenos que a partir de ellas se desarrollaron: colonialidad, modernidad y capitalismo. El concepto de colonialidad, a diferencia de postcolonial —que paradójicamente parece incluir ruptura y continuidad—, pone en claro las herencias de larga duración del proceso de colonización y de lucha anticolonial.

Por lo tanto, la teoría decolonial maneja fuentes, temporalidades y genealogías conceptuales diferentes de los postcoloniales y, pese a que ambas teorías parten de epistemologías desarrolladas en regiones periféricas del sistema-mundo, lo que les diferencia es especialmente su lugar de enunciación y las consecuencias epistémicas derivadas de ella. Como tal, el giro colonial (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007) está ligado a la creación del Grupo Modernidad/Colonialidad, formado por teóricos/as latinoamericanos tales como Aníbal Quijano, Ramón Grosfoguel, Walter Dignolo, Catherine Walsh, Arturo Escobar, Sylvia Wynter, Enrique Dussel, Santiago Castro-Gómez y María Lugones. Estos teóricos beben de la herencia del pensamiento crítico latinoamericano, cuyos teóricos proponían desenmascarar el colonialismo “mental”<sup>8</sup> de sus élites o, en los términos de José Enrique Rodó, su *yanquimanía*. La teoría de la dependencia, la teología de la liberación o la pedagogía freireana, son otras de las corrientes que marcaron notoriamente el origen al denominado giro decolonial y su reinterpretación de la historia de Abya Yala<sup>9</sup> (Urimar Villarroel Peña, 2018).

Las epistemologías decoloniales desafían, por lo tanto, la posición hegemónica de construcción de conocimiento e imprimen su sello a partir de la renovación conceptual como de geopolítica del conocimiento (Mignolo, 2002). Dicho concepto evidencia “la articulación de ciertas modalidades de conocimientos producidos y apropiados en ciertos lugares (los del centro y los de la modernidad) con las relaciones de subordinación e inferiorización de los conocimientos gestados en otros lugares (los de la periferia y los de la diferencia colonial)” (Restrepo y Rojas, 2010, pp. 140-141). Desde las teorías feministas, destaca la teórica argentina María Lugones que propone el concepto de colonialidad del género. De la mano con el debate sobre interseccionalidad, dicha categoría busca interpelar las teorías decoloniales desde la teoría feminista y pone en su centro el cuestionamiento de la lógica opresiva de la modernidad colonial, al desvelar la organización biológica dimórfica, y heteropatriarcal de las relaciones sociales (Lugones, 2010).

Las feministas decoloniales critican los feminismos hegemónicos, puesto que éstos cayeron en la trampa del discurso moderno ilustrado y universalista presente tanto en el feminismo liberal como en el feminismo radical y (neo)marxista. Este pensar cree en el avance de la humanidad hacia la perfección, al progreso, al desarrollo y al perfeccionamiento moral; lógica directamente

<sup>8</sup> Para el pedagogo brasileño Paulo Freire, en su obra *Pedagogía do oprimido*, el verdadero enfoque del cambio revolucionario nunca es simplemente las situaciones opresivas de las que tratamos de escapar, sino la pieza del opresor que está plantada en lo profundo de cada uno de nosotros.

<sup>9</sup> Abya Yala es la denominación del continente americano por los Kunas (Panamá) anterior a la conquista europea y término adoptado actualmente por muchas comunidades indígenas.

conectada a los valores eurocristianos/eurojudaicos. Para el internacionalista Francisco Javier Peñas (2012, pp. 33-39), “todos los conceptos políticos modernos son conceptos teológicos secularizados”, y, en las RRII, uno de los ejes centrales del imaginario social occidental moderno sostiene la posibilidad de realización de una unidad esencial de la humanidad, la democracia cosmopolita global. Las feministas decoloniales, por consiguiente, denuncian esta visión totalizante de la humanidad a partir de lógicas modernas y (neo)colonialistas del Norte y su manera universal de pensar la subordinación de las mujeres del Sur en pro de una supuesta paz democrática global.

Asimismo, el feminismo decolonial pretende construir otro horizonte de sentido histórico, es decir, realizar una relectura de la historia con nuevas temporalidades y desde las múltiples miradas, categorías, epistemologías y cosmovisiones construidas por las mujeres de la región. Estos conocimientos ancestrales fueron invisibilizados; fenómeno llamado por los decoloniales de epistemicidio (Carneiro, 2005). Entre sus principales teóricas podemos destacar a Ochy Curiel, Karina Ochoa, Aura Cumes, Adriana Guzmán y Sueli Carneiro. Son miradas muy diversas, como la propia región latinoamericana. Así, mientras las feministas indígenas proponen epistemologías que parten de la cosmovisión de los pueblos originarios (Gargallo Celentani, 2014) (Hernández, 2019), las feministas afrodiaspóricas pretenden ennegrecer el feminismo al mostrar el peso de la raza, la objetificación de las mujeres negras y la invisibilización de sus saberes. Asimismo, el feminismo decolonial discute no sólo la variable género sino también la sexualidad, criticando el sistema cisheteropatriarcal, como en el trabajo *La nación heterosexual* (2013), de Ochy Curiel. Adriana Guzmán y Julieta Paredes (2014, pp. 37-38), del feminismo comunitario, también señalan la importancia de las “relaciones lésbicas como parte de la resistencia a la norma heterosexual”. Asimismo, critican la *teoría queer*, y especialmente las aportaciones de Judith Butler, por rechazar la existencia del sujeto mujer, ya que defienden que el patriarcado es el origen de todas las opresiones y éste es construido sobre el cuerpo de las mujeres.

En este sentido, las autoras decoloniales han transformado el lenguaje de los estudios internacionales, tendiendo puentes con otras disciplinas y epistemologías, sin pretender “dar con algún tipo de Verdad con mayúscula o de establecer un programa investigador homogéneo”, pero enriqueciendo la disciplina con su visión propia (Estévez, Mato y Rubio Grundell, 2014, 7). De acuerdo con Yetzy Urimar (2018, pp. 116-117), “desde los feminismos descoloniales surge una fuerte crítica a la cooperación internacional como forma sutil de institucionalizar el movimiento feminista a través de la ONGeización, en tanto la ONU, BM y FMI”; sin embargo, frente a estas dinámicas, las feministas buscan encontrar caminos de autonomía para evitar la “dependencia de las subvenciones del estado o de los organismos internacionales, y negándose a ser tratadas como víctimas incapaces de lograr desarrollo”. Así, la pregunta que guiaría a las teóricas decoloniales podría ser: *¿cómo podemos reconstruir una sociedad global en la que se incluyan epistemologías, cosmovisiones y miradas de las mujeres sureñas, rompiendo con las prácticas y discursos de la modernidad ilustrada occidental y con la colonialidad del género?*

## 2.5. Masculinidades y Teoría Queer

En las últimas dos décadas, el campo de las RRII ha experimentado un fenómeno de diversificación teórica, trayendo diferentes concepciones político-filosóficas, epistemológicas, ontológicas y metodológicas. Esto se hace evidente cuando se vislumbra la diversidad de nuevos enfoques a partir de las teorías feministas. Ciertamente es que los hombres como sujetos *generizados* rara vez aparecían



en los numerosos trabajos feministas de RR.II. Sin embargo, el giro hacia los estudios sobre los varones y especialmente sobre las masculinidades han tomado impulso, como demuestran los recientes trabajos de Marysia Zalwski y Jane Parpart, *The Man Question in International Relations* o de Charlotte Hooper, *Manly States*. La teórica trans Raewyn Connell es hoy la principal referencia en los estudios sobre masculinidades y propuso uno de los más importantes conceptos, el de “masculinidad hegemónica”<sup>10</sup>.

Los nuevos abordajes sobre masculinidades (Connell, 2005) buscan subrayar la complejidad de las construcciones sobre masculinidad y feminidad, puesto que el sistema de género “implica relaciones hombre/hombre y mujer/mujer, así como hombre/mujer” (Connell y Pearse, 2014, p. 69)<sup>11</sup>. A través de estos estudios, se busca examinar las diferentes formas existentes de masculinidad. En 2008, la Organización de las Naciones Unidas (Division for the Advancement of Women/Department of Economic and Social Affairs) publicó un interesante estudio titulado *The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality. ‘Women 2000 and Beyond’ series*. Este trabajo lleva en consideración que la “igualdad de género y la promoción y protección de los derechos de las mujeres requieren una estrategia política que movilice a los hombres para cambiar las relaciones de género” (ONU, 2008). Asimismo, hay diversas redes internacionales y ONGs que trabajan sobre masculinidad, como el *MenEngage*.

Otro enfoque que posibilitó una de las mayores renovaciones teóricas en los estudios feministas es la llamada teoría *queer*. La palabra *queer* en el idioma inglés significa extraño y anormal. Esta palabra se usó durante muchos años como una forma peyorativa para referirse a los homosexuales, y luego fue reemplazada por la palabra *gay*. Sin embargo, en 1990 la palabra *queer* es resignificada por los movimientos de liberación sexual y pasa a tener una connotación política. La feminista Teresa de Lauretis fue la primera persona a utilizar el término en la Academia, al cuestionar las normas heterosexistas en las investigaciones (Días y Arcangêlo, 2017, pp. 139-140).

La llamada teoría *queer* es producto del cuestionamiento sobre la categoría mujer y, por lo tanto, aboga por la pluralidad en el ser mujer, así como busca incluir en las discusiones filosóficas la sexualidad, el deseo y las identidades de género. Con la inclusión del enfoque *queer*, las lentes violetas son ampliadas al criticar la heterosexualidad y la cisheteronormatividad. Entre sus teóricas/os más conocidas/os se encuentra Judith Butler. Ésta explora las diversas formas de expresión de la sexualidad y complejiza la categoría de género. Para Butler (2018), no se puede distinguir entre sexo y género, ya que los discursos heteronormativos y falocéntricos han disciplinado milenariamente a los cuerpos, obligando a varones y mujeres a jugar papeles predefinidos. En este sentido, los individuos *performan* el género para intentar conformarlo en el ideal cisheteronormativo.

Sin embargo, otras teóricas, como Iki Yos Piña Narváez u Oyèrónké Oyewù mí, plantean el binarismo de género y la construcción de los cuerpos como una imposición colonial. Para Yos Piña, el concepto *queer* es una categoría neocolonial y apropiada desde la blanquitud académica (Piña, 2017, p. 38). De esta forma, la “*queer normativity* forma parte de la producción de poderes

<sup>10</sup> La masculinidad hegemónica es una manera concreta de expresar el género masculino, la que aporta legitimidad al patriarcado, es decir, la que garantiza la posición dominante de los hombres y la subordinación de las mujeres. Es una representación culturalmente idealizada de la virilidad.

<sup>11</sup> Traducción libre: “involves male/male and female/female relations as well as male/female”.

epistémicos y silencios que soportan la autoridad de la supremacía blanca” (Piña, 2017, p. 43), pues excluyen los cuerpos no binarios desde otras culturas y cosmologías como las de los Orishas o las de la cosmopolítica Yoruba. En otro sentido, João Manuel de Oliveira (2019) sostiene que lo *queer* es un proyecto crítico a las narrativas lineales, pues pretende romper con las temporalidades euro-anglocéntricas. Dentro de esta lógica, el capitalismo global busca crear nuevos discursos “plurales”, que supuestamente respetan la diversidad sexual, pero, en efecto, son (viejas)nuevas formas de universalización de ideas hegemónicas de Occidente. El cuerpo, así, pasa a ser un nuevo territorio por colonizar, cuya narrativa neocolonialista se construye a partir de la dicotomía entre estados *gayfriendly* y *transfriendly* y, por otra parte, los “otros”, los estados homofóbicos patológicos. Se reactualiza así nuevos discursos imperialistas sostenidos por la dicotomía entre bárbaros/civilizados. Esta dinámica es denominada por Jasbir Puar (2013) de *homonacionalismo*.

En la disciplina de las RRII, los estudios críticos desde la teoría *queer* cuestionan los dispositivos políticos que buscan conformar las identidades sexuales al criticar las alianzas realizadas entre los estados en el mundo capitalista. Asimismo, buscan visibilizar la agenda internacional de género en cuanto a las identidades sexuales disidentes, favoreciendo un entendimiento más proficuo sobre la “diferencia”. Con el intento de entender las dinámicas globales, se han publicado diversos trabajos que se han denominado *Estudios Queer Globales*, tales como el texto de Jena McGill (2012), *SOGI.... So What? Sexual Orientation, Gender Identity and Human Rights Discourse at the United Nations*, o de Matthew Waites (2009), titulado *Critique of “sexual orientation” and “gender identity” in human rights discourse: global queer politics beyond the Yogyakarta Principles*. Esta es una propuesta analítica diferente que pretende realizar nuevas indagaciones tales como, a partir de las lentes arcoíris, ¿cómo podemos analizar la inmigración, la ciudadanía, las prisiones, la soberanía y los derechos humanos? (Días y Arcangêlo, 2017, p. 141).

Una de estas iniciativas es el estudio realizado en 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre violencia contra las personas LGTBI en América (CIDH, 2015). Asimismo, hay diversos proyectos llevados a cabo por diferentes colectivos, como el Black Bloggers. Éste es un grupo brasileño encabezado por tres hombres trans negros y tres hombres cis negros que abordan temas sobre la masculinidad negra y la transmasculinidad negra, dialogando con temas como género, sexualidad, clase y raza, y que busca integrar la perspectiva interseccional (Peçanha, 2016).

## Conclusiones

Este artículo tuvo como objetivo central realizar una revisión bibliográfica y señalar las principales contribuciones de las teorías feministas para la disciplina de las RRII, mostrando la riqueza de las aportaciones y controversias epistemológicas, ontológicas y metodológicas de las diferentes posiciones teóricas dentro de los estudios feministas. Las autoras feministas han contribuido a consolidar el giro reflectivista y socavar la hegemonía epistémica de los positivistas, al desvelar no sólo las desigualdades de género en el sistema internacional, sino también el etnocentrismo inherente a la disciplina. Asimismo, el proyecto de las feministas de incluir el género como categoría imprescindible para el análisis de la sociedad internacional ha hecho posible la ampliación del abanico teórico en la disciplina, lo que permitió el avance y desarrollo de nuevas teorías que iban más allá de las “mujeres”, como son las perspectivas que incorporan las opresiones sexuales o con relación a las masculinidades. Con ello, la insignia “lo personal es internacional” ha cobrado



toda su importancia con la inclusión de estos nuevos abordajes que complejizan las jerarquías existentes.

Cada una de las escuelas plantean diferentes preguntas y, en consecuencia, encuentran distintas vías de análisis y posiciones frente a los retos de la sociedad internacional. Sin embargo, los análisis desde las teorías liberales o radicales han evidenciado diversas limitaciones. Por ello, consideramos de gran importancia las aportaciones de las teóricas postcoloniales y decoloniales, quienes rompen con los discursos universalizantes sobre la mujer, así como deconstruyen y desafían las meta-narrativas de la modernidad liberal ilustrada y su discurso de progreso. Son, además, renovaciones tanto en términos epistemológicos, metodológicos como también ontológicos, en las que las cuestiones debatidas en cuanto a opresión de raza, clase, identidad sexual y de género son significadas y puestas en tensión en relación con las teorías más clásicas del feminismo. Asimismo, defienden diálogos horizontales y solidarios en la búsqueda por el reconocimiento de diferentes subjetividades, epistemologías y del pensar y actuar en lo internacional.

Por otra parte, aunque el feminismo liberal y del punto de vista siguen con fuerza en la disciplina de las RRII, lo cierto es que los recientes abordajes desde las epistemologías del Sur y, además, las nuevas aproximaciones en torno al género —como los planteamientos desde las masculinidades o la *queer*— son de extrema relevancia para el fortalecimiento de la disciplina. Las teorías feministas en las RRII deben ser abordadas, pues, de manera multidimensional, en el sentido de reconocer las diferencias y elementos comunes respecto al espacio y a las experiencias de las mujeres de distintas latitudes. Dichas innovaciones en la disciplina suponen nuevos retos y una agenda distinta acerca de las prioridades que se deben atender. En este sentido, la teoría feminista, sin duda, representa una de las principales fuentes de renovación de la disciplina. ●

## Referencias

- Adlbi Sibal, S. (2016). *La cárcel del feminismo: hacia un pensamiento islámico decolonial*. Madrid: Akal.
- Alcoff, L. (1988). Cultural feminism versus post-structuralism: The identity crisis in Feminist Theory. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 13 (3), 405-436.
- Birgit, L. (1998). Las relaciones internacionales desde la perspectiva de los sexos. *Nueva sociedad*, 158, 40-63.
- Bleiker, R. (2001). The Aesthetic Turn in International Political Theory. *Millennium*, 30 (3), 509-533. DOI: 10.1177/03058298010300031001
- Butler, J. (2018). *El género en disputa*. Barcelona: Paidós.
- Byron, J. y Thorburn, D. (1998). Gender and International Relations: A Global Perspective and Issues for the Caribbean. *Feminist Review*, 59 (211-232). DOI: 10.1080/014177898339532
- Carneiro, S. (2005). *A construção do outro como não-ser como fundamento do ser*. Tese (Doutorado em educação). São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Carpenter, C. (2013). Gender Theory in World Politics: Contributions of a Non-Feminist Standpoint? *International Studies Review*, 4 (3), 153-166.
- Carpenter, C.; Zalewski, M.; Kinsella, H.; Carver, T. (2003). Gender and International Relations. *International Studies Review*, 5 (2), 287-302.
- Cary, L. y Talpade Mohanty, C. (2015). Mapping Transnational Feminist Engagements: Neoliberalism and the Politics of Solidarity. En Baksh, R. y Harcourt, W. *The Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements*. Oxford: Oxford University Press, 82-115.
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (ed.) (2007). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Connell, R y Pearse, R. (2014). *Gender: In World Perspective*. Cambridge: Polity Press.
- Connell, R. (2005). *Masculinities*. Los Angeles: University of California Press.
- Cunha, T. y Casimiro, I. (2019). Epistemologías del sur y alternativas feministas de vida. Las cenicientas de nuestro Mozambique quieren hablar. En: Alberdi, Jokín et al. *Territorios en conflicto. Claves para la construcción de alternativas de vida*. Gernika-Lumo: Asociación de Investigación por la Paz Gernika Gogoratzuz, 71-118.

- Curiel, O. (2013). *La nación heterosexual. Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación*. Bogotá: Brecha Lésbica y en la frontera.
- Curiel, O. (2014). Construyendo metodologías feministas desde el feminismo decolonial. En Azkue, I. et al. (ed.) *Otras formas de (re)conocer. Reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista*. Bilbao: Zubiria Etxea.
- D'Amico, F. y Beckman, P. (eds.) (1995). *Women in World Politics: An Introduction*. Westport: Bergin & Garvey.
- Dessler, D. (1989). What's at Stake in the Agent-Structure Debate? *International Organization*, 43, 441-473.
- Días, J. y Arcangélo, E. (2017). Feminismo decolonial e teoria queer: limites e possibilidades de diálogo nas Relações Internacionais. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6 (11), 121-151.
- Enloe, C. (1989). *Bananas, Beaches & Bases. Making Feminist Sense of International Politics*. Londres: Pandora Press.
- Estévez, J., Mato, M., y Rubio Grundell, L. (coords.) (2014). *Feminismos en las Relaciones Internacionales, 30 años después, Relaciones Internacionales*. 27, 5-13.
- Fanon, F. (1974). *Piel negra, máscaras blancas*. Buenos Aires: Schapire Editor.
- Galey, M. E. (1994). United Nations and Women's Issues. En D'Amico, F. y Beckman, P. (eds.) *Women, Gender, and World Politics: Perspectives, Policies, and Prospects*. Westport, CT: Bergin and Garvey, 131-140.
- Gargallo Celentani, F. (2014). *Feminismos desde Abya Yala. Ideas y Proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en Nuestra América*. México: Editorial Corte y Confección.
- Guzmán, A. y Paredes, J. (2013). *El tejido de la rebeldía. ¿Qué es el feminismo comunitario?* La Paz: Comunidad Mujeres Creando Comunidad.
- Hernández, G. (2019). *Hebras feministas. En la historia y la memoria de los pueblos originarios pampeano-patagónicos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Hill Collins, P. (2000). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment*. Nueva York: Routledge.
- Isaksson, E. (1988). *Women and the military system*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1988.
- Landaluze, I. Z. y Espel, L. I. (2015). Los feminismos africanos. Las mujeres africanas en sus propios términos. *Relaciones Internacionales*, 27, 35-54.
- Lapid, Y. (1989). The third debate: On the prospects of international theory in a post-positivist era. *International Studies Quarterly*, 33 (3), 235-254.
- Locher, B. y Prügl, E. (2001). Feminism and Constructivism: Worlds Apart or Sharing the Middle Ground? *International Studies Quarterly*, 45 (1), 111-129.
- Lorde, A. (1984). *Sister Outsider: Essays and Speeches*. Nueva York: The Crossing Press.
- Lugones, M. (2010). Towards a decolonial feminist. *Hypatia*, 25(4), 742-759.
- Lugones, M. (2014). Colonialidad y género. En Ochoa, K. et al. *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 57-74.
- Makuchi Nfah-Abbenyi, J. (2005). Gender, feminist theory, and post-colonial(women's) writing. En Oyèrónké, O. (ed.) *African gender studies a reader*. Nueva York: Palgrave, 259-278.
- Martini, A. (2018). Making Women Terrorists into Jihadi Brides. An Analysis of Media Narratives on Women joining ISIS. *Critical Studies on Terrorism*, 11 (3) 458-477. DOI: 10.1080/17539153.2018.1448204
- Mcgill, J. (2014). SOGI... So What? Sexual Orientation, Gender Identity and Human Rights Discourse at the United Nations. So What. *Canadian Journal of Human Rights*, 3(1), 1-38.
- Mignolo, W. (2002). The Geopolitics of Knowledge and the Colonial Difference. *South Atlantic Quarterly*, 101 (1), 57-96.
- Mishra, V. y Hodge, B. (1990). What is Post(-) Colonialism?. *Textual Practice*, 5 (3) 399-414. DOI: 10.1080/09502369108582124
- Mohanty, C. (1988). Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourse. *Feminist Review*, 30, 61-88.
- Ochoa, K. (2014). El debate sobre las y los amerindios: entre el discurso de la bestialización, la feminización y la racialización. En Ochoa, K. et al. *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 105-118.
- Oliveira, J. M. (2019). "Queer", Dicionário Alice. Recuperado de: [http://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id\\_lingua=1&entry=24496](http://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id_lingua=1&entry=24496). (29/04/2020).
- Oyewùmí, O. (2005). Visualizing the Body: Western Theories and African Subjects. En Oyèrónké, O. (ed.) *African gender studies a reader*. Nueva York: Palgrave, 3-22.
- Peçanha, L. (2015). Deixei de ser objeto para ser ameaça. *Geledés Instituto da Mulher Negra*. Recuperado de: <https://www.geledes.org.br/homem-trans-negro-leonardo-pecanha-diz-deixei-de-ser-objeto-para-ser-ameaca/> (29/04/2020).
- Peñas Esteban, F.J. (2012). Camino de perfección: El imaginario social liberal de las Relaciones Internacionales. *Relaciones internacionales*, 20, 31-61.
- Peterson, S. y Runyan, A. (1991). The Radical Future of Realism: Feminist Subversions of International Relations Theory. *Alternatives*, 16 (1), 67-106.
- Peterson, S. y Runyan, A. (2010). *Global gender issues in the new millennium*. Colorado: Westview Press.
- Piña Naraváez, Y. et al (2017). *No existe sexo sin racialización*. Madrid: Colectivo Ayllu Matadero Centro De Residencias Art.
- Puar, J. (2013). Rethinking Homonationalism. *International Journal of Middle East Studies*, 45 (2), 336-339.
- Restrepo, E. y Rojas, A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Ribeiro, D. (2018). Breves reflexiones sobre Lugar de Enunciación. *Relaciones Internacionales*, 39, 13-18. (Traducción:





- Gabriela de Lima Grecco).
- Rodríguez Manzano, I. (2001). Mujer, género y teoría feminista en las relaciones internacionales. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 1, 239-292.
- Rose, Richard (1984). *Comparative Policy Analysis: The Programme Approach*. *Studies in Public Policy*, 138, CSPP, University of Strathclyde, Glasgow.
- Ruddick, S. (1980). *Maternal Thinking: Toward a Politics of Peace*. Boston: Beacon Press.
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2000). El feminismo y los estudios internacionales. *Revista de Estudios Políticos*, 108, 325-360.
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2018). Luces y sombras del régimen internacional de los Derechos Humanos: Setenta años de luchas por expandir sus significados. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 142, 43-53.
- Scott, J. (1991). El género una categoría útil para el análisis histórico. En Nash, M. y Amelang, J. (ed.) *Historia y Género. Las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Valencia: Institució Alfons el Magnànim.
- Sen, G. y Grown, C. (1987). *Development, Crisis and Alternative Visions: Third World Women's Perspective*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Showalter, E. (ed.) (1989). *Speaking of gender*. Nueva York: Routledge.
- Sisson, A. y Peterson, S. (2010). *Global Gender Issues In The New Millennium*. Colorado: Westviewpress, 2010.
- Steans, J. (2013). *Gender & International Relations*. Cambridge: Polity Press.
- Sterling-Folker, J. (ed.) (2006). *Making Sense of International Relations Theory*. Boulder: Lynne Rienner.
- Stienstra, D. (1994). *Women's Movements and International Organizations*. Nueva York: MacMillan Press.
- Strobel, M. y Chaudhuri, N. (1990). Western women and Imperialism. *Women's Studies International Forum*, 13 (2), s/n.
- Tickner, J. A. (1992). *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. Nueva York: Columbia University Press.
- Tickner, J. A. (2001). *Gendering World Politics*. Nueva York: Columbia University.
- Urimar Villarroel Peña, Y. (2018). Feminismos descoloniales latinoamericanos: geopolítica, resistencia y Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 39, 103-120.
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17.
- Waites, Matthew. (2009). Critique of "sexual orientation" and "gender identity" in Human Rights discourse: Global queer politics beyond the Yogyakarta Principles. *Contemporary Politics*, 15, (1), 137-156.
- Ware, V. (1992). Moments of Danger, Race, Gender and memories of Empire. *History and Theory*, 31 (4), 116-137.
- Zalewski, M. (1995). Well, What is de Feminist Perspective on Bosnia? *International Affairs*, 71 (2), 339-356.



# Las Relaciones Internacionales desde los feminismos descoloniales. Una propuesta dialógica hacia una economía feminista descolonial

SELENA PIZARRO GÓMEZ\*

## RESUMEN

A partir de la mitad del siglo XX se consolidó el sistema capitalista moderno/colonial, por medio de la lógica eurocéntrica que agravó la brecha Norte-Sur. Así se forjaron las relaciones económicas internacionales que impusieron la engeneración y la racialización del trabajo. En este sentido, la garantía de los derechos socioeconómicos de la clase trabajadora de una parte del planeta (Norte), fue el producto de un proceso imbricado por los factores de modernidad, (neo)colonialismo y desarrollo. De este modo, se presenta la urgencia de deconstruir el sistema económico actual ecocida y genocida, que ha sido el creador de este nuevo orden mundial que ha rentabilizado la sobreexplotación y la muerte de miles de mujeres. Así, esta investigación bebe de la aplicación de un enfoque teórico-metodológico interseccional, es decir, es necesario entender la subordinación de las mujeres a partir del conjunto de variables co-constitutivas (género, raza, sexualidad, espiritualidad, etcétera) y desde los conocimientos situados de Donna Haraway. Respecto a la estructura, en la primera parte del artículo se presentará una crítica al discurso *mainstream* de las Relaciones Internacionales desde la perspectiva descolonial. Posteriormente, se estudiará la relegación del trabajo reproductivo a las mujeres vinculada al proceso colonial, además, se pretenderá demostrar los efectos del sistema económico internacional en las vidas de las subalternizadas, sobre las mujeres trabajadoras, las racializadas, las colonizadas, las refugiadas, las trans o las migrantes. En último término, se presenta un diálogo entre los feminismos descoloniales y la economía feminista para repensar y justificar el bienestar como camino hacia la protección de la vida planetaria. En definitiva, el contexto global es un sistema que le ha cedido la batuta a un modelo que imposibilita garantizar el cuidado de las vidas como consecuencia de su naturaleza eurocéntrica, racista, colonial, heteropatriarcal, ecocida y un largo etcétera. Por esta razón, este artículo abre una puerta al diálogo entre los feminismos descoloniales y la economía feminista para tratar de encontrar consensos que permitan crear una agenda feminista, subversiva y común. Para este camino de reflexión y cuestionamiento la presencia de las Relaciones Internacionales se vuelve indispensable. Esta disciplina debe acompañar, desde el inicio, la fase de transición que consiga desplazar el capital para situar en el epicentro del sistema los cuidados y la sostenibilidad de la vida.

## PALABRAS CLAVE

Relaciones Internacionales; feminismos descoloniales; interseccionalidad; cuidados; sostenibilidad de la vida.



## TITLE

International Relations from the decolonial feminisms. A dialogic approach to a decolonial feminist economy

## ABSTRACT

Since the mid-twentieth century, the modern-colonial capitalist system has been consolidated by a Eurocentric logic that has aggravated the North-South gap. Thus the international economic relations that imposed the generation and racialization of labour were forged. In this sense, the assurance of the socio-economic rights of the working class of the Global North was the product of a process imbricated by the factors of modernity, (neo)colonialism and development. Therefore, the urgency of deconstructing the current ecocide and genocidal economic system is presented, for this new world

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.008>

## Formato de citación recomendado:

PIZARRO GÓMEZ, Selena (2020), "Las Relaciones Internacionales desde los feminismos descoloniales. Una propuesta dialógica hacia una economía feminista descolonial", *Relaciones Internacionales*, nº 44, pp. 147-164.

\* Selena PIZARRO GÓMEZ, Periodista por la Universidad de Santiago de Compostela (USC) y Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

Recibido: 30/01/2020  
Aceptado: 06/04/2020

order has profited from the overexploitation and death of thousands of women. This investigation implements a theoretical-methodological intersectional approach, that is to say, to understand the subordination of women there is a need to do so from a set of co-constitutional variables (gender, race, sexuality, spirituality, etc.) and from “situated knowledges” as Donna Haraway puts it. This perspective allows us to go beyond gender oppression, for which it will be essential to actively listen to the experiences of other women who have been marginalized and excluded by hegemonic and Eurocentric feminisms, only considered as objects of study never as political subjects. This work is implicated in the will to study and move towards an alternative reading of international relations. For this purpose, it is my proposal to begin in the feminist margins of decolonial feminisms, from the ideas of thinkers who are characterized by not seeking a consensus but a conversation from difference. Regarding the structure, the first part of the article will present a critique of mainstream international relations discourse from a decolonial perspective. Thus, the aim is to prove through a critique of the hegemonic paradigm that international relations serves the interests of the Global North as a consequence of Eurocentric thinking. Subsequently, the relegation of reproductive work to women linked to the colonial process will be studied. Furthermore, it will seek to demonstrate the effects of the international economic system on the subalternized, racialized, and colonized lives of workers, refugees, or migrants. In relation to this issue, the study and review of historical factors is fundamental because international relations cannot be understood without studying history; that is, the creation of the current international economic system as a consequence of the construction of the international and sexual division of labour and the processes of colonization and racialization. In turn, the above study has as an objective to demonstrate that the care economy is the backbone of the functioning of the international economic system. In other words, if women - traditionally responsible for maintaining lives - went on general strike, the world economy would come to a standstill. Likewise, the violence caused by the modern/colonial capitalist system on the bodies of the subalternized will be analyzed. In this sense, the epistemologies of the South become essential for the study of the neocolonial North-South economic relations where violence against women plays a key role. Examples of this are free-trade zones, extractivism, or in the worst of the cases: wars. Finally, a dialogue between decolonial feminisms and the feminist economy is presented to rethink and justify welfare as a path towards the protection of planetary life. In short, the global context is a system that has ceded the baton to a model that makes it impossible to guarantee the care of lives as a consequence of a nature that is Eurocentric, racist, colonial, heteropatriarchal, ecocidal and so forth. The proposal to urge an alternative is justified through a crisis of a systemic nature which, despite attempts to blur its permanence, is still present through political and socio-economic conflicts. Thus, the Global North is suffering from a process leading to areas that were once part of the centre are now peripheral - as a consequence of the globalised crisis and increased by austerity policies. This consolidates a political, economic, ecological and ethical crisis, which forces us to question the direction in which we are navigating and how we will manage this process, even if this seems inevitable with respect to environmental degradation and being immersed in a context of social hyper-segmentation, where growing inequalities seem to be naturalized and at the same time legitimized. For this reason, this article aims to establish a dialogue between decolonial feminisms and feminist economics to seek a consensus for the creation of a feminist, subversive and common agenda. For this sort of reflection and questioning the presence of international relations becomes indispensable. From the beginning, this discipline should go hand in hand with the transition phase aimed at replacing capital with the care economy and sustainability of life as the epicentre of the system. This research seeks to outline the nonconformity of accepting that history has already been written against those who prevent us from dreaming of the change we want and believe in. But why now? The present moment is decisive. In the face of the threat to planetary life from a destructive economic system, it is more necessary than ever to participate in the creation of another paradigm of international relations through other knowledges. Undoubtedly, the image of the Amazon in flames is further proof of the urgency of initiating a transformation of the global political and socio-economic system. From where and for what purpose is knowledge produced? What role does the economy play within international relations? Who benefits and who is harmed by the globalized capitalist model? Where do women stand within the economic system? Which lives are worth living? Is it possible to initiate an alternative to capitalism from Europe? These questions are not posed with the aim of giving a definitive answer, but with the intention of provoking dialogue and reflection. That is to say, against the logic of the ethics of war, it is manifested to promote the transition of the current international economic system towards a new model for which it will be essential to initiate an analysis of international relations from feminist genealogies and from decolonial thought.

## KEYWORDS

International Relations; decolonial feminisms; intersectionality; care; sustainability of life.



## Introducción

**I** *Uma sobe e puxa a outra*, dice uno de los lemas de la *Marcha das Mulheres Pretas do Brasil*. Así empecé esta investigación, empujada por la fuerza de los movimientos feministas que ya en el siglo XXI se consolidan como transnacionales y heterogéneos. Por esta razón política y ética, presento la necesidad de promover una lectura diferente de las Relaciones Internacionales, un espacio donde históricamente se ha marginado, o directamente excluido, a las mujeres. Mientras, los feminismos han logrado mostrar cómo el discurso *mainstream* de esta disciplina es exiguo para comprender la complejidad de la realidad.

El pensamiento hegemónico de las Relaciones Internacionales ha focalizado el estudio en la seguridad y la cooperación económica desde el Norte Global<sup>1</sup>, consolidadas como las dos grandes preocupaciones en la agenda de investigación. Intencionadamente se han ocultado cuestiones fundamentales para el análisis de las Relaciones Internacionales, pero que las teorías feministas han exigido y han servido para cuestionar las visiones ahistóricas de la creación del sistema internacional y la aparición del Estado-nación.

Por consiguiente, el objetivo de este artículo es intentar establecer un diálogo entre los feminismos descoloniales y la economía feminista —profundamente occidental<sup>2</sup>—, para crear consensos que contribuyan a la defensa de la vida en su conjunto. En este sentido, el trabajo reproductivo y de cuidados, que son “las actividades y relaciones gracias a las cuales nuestra vida y nuestra capacidad laboral se reconstruyen a diario” (Federici, 2013, p. 21), constituye un elemento clave para la sostenibilidad de la vida. Por ello, será necesaria una revisión histórica sobre cómo este trabajo no remunerado ha sido privatizado y relegado a las mujeres a través de los feminicidios, así como, la sobreexplotación y domesticación de sus cuerpos.

De este modo, el trabajo reproductivo ha sido una actividad fundamental en la configuración del sistema capitalista moderno/colonial<sup>3</sup>; un sistema que destruye la vida al sostenerse sobre procesos *ecologicidas*<sup>4</sup> y que, además, ha sido el inventor de ese “Tercer Mundo”<sup>5</sup>. Así, se presenta

<sup>1</sup> Los conceptos de Norte y Sur sirven para sustituir a otros como Primer Mundo y Tercer Mundo o países desarrollados y países en vías de desarrollo o subdesarrollados. Según Boaventura de Sousa el Norte es entendido como la fuente de colonialidad, sufrimiento, violencia, humillación e injusticia, y el Sur como los receptores de estas manifestaciones, implica “una metáfora del sufrimiento humano sistemáticamente causado por el colonialismo y el capitalismo” (Medina Martín, 2012, p. 217).

<sup>2</sup> Es necesario tener presente que la economía feminista se consolidó en el contexto occidental a partir de la década de los setenta —a pesar de que las primeras voces disidentes aparecieron a lo largo del siglo XIX—; no obstante, no fue hasta los años noventa con la celebración de la Conferencia Anual de la *American Economic Association* (1990) y la creación de la *International Association For Feminist Economics* (IAFFE) en 1992 cuando asentó sus bases (Carrasco, 2006, p. 29).

<sup>3</sup> En esta investigación me referiré al sistema capitalista moderno/colonial como síntesis de un concepto más amplio que recoge las jerarquías globales dominantes, definido por Grosfoguel como “sistema-mundo capitalista/patriarcal occidentalocéntrico/cristianocéntrico moderno/colonial” (2002, pp. 203-224). Así mismo, utilizaré la categoría de sistema capitalista moderno/colonial en oposición a la noción de Estado-nación, al entender que esta última es la unidad de análisis de las ciencias sociales eurocéntricas y que “reduce la matriz temporal/espacial del análisis al tiempo histórico de las fronteras jurídico-políticas de los Estados-naciones creados hace apenas unos doscientos años, y en algunos casos hasta menos de cien años” (Grosfoguel, 2016a, p. 155).

<sup>4</sup> En este artículo utilizaré el concepto *ecologicidio* o *ecologicida* refiriéndome a los procesos de destrucción planetaria provocados por el sistema capitalista moderno/colonial, en este sentido, “las consecuencias pasan no solamente por la destrucción ecológica, sino también por la violencia que usan para desplazar a seres humanos de sus territorios” (Grosfoguel, 2016b, p. 127). Así mismo, el Movimiento de Mujeres Indígenas por el Buen Vivir utiliza el concepto “terricida”. Según Millán, *weychafe* mapuche: “El terricidio (...) refleja la visión tridimensional de la vida de los pueblos indígenas. Lo que se conoce como el medio ambiente, nosotros lo llamamos ecosistemas tangibles que están siendo devastados, contaminados. Pero también la aniquilación de los pueblos, el asesinato selectivo contra líderes indígenas, con la eliminación de los pueblos originarios que al ser asesinados, perseguidos, criminalizados y encarcelados. Implica también la eliminación de un modo de entender el arte de habitar, de poder contribuir a la creación de una nueva matriz civilizatoria” (Mayorquín, 2020).

<sup>5</sup> Véase la obra de Escobar (2007).

también la necesidad de incorporar un análisis crítico desde el pensamiento decolonial en la academia de las Relaciones Internacionales. Ya que, cuestionar el sistema implica también desvelar el discurso dominante que refleja el vínculo foucaultiano entre saber y poder.

Por esta razón, será imprescindible partir de la genealogía feminista, no sólo para el respeto y bienestar de las vidas humanas, sino para el futuro del conjunto planetario. Así, la crítica a ese sistema de rapiña exige de manera ineludible la incorporación de los feminismos descoloniales, que beben de múltiples corrientes dando lugar a un conjunto de epistemologías otras<sup>6</sup>. Estos pensamientos surgen desde los márgenes como una nueva apuesta en el estudio de las Relaciones Internacionales. Para Espinosa Miñoso, los feminismos descoloniales reinterpretan “la historia en clave crítica a la modernidad, ya no sólo por su androcentrismo y misoginia, como lo ha hecho la epistemología feminista clásica, sino dado su carácter intrínsecamente racista y eurocéntrico” (2012, p. 144).

Además, los feminismos descoloniales consiguen articular la perspectiva de la “interseccionalidad” —acuñada por Kimberlé Crenshaw en 1989 y desarrollada desde los feminismos negros— que se basa en una propuesta metodológica y teórica, “una apuesta por generar prácticas que evidencien los privilegios sin caer en la victimización” (Ruiz Trejo y Betemps, 2014, p. 174). Es decir, la interseccionalidad se refiere al análisis de las experiencias de opresión de las mujeres a partir del conjunto de variables coconstitutivas (género, raza, sexualidad, espiritualidad, etcétera), situado y ligado a un contexto específico. Este enfoque será imprescindible para un análisis de las vidas subalternizadas<sup>7</sup>, es decir, las vidas de las mujeres trabajadoras, empobrecidas, racializadas, migrantes, refugiadas, colonizadas, lesbianas, trans, etcétera.

Por otro lado, la incorporación de la economía feminista en esta investigación se debe a su contribución histórica y política en el cuestionamiento del sistema económico internacional. En este sentido, la expansión del capitalismo y el proceso de colonización están relacionados con la imposición global del trabajo reproductivo y de cuidados a las mujeres, se trata por tanto de repensar el sistema económico internacional desde la mirada feminista.

Esta investigación pretende poner de manifiesto que entender la economía desde los feminismos descoloniales implica también analizar las relaciones de poder entre géneros, razas o clases, como elementos constitutivos del sistema socioeconómico. Este artículo busca recordar que las alianzas contra el sistema capitalista moderno/colonial serán fundamentales para la construcción de esa nueva agenda basada en un proyecto feminista común y transnacional, en el que el interés general sea el posicionamiento de la vida en el centro del sistema.

La importancia de esta propuesta dialógica desde el Norte —como un humilde aporte teórico— reside también en la responsabilidad que tenemos de participar en el desvelamiento de este sistema de muerte tras imponerse desde nuestro propio territorio, desde Europa, al resto

---

<sup>6</sup> La expresión “pensamientos y epistemologías otras” hace referencia al “paradigma otro” que analiza Mignolo (2003) en su obra.

<sup>7</sup> En esta investigación me referiré a las “vidas subalternizadas” exclusivamente en relación a las mujeres respecto a las distintas matrices de opresión que van más allá de la discriminación sexo-género. No obstante, es necesario entender el lado subalterno como aquel en el que se ubican las vidas del Sur Global, de las mujeres, de la clase obrera, de los cuerpos racializados/colonizados, los no capacitistas, los que se pronuncian desde las disidencias sexuales y de género. Es decir, las vidas subalternizadas son aquellas que no forman parte del patrón hombre, blanco, burgués, urbano, heterosexual y del Norte Global.



de pueblos y civilizaciones. Así mismo, asumo la problemática y la dificultad de no reducir a las otras mujeres a una categoría monolítica, tal y como ya criticó Mohanty en 1984 a las feministas occidentales. El objetivo es investigar “con”, para dejar de investigar “sobre” (Gimeno, citado en Medina Martín, 2019, p. 119). Solo a partir de ese reconocimiento podremos iniciar un proceso de deconstrucción y descolonización de las ciencias sociales, y en concreto de las Relaciones Internacionales.

## I. Crítica al discurso eurocéntrico de las Relaciones Internacionales

El nacimiento de las Relaciones Internacionales está estrechamente vinculado con la historia diplomática y el derecho internacional, a partir del Tratado de Westphalia en 1648 con la creación del Estado moderno o Estado-nación en Europa, que implicó un cambio en el orden feudal y la aparición del sistema internacional. Sin embargo, el estudio de la disciplina no llegó hasta el fin de la Gran Guerra impulsado por el progreso de las telecomunicaciones, la importancia de la resolución pacífica de los conflictos bélicos y la Revolución Industrial que surgió desde Inglaterra.

El pensamiento dominante de las Relaciones Internacionales afianzó el discurso eurocéntrico<sup>8</sup>; como consecuencia de la hegemonía estadounidense en la política internacional y en la producción de conocimiento científico, factores que se consolidaron tras la caída del Muro de Berlín en 1989 (Barbé y Soriano, 2015, p. 142). Las tensiones políticas entre Estados Unidos y la Unión Soviética impulsaron a la academia estadounidense a desarrollar una teoría que consiguiese dar respuestas a sus problemas para mantener la hegemonía dentro del sistema bipolar.

El análisis del pensamiento dominante de las Relaciones Internacionales, que sirve a los intereses de las potencias mundiales y consolida la brecha Norte-Sur, revela el vínculo foucaultiano entre saber y poder. De este modo, las teorías se construyen a partir de un contexto social y político concreto y localizado. Es decir, la dialéctica saber/poder se refleja en el *mainstream* de las Relaciones Internacionales, que desde los nichos de la academia ha excluido el género y la raza para explicar la realidad del mundo. Según Moreno Rodríguez, “este hecho devela la capacidad de la disciplina de jugar un papel de permisivo epistémico a la hora de reconocer o silenciar las voces otras” (2019, p. 236). No obstante, en las últimas décadas han aparecido distintas corrientes de pensamiento crítico que han cuestionado el discurso *mainstream* de las Relaciones Internacionales.

Por esta razón, tras identificar el paradigma hegemónico en las Relaciones Internacionales surge la necesidad de construir un discurso otro. La crítica principal es al pensamiento eurocéntrico en el que se fundamenta la narrativa dominante y su contribución a la creación de las desigualdades latentes en la división de los hemisferios Norte y Sur, pero también a través del sistema de jerarquización de género, raza y clase. En este sentido, se trata de cuestionar el discurso *mainstream* y razonar sobre cómo los Estados-nación ya no son los principales actores

<sup>8</sup> A pesar de que Barbé y Soriano (2015) y otras/os autoras/es de las Relaciones Internacionales emplean el concepto “americanocentrismo” para analizar el discurso *mainstream* de la disciplina, en este artículo se utiliza “eurocentrismo” en coherencia con la perspectiva feminista descolonial. La adopción de este término es una crítica al análisis dominante de las teorías de las Relaciones Internacionales, que se ha centrado en el estudio de la disciplina a partir de 1945 desde Occidente, ignorando de este modo los efectos del colonialismo y la construcción de la modernidad. No obstante, creo necesario aclarar mi propia incomodidad con la expresión “americanocéntrico” para referirse al papel dominante de Estados Unidos, pues afianza la usurpación que se viene haciendo en este país y que en otras lenguas se acepta —por ejemplo el francés, que usa la expresión *américain* para referirse a la población de Estados Unidos—. Por ello, rechazo el uso del nombre de todo un continente para referirse a un solo país y dar a la expresión América la impronta de sus políticas, intereses, etcétera; superando incluso la dimensión colonialista que pueda tener el nombre que dio Europa a ese territorio, ignorando los nombres que ya tenía, como *Abya Yala*.

internacionales; no solo por la aparición de nuevos actores no estatales, sino por la complejidad de las relaciones que se establecen como consecuencia del sistema capitalista moderno/colonial, y que provoca que el marco de referencia tenga que ampliarse.

El eurocentrismo se implantó cuando Europa se colocó a sí misma en el centro del sistema y al resto de sociedades en las periferias. Es decir, se centralizó la experiencia histórico-social europea y se expandió la idea del fundamentalismo eurocéntrico como “la premisa de que hay sólo una tradición epistémica desde la que se pueden alcanzar la Verdad y la Universalidad” (Grosfoguel, 2006, p. 20). Así mismo, el eurocentrismo escapa de su referencia geográfica, ya que de forma más compleja explica la construcción del pensamiento hegemónico vinculado al imperialismo y al capitalismo globalizado. En otras palabras, se refiere a “un proyecto de dominación política, epistémica y económica” que configura la realidad social, es decir, la realidad se construye discursivamente (Garcés, 2007, p. 222). Por lo tanto, cabe poner de relieve la importancia de “la ubicación, no sólo geo-histórica sino también epistémica (y el correlato entre ambos), del pensamiento” que construye el imaginario político y social (Mignolo 2007, p. 42).

Con todo, la perspectiva eurocéntrica del discurso hegemónico concibe el mundo actual como descolonizado y poscolonial<sup>9</sup>. Aunque en el siglo XIX las colonias españolas iniciaron el proceso de descolonización centrado en la independencia jurídico-política de los territorios periféricos ocupados y que, más tarde, imitaron las colonias inglesas y francesas, este proceso fue incompleto. De manera que, actualmente, nos encontramos en una situación global de neocolonialidad contemporánea que está basada en “la dominación y explotación económica del Norte sobre el Sur” (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007, p. 17). En este sentido, la modernidad representa un proyecto emancipatorio y civilizatorio que se sostiene sobre la explotación y el expolio de la zona del no ser<sup>10</sup>, y que se perpetúa a través de la “colonialidad del conocimiento”. Para Mignolo, “el dominio entero del conocimiento ha sido apropiado y manejado por las instituciones europeas y estadounidenses operando en lenguajes imperiales” (2005, p. 55).

Así mismo, los feminismos descoloniales desvelan el discurso de colonialidad de las Relaciones Internacionales y cómo la misoginia se convirtió en un elemento fundamental para la modernidad<sup>11</sup>. De este modo, Lugones (2008) analiza el “sistema moderno-colonial de género” que consiste en una organización social basada en el dimorfismo biológico —la naturalización del sexo como una condición binaria—, el régimen del heterosexualismo y el patriarcado<sup>12</sup>. En otras

<sup>9</sup> Existe una tendencia de pensamiento universal que concibe el mundo actual como descolonizado y poscolonial respecto al ámbito jurídico-político, fundamentalmente a partir de la creación de las Naciones Unidas. Sin embargo, en esta investigación es necesario aclarar el error de esta afirmación atendiendo a los ejemplos del Sáhara Occidental y Palestina, pues ambos territorios se encuentran actualmente bajo ocupación.

<sup>10</sup> Grosfoguel (2002) analiza la línea de lo humano o la zona del ser, como aquella donde se hallan las personas humanas, hiperhumanizadas; y bajo la línea inferior aparece la zona del no ser, deshumanizada y habitada por tanto por subhumanas y no-humanas. En este sentido, cabe poner de relieve cómo la opresión de género constituye un privilegio de la mujer blanca, pues las mujeres que habitan en la zona del no ser no son consideradas mujeres, sino hembras. Esta perspectiva del género/sexo dentro de la teoría del sistema mundo es introducida por Lugones (2008).

<sup>11</sup> En esta línea, Ochoa Muñoz considera que el sistema capitalista moderno/colonial se erigió sobre tres formas de violencias interrelacionadas: “la esclavitud (bestialización), la racialización (de las poblaciones colonizadas) y la feminización de los indios (que incorpora el sexismo y la misoginia)”; el proceso de deshumanización de las personas indígenas sirvió para negarlas como sujetas, por medio de “la feminización y el uso de una violencia misógina-genocida contra las poblaciones colonizadas y conquistadas” (2014).

<sup>12</sup> “Rita Segato sistematiza la noción de colonialidad del género, introduciendo una importante crítica al planteamiento de Lugones. Cuando Lugones propone que las relaciones de poder y las categorías de género tal como las conocemos hoy, son una invención de la colonial/modernidad, estaría presuponiendo un pasado precolonial en el que las sociedades tenían mayor grado de igualdad en las relaciones entre





palabras, “la fusión de la idea de raza y la idea de género” permitieron la expansión del capitalismo y la imposición del modelo de democracia liberal en los países occidentales, fenómenos sobre los que se fundamenta el pensamiento eurocéntrico, por ello, “debemos hablar no solo de la colonialidad de género sino incluso de la colonialidad de la democracia liberal” (Mendoza, 2014, p. 96).

La noción de “colonialidad de la democracia liberal” se refiere al proceso de racialización y engenerización que sufrió el trabajo, y que permitió la creación de la democracia liberal en Occidente a partir de ese gran pacto social entre “capitalistas y la clase obrera masculina de origen europeo (blancos) en detrimento de los trabajadores no asalariados no blancos” (Mendoza, 2014, p. 96). Las feministas descoloniales plantearon cómo el trabajo engenerizado y racializado, en parte, permitió el bienestar de las democracias liberales occidentales, a partir del pacto entre el sistema capitalista, la clase obrera y los feminismos hegemónicos.

De este modo, los feminismos descoloniales se enfrentan a la “colonialidad global”<sup>13</sup> cuestionando las epistemologías dominantes que han jugado un rol principal en la construcción de la modernidad, a través de prácticas epistemicidas que han universalizado el saber occidental y han barbarizado los conocimientos otros. Es decir, la subalternización de las epistemologías del Sur se produjo gracias a la colonización territorial, política y económica, así como, a través de la “violencia epistémica” (Spivak, 2010).

Occidente por medio de la expansión del capitalismo y el colonialismo decidió cuál sería la interpretación de la realidad, consolidó las únicas formas de ser, de pensar y de saber. Por esta razón, surge la necesidad de iniciar, a través de la genealogía feminista, un proceso de descolonización y despatriarcalización de las Relaciones Internacionales, porque la narrativa histórico-política dominante sostiene el sistema capitalista moderno/colonial.

## 2. Análisis feminista de las vidas subalternizadas

El trabajo reproductivo y de cuidados constituye uno de los factores principales en el desarrollo del sistema capitalista moderno/colonial. Por esta razón, se parte del estudio del proceso de confinamiento de las mujeres en los hogares a partir de uno de los cuatro genocidios/epistemicidios<sup>14</sup> desarrollados a lo largo del siglo XVI —y que sirvieron para que el sistema capitalista moderno/colonial alcanzara su internacionalización—, se trata del asesinato masivo de mujeres en Europa quemadas vivas bajo acusaciones de brujería.

Las economías occidentales fueron forjadas sobre el genocidio, la esclavitud y el racismo a

---

los géneros. Ante esta perspectiva, Segato plantea que entre las comunidades americanas y africanas previas a la ‘intrusión’ colonial, existía una organización patriarcal de baja intensidad, diferente a la del género occidental, que sin embargo es capturada, intensificada y reorganizada desde dentro con la llegada de la modernidad-colonial” (Bidaseca, 2019, p. 21).

<sup>13</sup> El concepto de “colonialidad global” hace referencia al análisis de Quijano respecto a “la parte invisible y constitutiva de la modernidad, vinculando expresamente la colonialidad del poder en las esferas políticas y económicas con la colonialidad del conocimiento como instrumento imperial de colonización”, además, la fase de colonialidad surge a partir de 1945 y se mantiene a pesar de los procesos de descolonización jurídico-política (Medina Martín, 2016, p. 85).

<sup>14</sup> Desde el pensamiento del giro decolonial se distinguen cuatro genocidios/epistemicidios durante el siglo XVI, contra “los musulmanes y los judíos en la conquista de Al-Andalus en nombre de la ‘pureza de sangre’; contra los pueblos indígenas primero en el continente americano y luego los aborígenes en Asia; contra los africanos con el comercio de cautivos y su esclavización en el continente americano; contra las mujeres que practicaban y transmitían el conocimiento indo-europeo en Europa, quienes fueron quemadas vivas acusadas de brujas” (Grosfoguel, 2013, p. 39).

partir del siglo XV. La memoria de la caza de brujas de Federici (2010) revela cómo el proceso de expansión del capitalismo y del colonialismo se sostuvo a partir de una guerra contra las mujeres al principio de la era moderna. Los feminicidios sirvieron para la domesticación de los cuerpos y el control de la reproducción, así, las mujeres fueron confinadas a la esfera privada, relegadas al trabajo invisibilizado dentro de los hogares.

En el siglo XV las mujeres se convirtieron en el principal objetivo, en la mayor manifestación de lo hereje. Incluso, se llegó a justificar la violación a aquellas que formaban parte de la clase obrera, hasta convertirse en una práctica consentida por el estado sin apenas castigo o condena en distintas ciudades de Europa occidental. La legalización de la violación provocó el debilitamiento de la lucha antifeudal e “insensibilizó a la población frente a la violencia contra las mujeres, preparando el terreno para la caza de brujas que comenzaría en ese mismo periodo” (Federici, 2010, p. 79).

Durante el feudalismo se produjo un proceso constante de luchas de clase y una vez finalizado se llevó a cabo la gran división social. El asesinato masivo de mujeres quemadas en la hoguera fue el resultado de la lucha antifeudal del movimiento campesino en Europa, y sus muertes cuentan cómo este sistema ha sido construido. Los feminicidios fueron la consecuencia del peligro que implicaba la resistencia de las mujeres para el desarrollo del capitalismo. Por ello, sus cuerpos fueron explotados y violados para servir como herramienta de reproducción y de acumulación.

A su vez, es imprescindible vincular el destino de las mujeres en el continente europeo con el de las personas racializadas y colonizadas en el territorio americano<sup>15</sup>. De este modo, se refleja una profunda relación entre la división sexual de roles y la emergencia del capitalismo/colonialismo, que contribuyó a la feminización de la pobreza a nivel internacional. Ya que el proceso de globalización económica implicó la relegación de las mujeres a los trabajos más precarizados y al confinamiento en el espacio doméstico.

Mientras que en Europa, tras la cacería de brujas, la domesticación se fundamentó en “separar a las mujeres de la esfera productiva al mismo tiempo que las convirtió en amas de casa u obreras explotadas”; en los territorios colonizados consistía en “las violaciones masivas a mujeres indígenas como instrumento de guerra de conquista y asentamiento colonial, la pérdida de su estatus social y político, esclavización, reducción a servidumbre y la intensidad letal del trabajo” (Mendoza, 2014, p. 95).

De acuerdo con Mendoza, la domesticación de las mujeres blancas y no blancas ocupó un papel clave en la división del trabajo asalariado, así, a la marca de “la jerarquía racial” añade la marca de “la jerarquía de género” del trabajo asalariado (Bidaseca et. al., 2015, p. 209). Además, existe una clara relación, entre el confinamiento de las mujeres en los hogares y la violencia, que se visibiliza en los feminicidios ejecutados por el proyecto civilizatorio de la modernidad.

“Los feminicidios, como prácticas casi maquinales de exterminio de las mujeres son también una invención moderna. Es la barbarie de la colonial modernidad

---

<sup>15</sup> Federici compara en su obra el destino de las mujeres europeas acusadas de brujería con el de las personas esclavizadas —tanto africanas como indígenas americanas—, que fueron sometidas en la construcción de las plantaciones del territorio colonizado y explotadas para el desarrollo del sistema capitalista, con especial impacto sobre las mujeres (2010, p. 272).



(...) Su impunidad, como he intentado argumentar en otro lugar, se encuentra vinculada a la privatización del espacio doméstico, como espacio residual, no incluido en la esfera de las cuestiones mayores, consideradas de interés público general. Con la emergencia de la grilla universal moderna, de la que emanan el Estado, la política, los derechos y la ciencia, tanto la esfera doméstica como la mujer que la habita, se transforman en meros restos, en el margen de los asuntos considerados de relevancia universal y perspectiva neutra” (Segato, 2016, p. 117).

En definitiva, los úteros de las mujeres fueron utilizados por el sistema capitalista moderno/colonial para crear la fuerza de trabajo, y mediante el control y la domesticación consiguieron naturalizar y sexualizar los cuidados. Esta relegación del trabajo reproductivo a las mujeres y a la esfera privada fue una estrategia que permitió también la ocultación del “conflicto capital-vida”<sup>16</sup> y se convirtió en la realidad contemporánea. De este modo se niega a las mujeres cuidadoras el reconocimiento de sujetas políticas, lo que impide que se gestione el conflicto, traspase los hogares y se politice. No obstante, el contexto del confinamiento de las mujeres en los hogares, durante el desarrollo de las sociedades industriales, se escapa de las experiencias de las mujeres que también trabajaban fuera del ámbito de los hogares, principalmente, de las empobrecidas, las racializadas o las colonizadas.

### **2.1. La invisibilización y feminización de los cuidados en el Norte**

El trabajo reproductivo y de cuidados se consolida como la llave para la sostenibilidad de la vida, a pesar de su privatización y relegación al ámbito de los hogares, no obstante, se debe entender esta crítica en un contexto del Norte Global urbano. En primer lugar, es necesario aclarar la idea de opresión del hogar y la familia como un rasgo distintivo en la diversidad de experiencias de las mujeres. En este sentido, los feminismos descoloniales cuestionan esta visión como una realidad universal desde los feminismos hegemónicos, puesto que “para muchas mujeres negras quienes sufrieron durante generaciones la esclavitud y luego la marca indeleble de la mirada racializada, la posibilidad de tener una familia estaba negada, así que constituir la era toda una conquista” (Quiroga Díaz, 2012, p. 112)<sup>17</sup>.

Es decir, mientras que para muchas mujeres la familia era defendida como un derecho, las feministas del Norte la denunciaban como una forma de opresión producto de la revolución francesa. Esto también justifica la importancia de la interseccionalidad en el análisis y la necesidad de su incorporación en la economía feminista, que hasta ahora ha asumido varias categorías de opresión eurocéntricas como, por ejemplo, la universalización del relato de la familia como opresión de todas las mujeres.

Ahora bien, desde el Norte Global urbano, el trabajo asalariado para las mujeres pasa a ser una extensión de su ya naturalizado trabajo reproductivo. Así, a partir de la glorificación de la familia se consigue recluir este trabajo al ámbito privado; es decir, la organización de la familia nuclear es uno de los asuntos más importantes para la agenda capitalista a partir de la división del trabajo (Federici, 2013, p. 62).

<sup>16</sup> Para Pérez Orozco el concepto “conflicto capital-vida” sirve para explicar que “el actual sistema socioeconómico hoy se erige sobre una tensión estructural entre la acumulación de capital y la sostenibilidad de la vida que es irresoluble, aunque se intente acallar” (2014, p. 102).

<sup>17</sup> Sobre la articulación raza/trabajo véase el trabajo de Quijano (2014).

La cuestión fundamental reside en la necesidad del sistema capitalista moderno/colonial de mantener la invisibilización de determinadas esferas económicas, como ocurre con el trabajo reproductivo con el fin de incorporar dentro el conflicto capital-vida. De esta manera, dicha problemática no aparece como un asunto a resolver en la esfera económica al ser relegada a sujetas no políticas, fuera del ámbito público.

Con todo, existe una conexión directa entre los cuidados y las desigualdades, en un doble sentido: (a) la degradación social de los cuidados provoca que esta actividad sea atribuida a quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad; y (b) la calidad de los cuidados dependerá de la situación socioeconómica, que dependerá, a su vez, de la jerarquización de las diferencias. Así, se configura un vínculo entre los rasgos característicos de los sistemas de cuidados y los del sistema capitalista, que conducen a la privatización de la sostenibilidad de la vida.

De este modo, se evita la colectivización de la responsabilidad del trabajo reproductivo y sirve para promover su feminización, invisibilización y despolitización. En otras palabras, el sistema capitalista moderno/colonial se ha beneficiado de la imposición del binarismo de género —que a su vez es racializado y relacionado con la clase, junto a otras variables coconstitutivas—, para la asociación de los hombres “a una *ética productivista*” y de las mujeres a “una *ética reaccionaria del cuidado*” (Pérez Orozco, 2014, p. 168).

En síntesis, el posicionamiento hegemónico de los mercados en el sistema económico internacional generó el conflicto capital-vida. De hecho, la respuesta neoliberal surgida de la alianza entre los mercados y los estados, que se dio al estallido de la crisis económica de 2007, consistió en el ataque a la vida a través de la gran estafa de la deuda, cuyo origen se encuentra en los programas de ajuste impuestos en los territorios de América Latina durante los años ochenta (Pérez Orozco, 2014, p. 96). Es decir, el conflicto capital-vida se consolida a través de tres lógicas encargadas de mantener las desigualdades sociales: la acumulación de capital, los cuidados y la preservación de una vida digna.

## 2.2. Las vidas subalternizadas más allá del Norte

Durante el siglo XX, las mujeres se han convertido en las protagonistas de las migraciones del Sur hacia el Norte, sobre todo para formar parte del sector servicios y el trabajo del hogar. En los países occidentales, tras la incorporación en masa de las mujeres al trabajo asalariado, gracias a la introducción de las tecnologías, el trabajo reproductivo en el lugar de sufrir un proceso de tecnificación ha sido “redistribuido y cargado sobre las espaldas de diferentes sujetos mediante su comercialización y globalización” (Federici, 2013, p. 175).

Por su parte, Quiroga Díaz considera que la integración de la mano de obra femenina a los países del Norte generó “una reasignación en términos de clase (...) que alentó la migración de mujeres pobres de la periferia, en primera instancia, para ocuparse de actividades reproductivas y domésticas” (2009, p. 80). Se consolida así un proceso de feminización de la migración de las poblaciones del Sur, como consecuencia de la crisis de reproducción y la demanda de los países del Norte. Además, los puestos laborales que pasan a ocupar estas mujeres son aquellos caracterizados por la precariedad salarial y por estar relacionados con actividades rechazadas socialmente.



La migración se convierte en un factor esencial para el proceso capitalista a partir de la acumulación de las clases trabajadoras; siendo las mujeres africanas, asiáticas y latinoamericanas una parte fundamental de este movimiento migratorio que se convierte en mano de obra. Los gobiernos del Norte han conseguido ahorrar sumas importantes de dinero a través del desplazamiento del trabajo reproductivo a las mujeres del Sur —principalmente—; sin cuestionar las graves consecuencias que esto genera sobre las vidas de las migrantes y sus comunidades de origen. En palabras de Hochschild, se produce la “transferencia global del cuidado y las emociones” (citado en Federici, 2013, p. 210) que construye las cadenas globales de cuidados. Así, Occidente ha propiciado “una solución colonial a la cuestión del trabajo reproductivo” (Federici, 2013, p. 122).

En este sentido, es importante entender la creación de las cadenas globales de cuidados a partir del proceso de interrelación entre la crisis de cuidados en el Norte con la crisis de reproducción social en el Sur. Es decir, en el Norte se produce una crisis de cuidados consecuencia de la sobrecarga que se da en los hogares y que termina por consolidar la sobreexplotación de las mujeres. Mientras que, al mismo tiempo, se agrava una crisis de reproducción social en el Sur que se traduce en la feminización de las migraciones y la creación de las cadenas globales de cuidados; es decir, se crea un proceso de internacionalización del trabajo reproductivo.

### **3. Una mirada descolonial de las relaciones económicas Norte-Sur**

El sistema capitalista moderno/colonial se consolidó a partir de la creación de un mercado global que ha perseguido el dominio del trabajo y la expropiación de las riquezas, por medio de la explotación y la colonización. Por consiguiente, las relaciones económicas subordinan al resto de relaciones y configuran una nueva estructura social basada en la clase, el género y la raza. Es decir, el proyecto emancipatorio y civilizatorio de la modernidad se configuró a través de lo que considero la “división internacional sexual y racial/colonial del trabajo”.

La modernidad no hubiera sido posible sin el ataque sistemático “sobre las condiciones materiales de la reproducción social y contra los principales sujetos de este trabajo, que en la mayor parte de los países son mujeres” (Federici, 2013, p. 144). En otras palabras, el estudio de las consecuencias de las dimensiones transnacionales del sistema capitalista moderno/colonial permite observar como las desigualdades socioeconómicas globales constituyen un mayor impacto sobre las mujeres localizadas en la periferia. Así, las epistemologías del Sur son fundamentales en la búsqueda de un paradigma otro para el análisis de las relaciones económicas neocoloniales Norte-Sur; donde la violencia contra las mujeres juega un papel clave, ejemplo de ello son las zonas de libre comercio, el extractivismo o las guerras.

La deslocalización de las multinacionales a partir de la creación de zonas de libre comercio, que proliferaron durante la década de los setenta, ha permitido abaratar la mano de obra y vulnerar los derechos de la clase trabajadora, produciendo el mayor impacto sobre el trabajo intensivo de la industria textil y electrónica en los países del Sur (Federici, 2013, p. 110). Consecuentemente, las mujeres aumentaron enormemente su presencia en el comercio internacional como trabajadoras y configuraron una mano de obra “más hábil y disciplinada”, como consecuencia de la dependencia familiar económica que impide que formen parte de organizaciones sindicales u otros procesos para la reivindicación de una mejora de las condiciones laborales y salariales (Quiroga Díaz, 2009, p. 81). No obstante, esta integración en el mercado internacional no ha eximido a las mujeres del trabajo reproductivo.

Por este motivo se crearon las zonas de libre comercio, como espacios mercantiles en los países del Sur que han promovido el expolio de sus recursos, además de no favorecer el desarrollo del sector industrial ni las condiciones laborales en los lugares donde se implantan. Los salarios se caracterizan por una gran precarización, incluso por debajo de los mínimos asumidos en los países del Norte, propiciando unas condiciones que han conducido y conducen a la muerte de cientos de mujeres en distintos lugares del planeta desde México a China (Federici, 2013, p. 112).

Por otro lado, otra forma de violencia contra las mujeres fueron los Programas de Ajuste Estructural (PAE), que impusieron las organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), durante la década de los ochenta en países de África y América Latina para fomentar la recuperación económica y el desarrollo capitalista. No obstante, la imposición de los PAE ha sido una estrategia para la destrucción de la agricultura de subsistencia de los países del Sur Global, ya que implica el medio que garantiza la autonomía de su economía local. La imposición de los PAE ha provocado el desplazamiento de mujeres tras el desmantelamiento de sus modos de subsistencia, a través de procesos como la modernización de la agricultura fundamentada en la mercantilización y la exportación. Además, han generado el aumento de recortes en el sector público, sobre todo en sanidad, así como graves consecuencias respecto a la degradación ambiental a partir de la extracción minera, la deforestación y los terrenos vertedero (Federici, 2013, p. 176).

También, la ayuda alimentaria en la que participan los Estados, las organizaciones internacionales y las ONG(D) consiste en un proceso lineal que va desde el ajuste estructural, pasando por la guerra, hasta llegar a la intervención. El trabajo humanitario empezó a cuestionarse con mayor intensidad a partir de la década de los sesenta, como consecuencia del impacto negativo sobre las excolonias que beneficiaba a la economía de guerra. Esta actividad se consolida como un fuerte componente neocolonial y ejemplo de ello fueron los casos de Sudán y Etiopía en los ochenta y Somalia en los noventa, donde la ayuda alimentaria fue instrumentalizada y militarizada.

Finalmente, la guerra se configura como el gran aparato de la máquina neocolonial y que además implica una mayor letalidad sobre las mujeres, de hecho, se habla de un proceso de “feminización de la guerra”<sup>18</sup>. La guerra es un medio para la transformación del nuevo orden económico, que se manifiesta en los siguientes fenómenos: (a) el desplazamiento de las poblaciones permite la división de las personas productoras de los medios de producción, (b) la apropiación de las tierras para el uso del mercado global, (c) la mitigación de los movimientos de resistencia que se oponen a estas políticas estructurales y (d) las intervenciones extranjeras, incluso militares. De modo que este fenómeno está estrechamente vinculado con el proceso de globalización, que ha consolidado como ejes de la agenda capitalista un conjunto de políticas que permiten el expolio de los recursos de las excolonias a las metrópolis.

En este sentido, la colonialidad global dio lugar a nuevas relaciones de poder, entre ellas la imposición de una red económica neocolonial basada en la dependencia del Sur al Norte, así como, en el expolio del Norte al Sur. La deslocalización de las multinacionales, la implantación de los PAE por las organizaciones internacionales, el endeudamiento, la ayuda humanitaria o, en el peor de los casos, las guerras, han servido de estrategias para la destrucción de la agricultura de

<sup>18</sup> Para entender el proceso de “feminización de la guerra” y la violencia contra las mujeres, véase la obra de Segato (2016).



subsistencia en los países del Sur (Federici, 2013, pp. 115-148).

A través de la agricultura de subsistencia las mujeres tienen el control de la salud en sus manos, y se consolidan como una fuerte oposición contra la mercantilización de la naturaleza. Las mujeres se convierten en “las agricultoras de subsistencia del planeta”, por ejemplo, en el caso africano ellas producen el 80% de los alimentos para el consumo (Federici, 2013, p. 251). No obstante, el fin último es el expolio del territorio y la extracción generalizada de los recursos o “extractivismo económico”, que se refiere “al mecanismo que vincula la explotación de recursos naturales y materias primas en la periferia” (Grosfoguel, 2016b, p. 126).

La histórica extracción de los recursos en la división internacional sexual y racial/colonial del trabajo no solo afecta a la clase trabajadora, entre sus consecuencias incluye “procesos destructivos de la vida y la ecología planetarias” (Grosfoguel, 2016b, p. 127), se convierte en un proceso *ecologicida*. Para Acosta, “el extractivismo, ha sido un mecanismo de saqueo y apropiación colonial y neocolonial (...) [que] se ha forjado en la explotación de las materias primas indispensables para el desarrollo industrial y el bienestar del Norte global” (2012, p. 86).

Es decir, la economía global pretende poner fin a todas las formas de economía local que se escapan de la lógica de acumulación y para despojar a las mujeres de sus territorios, tras convertirse en una fuerte amenaza para el desarrollo de la agenda capitalista. En este sentido, es fundamental analizar cómo funciona el patrón de poder de la colonialidad global para entender la subalternización de las vidas; que consiste en un proceso basado en la imposición de las relaciones económicas neocoloniales y, consecuentemente, en el control de los cuerpos de las mujeres, las del Sur Global, las racializadas, las migrantes, las colonizadas y un largo etcétera.

Así, entendemos cómo el sistema económico internacional, tras el proceso colonial y la exportación del capitalismo, ha originado el conflicto capital-vida estableciendo los grupos de vidas vivibles y vidas no vivibles. Es decir, las Relaciones Internacionales juegan un papel “en el empeoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones” como consecuencia de las tesis neoliberales, los ideales del libre comercio y el fenómeno de la globalización (Llistar Bosch, 2009, p. 20). Por esta razón, el diálogo hacia una economía feminista descolonial<sup>19</sup> deberá partir del análisis de las violencias contra las subalternizadas provocadas por las relaciones económicas neocoloniales.

#### **4. El diálogo hacia una economía feminista descolonial desde el Norte**

La propuesta dialógica entre la economía feminista y los feminismos descoloniales surge por dos cuestiones principales, por un lado, la clasificación de las personas por “el patrón de poder capitalista” en tres grandes ejes: “trabajo, sexo y raza” (Bidaseca, 2019, p. 19); en segundo lugar, la relación entre la configuración del sistema capitalista moderno/colonial y la imposición global del trabajo reproductivo a las mujeres.

La economía feminista se fundamenta en la crítica a la economía neoclásica, por basarse en un discurso político neoliberal que defiende un sistema teocrático mercantil. Así, la lógica de

---

<sup>19</sup> En los trabajos de Quiroga Díaz y Gómez Correal (2013) y Quiroga Díaz (2014) comienza a desarrollarse el término “economía feminista decolonial”.

acumulación se describe en base a tres elementos: androcéntrica, está intrínsecamente ligada a los valores masculinizados; antropocéntrica, defiende la hegemonía de lo humano frente a la naturaleza; y neocolonialista, considera “el capitalismo como un estadio de civilización superior a las economías de subsistencia porque emancipa a las sociedades de los intercambios inmediatos y orgánicos con la naturaleza” (Pérez Orozco, 2014, p. 206).

Además, desde esta interdisciplina se responsabiliza a la teoría económica ortodoxa de generar la globalización de la división entre lo público y lo privado que dio lugar a la división sexual del trabajo, e ignorar el ámbito local como “el espacio donde la vida se desenvuelve” (Quiroga Díaz, 2009, p. 85). La economía feminista sostiene la necesidad de visibilizar los cuidados introduciéndolos en el análisis macroeconómico, esto implica “un cambio de perspectiva que revela la dependencia de la economía de mercado respecto a la economía del cuidado” (Perea Ozerin, 2014, p. 73). Por ello, para centrar el análisis económico en la sostenibilidad de la vida es necesario partir del reconocimiento de los cuidados.

En otro orden de cosas, repensar la economía desde los feminismos descoloniales, implica el reconocimiento de las mujeres en la construcción de la historia política y socioeconómica, a partir tanto de las experiencias de las subordinaciones, como de las experiencias de la agencia de las mujeres. De tal forma, se evidencia que el análisis crítico de las relaciones económicas es inseparable del análisis de las relaciones coloniales y raciales. Desde este enfoque, surge el cuestionamiento de la brecha —cada vez mayor— entre el Norte y el Sur, cuya máxima expresión de desigualdad se manifiesta sobre las vidas subalternizadas.

Las epistemologías dominantes han descatalogado otras formas de entender la realidad del mundo, convirtiendo al resto de pueblos que se escapan de la racionalidad civilizatoria en colonizados y barbarizados. Es decir, el colonialismo “va más allá de una práctica de conquista territorial y control político-económico (...) El colonialismo supuso la imposición de formas de acercarse e interpretar el mundo, de maneras de conocer y saber” (Medina Martín, 2012, p. 219). Occidente a través del colonialismo y el capitalismo produjo los saberes y las ciencias sociales dominantes, mientras erradicaba los conocimientos otros.

Por esta razón, los feminismos descoloniales configuran una genealogía feminista que se enfrenta a la colonialidad del ser, del saber y del poder. Así, incorporar esta perspectiva permite cuestionarnos la construcción de Europa y sus relaciones políticas y económicas contemporáneas. La intención es aplicar la perspectiva de una economía feminista descolonial, desde el Norte, hacia la propuesta política de iniciar un proceso de deconstrucción del actual modelo económico, que deberá partir del reconocimiento de la capacidad de agencia de las vidas subalternizadas. El objetivo final es participar en la creación de ese puente Norte-Sur y el andamiaje de redes de conocimientos.

Así mismo, tras analizar cómo el sistema capitalista moderno/colonial se construyó sobre la violencia contra las mujeres, y se sostiene hoy sobre esa misma violencia; una economía feminista descolonial se manifiesta imprescindible para la defensa de la vida en su conjunto planetario. Los consensos que surjan de esta propuesta dialógica serán el hilo para la construcción de una





alternativa para la que se deberá tener en cuenta los siguientes factores: (a) la ecoddependencia<sup>20</sup> y la necesidad de recurrir al decrecimiento económico, como consecuencia de los límites físicos del planeta y la inminente crisis ecológica; (b) la interdependencia<sup>21</sup>, que comprende que la multidimensionalidad del *bien-estar*<sup>22</sup> y la reproducción social deben politizarse y reconfigurarse como una corresponsabilidad social; y (c) la redistribución de la riqueza y el fin de la explotación Norte-Sur para acabar con las relaciones neocoloniales del sistema económico internacional.

El reconocimiento de los factores de eco/interdependencia y el fin de las relaciones económicas neocoloniales que generan la brecha Norte-Sur, permitirán avanzar hacia una alternativa basada en un proyecto político que consolide el principio de “los comunes”<sup>23</sup>. Esta iniciativa surge también de la voluntad de trabajar hacia una economía anticapitalista, gracias a la capacidad de creación de innovadoras formas de reproducción que posibiliten la resistencia a la dependencia del trabajo remunerado y el sometimiento al mercado (Pérez Orozco, 2014, p. 251).

Por medio de la idea de los comunes, la alternativa al sistema de muerte debe partir de la defensa del *bien-estar* global y multidimensional. Además, es imprescindible entender los comunes a partir del reconocimiento de las diferencias y las desigualdades, es decir, deben definirse desde lo local. También la defensa de lo público y las prácticas de otras economías —lejos de la lógica capitalista—; así como, el reconocimiento de los cuidados como un proceso de politización de lo cotidiano y su desnaturalización y desexualización, serán fundamentales para la descentralización de los mercados.

En definitiva, la fase actual y global de translimitación, que ha revelado el desarrollo del sistema capitalista moderno/colonial como *ecologicida*, manifiesta la necesidad de avanzar hacia una economía feminista descolonial que globalice las vidas vivibles desde lo local. La insostenibilidad del proyecto de la modernidad se traduce en el impacto sobre los pueblos, especialmente sobre las vidas subalternizadas; tras comprobar cómo ha sido creado sobre un proceso de subdesarrollo sistémico. En este sentido, la defensa de la sostenibilidad de la vida se convierte en uno de los consensos fundamentales que se extraen del diálogo entre la economía feminista y los feminismos descoloniales.

## Conclusión

En primer lugar, la dialéctica saber/poder foucaultiana se refleja en el *mainstream* de las Relaciones Internacionales, que desde los nichos de la academia ha excluido el género, la raza y otras variables coconstitutivas como consecuencia de su lógica eurocéntrica. Así, situar el conocimiento es una

<sup>20</sup> La ecoddependencia se refiere a la importancia del cuidado de la biosfera para la sostenibilidad de la vida humana, que parte del reconocimiento de la capacidad limitada del planeta.

<sup>21</sup> Pensar la economía desde la interdependencia consiste en comprender la no autosuficiencia de las personas y, por ende, la vulnerabilidad de la vida.

<sup>22</sup> Comprender la economía desde el *bien-estar* y el *mal-estar* implica partir de la reflexión sobre cuáles son las vidas vivibles y cuáles no, para saber más véase la obra de Pérez Orozco (2014).

<sup>23</sup> Para conocer más sobre “los comunes” consúltense las obras de Federici (2013) y Pérez Orozco (2014). Además, existen otras alternativas desde los pueblos ancestrales de América Latina como es la concepción del “buen vivir”, “vivir bien” o “*anaakuaipa*”, que se basa en la recuperación de la relación armónica con la naturaleza: “El ‘buen vivir’ o ‘vivir bien’ corresponde a una forma de asumir la vida, en la que el respeto y la consideración de las cosas, las personas, los lugares, las experiencias y las prácticas son escenificados para celebrar y ritualizar todo lo que guía la existencia. Con esto se marca una fuerte diferencia con la instrumentalización, la planeación y la estandarización de Occidente, pues este persigue un fin que es alcanzado por unos medios, mientras que con el ‘buen vivir’ o ‘vivir bien’ se busca la armonía a partir de integrar lo sagrado, lo terrenal y lo material en una concepción de vida” (Pushaina, Villa y Villa, 2016, p. 248).

tarea imprescindible desde las Relaciones Internacionales, y solo de esta forma se podrá iniciar un proceso de descolonización y despatriarcalización. El objetivo es promover una ciencia que permita entender la realidad y cómo el sistema opera a escala global, desde las diferencias y los márgenes.

En segundo lugar, sostengo que el reconocimiento global de los cuidados permitirá reclamar que todas las vidas merezcan ser vividas. La necesidad de este proceso surge de la vulnerabilidad, la interdependencia y la ecoddependencia de la vida, y pone fin al mito de la autosuficiencia del *homo economicus* para el capital; contra la privatización de los cuidados en el ámbito de los hogares que se fundamenta en la discriminación de género, sexualidad, raza/etnia y clase social. Es decir, si los procesos económicos terminan en los hogares, estos deben ser incorporados en la esfera pública.

En tercer lugar, se manifiesta como tarea imprescindible la incorporación del diálogo entre los feminismos descoloniales y la economía feminista dentro del análisis de las Relaciones Internacionales. Tras comprobar que el sistema económico internacional sitúa el mercado en el centro, a través de su lógica de acumulación racista/colonial y de la violencia contra las mujeres; la economía feminista descolonial se presenta como una propuesta epistémica —en plena construcción— para acercarnos a una alternativa que centralice la sostenibilidad de la vida.

En último lugar, a lo largo del artículo se ha puesto de manifiesto que la realidad contemporánea de crisis multidimensional —ecológica, ética, política y económica— obliga a cuestionarnos la elección entre un modelo socioeconómico otro o la institucionalización de la barbarie capitalista, heteropatriarcal y racista/colonial. Es decir, urge iniciar un proceso de deconstrucción del sistema económico internacional a favor de la defensa de la sostenibilidad de la vida en su conjunto.

El régimen de colonialidad global, a través de las relaciones neocoloniales económicas ha conseguido la dominación y subordinación de las poblaciones del Sur y los territorios donde estaban/están asentadas. Esta tarea no podría haber concluido sin la ayuda de los Estados-nación occidentales, la expansión del capitalismo y el colonialismo, las organizaciones internacionales, los feminismos hegemónicos y el discurso *mainstream* de las Relaciones Internacionales.

Las élites occidentales no pusieron fin al colonialismo durante el siglo XX, sino que decidieron mantenerlo a través del imaginario político, social y cultural en la división internacional sexual y racial/colonial del trabajo. De este modo, partir de la descolonización de las relaciones económicas es fundamental desde nuestro posicionamiento en el Norte, porque no podremos iniciar una agenda feminista común sin la globalización de la equidad y la justicia social. Es decir, construir una economía feminista descolonial desde Europa deberá partir, en primer lugar, del desvelamiento del sistema de rapiña sobre los países del Sur, así como, señalar la necesidad de iniciar un proceso de redistribución de la riqueza, que además forma parte de una deuda histórica —el centro se ha desarrollado a partir del saqueo y la sobreexplotación de la periferia—.

En síntesis, se manifiesta un proceso insoslayable de deconstrucción del modelo económico actual misógino, colonial, racista, *ecologicida* y genocida. Ahora más que nunca tenemos el deber de



crear esa nueva agenda feminista, común, subversiva y global que consiga combatir los nuevos retos que se presentan en la esfera internacional, tales como el ascenso del fascismo y/o la ultraderecha. Necesitamos un discurso otro de las Relaciones Internacionales que haga frente contra aquellos que quieren convertir Europa en un espacio basado en el *ecologicidio*, la represión, la misoginia, la militarización y las políticas racistas antimigratorias. Por esta razón, la nueva narrativa será feminista y vendrá desde las subalternizadas, las racializadas, las colonizadas, las trans, las migrantes, en definitiva, vendrá desde los márgenes. ●

## Referencias

- Acosta, A. (2012). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. En Lang, M., y Mokrani Chávez, D. (Coords.), *Más Allá del Desarrollo: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo* (pp. 83-120). Quito.
- Barbé, E. y Soriano, J. P. (2015). Del debate neorrealismo-neoliberalismo a la (re)construcción del discurso dominante en las Relaciones Internacionales. En Del Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (Coords.), *Teoría de las Relaciones Internacionales* (pp. 127-156). Madrid: Tecnos.
- Bidaseca, K., Carvajal, F., Mines Cuenya, A., y Núñez Lodwick, L., (2015). La articulación entre raza, género y clase a partir de Aníbal Quijano. *Diálogos interdisciplinarios y lecturas desde el feminismo. Papeles de Trabajo*, 10, 18, pp. 195-218.
- Bidaseca, K. (2019). Utopía y estética feminista descolonial: diálogos imaginarios con Aníbal Quijano para la revolución de nuestro tiempo. *Revista de Sociología*, 28, pp. 15-25.
- Carrasco, C. (2006). La economía feminista: Una apuesta por otra economía. En María Jesús Vara (Ed.), *Estudios sobre género y economía* (pp. 29-62). Madrid: Akal.
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (Ed.) (2007). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana.
- Espinosa Miñoso, Y. (2012). De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de identidad. *Solar. Revista de Filosofía Iberoamericana*, 12 (1), 141-171.
- Espinosa Miñoso, Y., Gómez Correal, D., y Ochoa Muñoz, K. (Ed.) (2014). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Federici, S. (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Garcés, F. (2007). Las políticas del conocimiento y la colonialidad lingüística y epistémica. En Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (Ed.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 217-242). Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Grosfoguel, R. (2002). Colonial Difference, Geopolitics of Knowledge, and Global Coloniality in the Modern/Colonial Capitalist World-System. *Fernand Braudel Center*, 25 (3), 203-224.
- Grosfoguel, R. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, (4), 17-48.
- Grosfoguel, R. (2013). Racismo/sexismo epistémico, universidades occidentalizadas y los cuatro genocidios/epistemicidios del largo siglo XVI. *Tabula Rasa*, (19), 31-58.
- Grosfoguel, R. (2016a). Caos sistémico, crisis civilizatoria y proyectos descoloniales: Pensar más allá del proceso civilizatorio de la modernidad/colonialidad. *Tabula Rasa*, (25), 153-174.
- Grosfoguel, R. (2016b). Del “extractivismo económico” al “extractivismo epistémico” y al “extractivismo ontológico”: una forma destructiva de conocer, ser y estar en el mundo”. *Tabula Rasa*, (24), 123-143.
- Llistar Bosch, D. (2009). *Anticooperación: Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*. Barcelona: Icaria.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, 9, 73-101.
- Mayorquín, N. (08.03.2020). Entrevista a Moira Millán. Recuperado de: <http://www.agenciapacourondo.com.ar> (21.03.2020).
- Medina Martín, R. (2012). El feminismo postcolonial: Una apuesta crítica para el reconocimiento de las “mujeres colonizadas” como sujetos de cambio y transformación social. En Zurbano Berenguer, B. (Coord.), *Mujeres en Oriente Medio. Agentes de desarrollo en un contexto de conflicto* (pp. 209-255). Sevilla: Colección Ámbitos para la Comunicación.
- Medina Martín, R. (2016). *Mujeres Saharauis: Experiencias de Resistencias y Agencias en un devenir feminista descolonial*.

- (Publicada). Universidad Pablo de Olavide. Sevilla.
- Medina Martín, R. (2019). Aplicaciones metodológicas en feminismos y de(s)colonialidad. En IV Jornadas de Metodología de Investigación Feminista: violencia y resistencias (Coord.), *Otras formas de (des)aprender: investigación feminista en tiempos de violencia, resistencias y decolonialidad* (pp. 111-128). País Vasco: Hegoa y SIMReF.
- Mendoza, B. (2014). La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano. En Espinosa Miñoso, Y., Gómez Correal, D., y Ochoa Muñoz, K. (Ed.), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 91-103). Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Mignolo, W. (2003). *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Mignolo, W. (2005). Cambiando las éticas y las políticas del conocimiento: Lógica de la colonialidad y postcolonialidad imperial. *Tabula Rasa*, 3, 47-72.
- Mignolo, W. (2007). El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto. En Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (Ed.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 25-46). Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Moreno Rodríguez, A. (2019). Pensamientos críticos en las Relaciones Internacionales: Herramientas para visitar la teoría en la disciplina. *Relaciones Internacionales*, (40), 233-241.
- Ochoa Muñoz, K. (2014). El debate sobre las y los amerindios: entre el discurso de la bestialización, la feminización y la racialización. En Espinosa Miñoso, Y., Gómez Correal, D., y Ochoa Muñoz, K. (Eds.), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 105-118). Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Perea Ozerin, I. (2014). El papel del feminismo en el movimiento antiglobalización: contribuciones y desafíos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 105, 67-88.
- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Pushaina, L. E., Villa, E. y Villa, W. (2016). Referencias cosmogónicas y prácticas del buen vivir según el pensamiento de los wayú de Manaure (La Guajira, Colombia). *Tabula Rasa*, 24, 243-261.
- Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En CLACSO, *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp. 777-832). Buenos Aires.
- Quiroga Díaz, N. (2009). Economías feminista, social y solidaria. Respuestas heterodoxas a la crisis de reproducción en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (33), 77-89.
- Quiroga Díaz, N. (2012). Economía del cuidado. Reflexiones para un feminismo decolonial. *Revista Casa de la Mujer*, 20 (2), 97-116.
- Quiroga Díaz, N. y Gómez Correal, D. (2013). ¿Qué tiene para aportar una economía feminista decolonial a las otras economías? *América Latina en Movimiento*. Recuperado de: <https://www.alainet.org/es> (12.04.2020).
- Quiroga Díaz, N. (2014). Economía feminista y decolonialidad, aportes para la otra economía. *Voces en el Fénix*, 37, 36-45.
- Ruiz Trejo, M. G. y Betemps, C. (2014). Epistemologías y prácticas feministas cruzadas: las posibilidades de la traducción y la importancia decolonial. *Relaciones Internacionales*, (27), 169-179.
- Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Spivak, G. C. (2010). *Crítica de la razón poscolonial. Hacia una crítica del presente evanescente*. Madrid: Akal.

# Colonialismo: un episodio en la Historia Africana

JAKOB F. ADE AJAYI\*

\* TITLE AND AUTHOR OF THE LICENSED MATERIAL: PUBLICADO COMO AJAYI, J.F.ADE, "COLONIALISM: AN EPISODE IN AFRICAN HISTORY", EN GANN, LEWIS.H.Y DUIGNAM, PETER. (EDS.). COLONIALISM IN AFRICA 1870-1960. VOL. I. THE HISTORY OF POLITICS OF COLONIALISM 1870-1914. CAMBRIDGE, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1969.

THIS MATERIAL HAS BEEN PUBLISHED IN JOURNAL RELACIONES INTERNACIONALES TRANSLATED BY ALICIA CAMPOS SERRANO. THIS VERSION IS FREE TO VIEW AND DOWNLOAD FOR PRIVATE RESEARCH AND STUDY ONLY. NOT FOR RE-DISTRIBUTION OR RE-USE. ©

REPRODUCED WITH PERMISSION OF THE LICENSOR THROUGH PLS CLEAR.

---

**Traducción:**

Alicia Campos Serrano, Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Antropología Social



## PRESENTACIÓN DEL TEXTO, POR ALICIA CAMPOS SERRANO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Departamento de Antropología Social

Contacto: [alicia.campos@uam.es](mailto:alicia.campos@uam.es)

La publicación en español de un texto de 1969 sobre el colonialismo en África requiere de una justificación, aunque sea pequeña. En aquellos años, la descolonización era un proceso en curso que ya había dado lugar a numerosos estados independientes. Y jóvenes historiadores, fuera y dentro del continente, trabajaban con entusiasmo por ofrecer una "historia africana", alejada de los presupuestos hegelianos y eurocéntricos que habían negado, en las décadas anteriores, la historicidad de las poblaciones al sur del Sáhara. Eran tiempos de "construcción de naciones", y había que proporcionar historias donde los africanos aparecieran como protagonistas, hacedores de estados y sistemas comerciales, y no como meras víctimas o elementos del paisaje.

Medio siglo más tarde, la Historia de África es ya una disciplina consolidada que, con sus dificultades y debates, se sitúa al mismo nivel de la que se hace sobre otros lugares del mundo (Coquery-Vidrovitch, 2013-2014). La producción, los temas y los ámbitos de trabajo de los historiadores africanistas se han multiplicado desde la era de las independencias, y los ánimos nacionalistas que inspiraron a los pioneros también se han calmado. Pero la recuperación en castellano de un texto seminal como este tiene sentido en nuestro contexto por el doble objetivo que busca.

---

**DOI:**

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.009>

**Formato de citación recomendado:**

AJAYI, Jakob F. Ade (2020), "Colonialismo: un episodio en la historia de África", *Relaciones Internacionales*, nº 44, pp. 165-176.

En primer lugar, queremos dar a conocer, entre estudiosos habitualmente más centrados en el mundo latinoamericano, a los pioneros de una historiografía a menudo ignorada por estos lares, pero que habla de temas afines y sobre una región con intensos vínculos atlánticos. Por otra parte, pretende contribuir al renovado debate propuesto por las corrientes de los estudios subalternos, poscoloniales o decoloniales, recordando que el esfuerzo por “deseurocentrar” la historia y dar voz a los “grupos subalternos” (véase por ejemplo Chakrabarty, 2008), no ha dejado de ser una constante entre los historiadores africanistas desde los años 1950. El énfasis en la “iniciativa africana”, la insistencia en que los africanos eran autores de su propia historia, las ideas de “resistencia” y de “reacciones” ante la invasión colonial europea se convirtieron en leitmotivs de las primeras escuelas, que tuvieron en Ibadán, Dar-Es-Salám y Dakar, así como en algunas universidades europeas, centros fundamentales de desarrollo.

No obstante, autores como Ade Ajayi (1929-2014) fueron más allá de lo que hoy ya resulta obvio: que la historia de África es mucho más que la historia europea a la que se suma la reacción de los africanos. En textos como el que aquí se presenta, Ajayi propuso una mirada sobre la propia dominación colonial desde finales del siglo XX, que constituye un verdadero programa de investigación todavía con vigencia. Desde esta mirada, los europeos no aparecen como gobernantes todopoderosos, sino como actores enfrentados a limitaciones similares a que las que encontraron autoridades africanas antes que ellos para construir órdenes políticos centralizados.

El impacto del reparto y dominio europeos sobre los órdenes sociales y políticos previos resulta incuestionable. Pero en este proceso, los africanos no aparecen como poblaciones homogéneas e inertes ante la acción de civilizadores y explotadores: lo que Ajayi nos presenta son situaciones sociales complejas donde individuos y grupos en posiciones sociales distintas adoptaron una diversidad de actitudes ante los nuevos contextos. No caben para nuestro autor dicotomías simplificadoras como resistencia y colaboración, en la medida en que ambas pueden formar parte de estrategias múltiples y cambiantes de unos mismos actores a lo largo del tiempo. Tampoco la historia previa queda interrumpida: más bien condiciona las formas concretas que fue adquiriendo aquel dominio. Dinámicas sociales, relaciones y conflictos venidos del periodo anterior continuaron bajo los regímenes coloniales, que no pueden dar cuenta por sí solos de todos los procesos sociales y políticos que siguieron desarrollándose en el continente mientras duraron.

Con esta sensibilidad hacia las tensiones y la complejidad histórica, la obra de Ajayi se extendió a otros ámbitos: sus trabajos sobre las guerras yoruba o las misiones cristianas en Nigeria, en las décadas previas al reparto colonial, siguen siendo hoy referentes entre los especialistas. Su rigor en la exploración y uso de nuevas fuentes y métodos historiográficos, que cubriesen las limitaciones de las fuentes archivísticas para la historia de África, le valió un amplio reconocimiento internacional. Tuvo además un papel fundamental en la consolidación de la academia nigeriana, y en especial de la Universidad de Ibadán, desde donde desarrolló una intensa labor como docente y promotor de jóvenes académicos. Su actividad como editor de la revista *Journal of the Historical Society*, la colección de trabajos *Ibadan History Series* o el volumen VI de la *Historia General de África* de la UNESCO, sobre el siglo XIX hasta 1880, dan cuenta de su compromiso por la promoción y la divulgación de la Historia de África, así como de los historiadores africanos.

### Lecturas de apoyo recomendadas por la traductora

- Falola, T. (1993). *African Historiography. Essays in honour of Jacob Ade Ajayi*. Ikeja: Longman Nigeria.
- Chakrabarty, D. (2008). *Más allá de Europa. Pensamiento poscolonial y diferencia histórica*. Barcelona: Tusquets.
- Coquery-Vidrovitch, C. (2013-2014). L'historiography africaine en Afrique. *Revue Tier Monde*, 216.
- Bown, L. (10.09.2014). JFAde Ajayi obituary. Pioneer in the study of African history who highlighted native perspectives and the complexities of colonial-era change. *The Guardian*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/books/2014/sep/10/jf-ade-ajayi> (30.05.2020)
- Ade Ajayi, J.F. (Ed.). (1989). *Africa in the nineteenth century until the 1880s*. UNESCO General History of Africa, Vol VI. California: James Currey. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134378> (30.05.2020)



## Colonialismo: un episodio en la historia africana <sup>1</sup> Por J. F. A. AJAYI

**S**ir Harry H. Johnston fue uno de los constructores de imperios europeos más sofisticados. Veía la invasión y conquista europea de África a finales del siglo XIX, no como un acontecimiento aislado, sino como la última de toda una serie de invasiones desde los fenicios, los griegos y los romanos, hasta los árabes, los turcos y otras de medio y lejano Oriente. La concebía, además, como la culminación de las actividades de los europeos en África iniciadas por las exploraciones portuguesas en el siglo XV. Su *History of the colonization of Africa by alien races* fue un esfuerzo pionero de ver el reparto de África en una perspectiva temporal, y es por tanto un punto de partida útil para este debate sobre el significado del colonialismo europeo en la historia africana (Johnston, 1913).

Johnston no compartía la ilusión romántica de muchos de sus contemporáneos, particularmente aquellos responsables militares de las “expediciones de castigo”, que se veían a sí mismos como nuevos conquistadores en posición de dioses destinados a exterminar a las gentes atrasadas o decadentes y desbrozar el terreno para una civilización totalmente nueva. Sin embargo, compartía la creencia victoriana de que los europeos no eran como otros hombres, y que entre toda la humanidad, eran “las subespecies de piel blanca las únicas que habían desarrollado belleza en los rasgos faciales y originalidad en la invención de ideas y de hechos” (Johnston, 1913, p. 450).

Veía, por tanto, la intervención de los europeos en los asuntos africanos con una finalidad histórica de la que habían carecido las invasiones previas, una finalidad histórica como la que la historiografía cristiana sólo reserva a la intervención divina. Creía que los europeos eran portadores de una nueva civilización, y que estaban destinados a dejar su marca en la naturaleza física y mental del hombre en África.

<sup>1</sup> Publicado como Ade Ajayi, J.F. (1969). *Colonialism: An Episode in African History*. En Gann, L. H. y Duignan, P. (Eds.). *Colonialism in Africa 1870-1960*. Vol. I. *The History of Politics of Colonialism 1870-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.

No necesitamos tener ninguna consideración con estas pintorescas ideas, excepto como representación de un aspecto de la colonización en el periodo entre el reparto y la Primera Guerra Mundial que tiende a ser ignorado. Si antes y después del Congreso de Berlín existió continuidad en la implicación europea, especialmente en África Occidental, la transformación de un imperio informal en uno formal necesitó de cambios de actitud significativos por parte de los europeos. No hubo sólo un aumento del sentimiento racial (Ajayi, 1965), sino también de la creencia de que la colonización debía ser idealmente como la practicada en las Américas y Australasia, que implicó la inmigración, el asentamiento y el mestizaje europeos en alto grado. Johnston se dio cuenta de que esto sólo era factible en zonas templadas y en las tierras altas. Mantuvo que las áreas tropicales, donde el clima y las enfermedades dificultaban el asentamiento europeo a gran escala, la presencia de africanos no podía ser ignorada. Pero esto no destruyó su convicción de que el gobierno europeo en África tendría efectos raciales y demográficos permanentes. Era posible, decía, que la ciencia pudiera “anular los efectos insanos de un clima tropical” o que “pudiera irrumpir una nueva enfermedad que destruyera al negro y dejara sólo al hombre blanco” (Johnston, 1913, pp. 445 y 450). Pero incluso sin tales posibilidades extremas, creía que el colonialismo europeo afectaría de algún modo a los rasgos físicos de los africanos. “Sin duda”, decía, “como en Asia y Suramérica, el eventual resultado de la colonización de África por pueblos extranjeros será un compromiso entre una raza oscura con los rasgos y el cerebro del hombre blanco” (Johnston, 1913, p. 451)<sup>2</sup>.

Más allá de esta obsesión racista por los rasgos físicos, Johnston veía el establecimiento del gobierno colonial como el comienzo de un largo proceso de educación de los africanos en las tecnologías de una nueva civilización. Ya que a corto plazo no era posible el asentamiento europeo a gran escala, y que la presencia africana no podía ignorarse, los africanos deberían ser instruidos, por los asiáticos si fuera necesario, para tomar la iniciativa de su propio desarrollo. Preveía un prolongado proceso de tutela que se mediría en siglos, pero no descartaba una final iniciativa africana. En la edición del libro de 1899, decía:

Así como sería necesario algún acontecimiento asombroso y extraordinario para que toda Asia se levantara como un solo hombre contra la invasión de Europa, no es difícil imaginar que el hombre negro formará con el tiempo un pueblo negro unido que exija autonomía, poniendo fin al control del hombre blanco y a la inmigración, asentamiento y mezcla de las razas superiores de Europa y Asia.

“En la edición de 1913, añadió con respecto a la de 1899 (Johnston, 1899, p. 284) que esta concepción era “Difícil... pero no imposible... Cualquier predicción sobre el futuro de Continente Negro parece inútil a la luz de lo inesperado, lo extraño, lo imprevisto de lo que surge la misma África” (Johnston, 1913, p. 450).

Hemos llegado mucho más lejos que Johnson en nuestro acercamiento al estudio de la historia africana; ahora sabemos que su análisis era incorrecto porque la intervención europea se ha demostrado mucho menos permanente de lo que él pensaba que sería. Johnson no creía que los africanos tuvieran una historia más allá de las actividades de los invasores europeos y asiáticos. Aunque nuestro conocimiento de la historia interna de África es todavía muy fragmentario, pocas

<sup>2</sup> Compárese la mirada misionera de que “los africanos deben convertirse en un nuevo hombre” (Groves, 1969, p. 455).



personas responsables negarán hoy que el “Continente Oscuro” tiene, de hecho, una historia que necesita ser estudiada y comprendida. En nuestro estudio de las iniciativas europeas en África somos ahora más conscientes de la presencia de los africanos, y prestamos atención a sus reacciones a las actividades europeas. Pero todavía tendemos a pensar que podemos comprender el colonialismo y sus consecuencias para los pueblos africanos básicamente estudiando el impacto europeo y las reacciones de los africanos a las mismas, sin relacionarlas con la historia interna de África y de los africanos.

Una evaluación completa de los efectos del colonialismo sobre África y sobre los pueblos africanos debe, sin embargo, hacerse en un contexto histórico. Esto ya lo decía Johnson. Pero este contexto histórico no es la historia de la colonización de África o la historia de las reacciones africanas a la colonización europea, sino la historia africana misma. Como el mismo Johnson dijo en un momento de sensibilidad histórica, los factores que probablemente afectaron al devenir del colonialismo no fueron sólo externos como solemos enfatizar —por ejemplo, las guerras mundiales, la revolución rusa y el nacionalismo en el sureste asiático— sino “lo inesperado, lo extraño, lo imprevisto de lo que surge la misma África”. Sólo necesitamos añadir que las llamadas reacciones africanas a las actividades europeas aparecen inesperadas y extrañas sólo cuando no se examinan sus raíces en la historia africana.

### **La continuidad de la historia africana**

El reparto colonial debe ser comprendido, por tanto, en el contexto del conjunto de la historia de África. El siglo XIX es probablemente el periodo mejor conocido, y la conquista europea está ahora bien situada en el escenario general de la historia africana del siglo XIX. Visto en el contexto de las revoluciones islámicas en el Sudán, las migraciones bantúes y los intentos de formación estatal de Shaka, Moshes y otros, o las diferentes guerras y acomodaciones que ocurrieron en las áreas costeras de África Occidental a lo largo del siglo, el reparto ya adopta una forma más inteligible. Ahora es posible escribir la historia de la conquista y el establecimiento del gobierno europeo en África en términos de la interacción de dos conjuntos de seres humanos, más que en términos de la visión de la época de los europeos como dioses que trataban con nativos sub-humanos.

Sin embargo, como conocemos menos sobre los siglos anteriores, existe una tendencia a asumir que el siglo XIX fue inusualmente activo en la historia africana, como si hubiera sido configurado especialmente de esa manera para preparar el camino al reparto europeo. De hecho, el profesor Hargreaves habla de “una especie de reparto africano de África, una reordenación radical de estructuras y fronteras políticas que tuvo lugar a lo largo del siglo” (Hargreaves, 1969, p. 199). Separada del resto de la historia africana, el siglo XIX comienza a parecer un periodo en el que los africanos mismos salieron de su camino habitual para anticipar la gran invasión europea. Pero ¿podemos asumir esto?

De manera alternativa, a veces se sugiere que el incremento del ritmo de las actividades africanas en el siglo XIX fue una reacción directa al aumento del ritmo de las actividades europeas anteriores al reparto. Colson mantiene esta visión y se inclina a observar los principales desarrollos históricos en África desde la era de la trata como una reacción directa de las maniobras europeas, siendo estos desarrollos de mayor alcance y significación en África Occidental que en África

Oriental en proporción a la intensidad de la implicación europea (Colson, 1969, p. 27). Este argumento exagera la medida en que las actividades de los europeos pueden ser vistas como los acontecimientos centrales de la historia africana, de las que todas las demás derivan. Equipara las reacciones de los africanos a la iniciativa europea con la totalidad de la historia africana o, más bien, niega la iniciativa africana a lo largo de la historia africana. El hecho de que tengamos conocimiento, y con frecuencia datos concretos, sobre el comercio europeo, y a menudo información menos específica acerca de la historia de las comunidades de África Occidental, no justifica la idea de que el surgimiento y caída de los estados en esta región deba ser explicado fundamentalmente en términos de la trata de esclavos (véase por ejemplo Ade Ajayi y Smith, 1964, pp. 123-127). Esto supone desplazar la frontera de las actividades europeas en el siglo XIX hacia áreas del interior demasiado amplias, y enfatizan excesivamente el avance europeo, antes de que los europeos comenzaran realmente a tomar la iniciativa en la conformación de la historia africana. Incluso así, la pregunta continúa siendo cuánta iniciativa conservaron los africanos durante el reparto cuando la explotación europea se volvió más intensa.

Para observar el reparto dentro de la perspectiva adecuada de la historia africana, tenemos por tanto que mirar más allá del siglo XIX y más allá de los principales centros de actividad europea. Igual que ahora enfatizamos que las sociedades africanas precoloniales no permanecieron estáticas hasta que los europeos comenzaron a alterarlas en el periodo colonial, deberíamos enfatizar también que no eran estáticas antes de la llegada de las revoluciones islámicas o los abolicionistas del siglo XIX. Tampoco habían sido estáticas antes de la llegada de los holandeses en el siglo XVII o de los portugueses en el XV. Existieron pueblos africanos como los Yoruba y los Edo de Nigeria austral que habían organizado estados en respuesta a su entorno, sus necesidades económicas y la calidad de su liderazgo antes de la llegada de los europeos. En la historia de dichos estados, la entrada de los europeos en escena, y el creciente ritmo de sus actividades, fueron sólo incidentales. No deberíamos dar por hecho que el factor colonial asumió un papel dominante sobre todos los demás de los que habían afectado previamente a su historia, como la ecología, los factores económicos no relacionados con el comercio europeo, la calidad del liderazgo, o los problemas u oportunidades políticas en diferentes periodos. Tampoco hay necesidad de asumir que todos esos elementos no estaban presentes o eran siempre subsidiarios del factor europeo en el surgimiento, la naturaleza o la caída de los estados que se han desarrollado en África desde la llegada de los europeos. Incluso en el caso de estados tan dependientes del comercio europeo como las ciudades estado del Delta (del Níger) a inicios del siglo XIX, la evidencia parece indicar que el impacto del comercio europeo en su desarrollo estructural se ha exagerado enormemente (Jones, 1963).

### **El impacto colonial**

Sostener que los principales movimientos políticos en la historia africana no estuvieron necesariamente inspirados por las iniciativas europeas no supone negar que los factores externos han tenido un impacto importante. Las interrelaciones entre los factores internos y externos generarán debate durante mucho tiempo. La historiografía reciente, reflejada tan ampliamente a lo largo de este libro, se ha esforzado en enfatizar que, particularmente en el siglo XIX, los líderes políticos y religiosos africanos retuvieron en gran medida la iniciativa en la dirección de los asuntos africanos a pesar de la creciente intensidad del papel de los europeos. Existe, sin embargo, el riesgo de inclinar en exceso el equilibrio cuando se sugiere que el reparto fue provocado en gran medida

por un creciente nacionalismo en África, que amenazó con limitar las empresas europeas en los imperios informales, forzando a los europeos a establecer su dominio formal. Igualmente, aunque es cierto que las revueltas africanas contra los gobiernos europeos mostraron cuán vulnerables eran, y qué mal provistos estaban de personal, es probablemente una exageración sugerir que los europeos no fueron en general dueños de la situación colonial. La definitiva superioridad de las armas europeas fue una realidad insoslayable, y la división entre los africanos, o el poder del mito del “invencible hombre blanco”, no pueden ser ignorados por completo.

El aspecto fundamental del impacto europeo fue la pérdida de soberanía que conllevó para prácticamente todos los pueblos africanos. Los europeos explotaron su superioridad tecnológica para establecer su dominio político a lo largo del continente. A menudo reprimieron, suprimieron o amalgamaron estados a voluntad. En algunos casos establecieron un gobierno directo con el objetivo consciente de organizar la vida cotidiana de los africanos. En otras áreas, se permitieron diversos grados de autonomía local. Los regímenes coloniales sufrieron de la debilidad de todas las administraciones que carecen de apoyo popular. Pero su habilidad final de suprimir la rebelión era indudable. Fueron capaces de ejercer ampliamente un completo aunque desigual control, arbitrario e irresponsable.

Tal vez la dimensión más significativa fue el alcance que tuvo el mismo reparto del continente. Los territorios en los que África fue dividida marcaron dinámicas totalmente nuevas en la historia de África. En cierto sentido, los nuevos territorios eran sucesores de imperios, estados y reinos africanos anteriores, pero con una importante diferencia. Las fronteras de los antiguos imperios se expandían o retrocedían a voluntad. Nada era permanente en el flujo y reflujo de la historia. Pero el acto europeo del reparto intentó detener estas fluctuaciones mientras canalizaba el desarrollo en direcciones enteramente inusitadas. Las nuevas fronteras, una vez que los mismos europeos se habían puesto de acuerdo sobre ellas, se pretendían permanentes y ya no se expandieron o retrocedieron a voluntad de los africanos. Se establecieron además líneas de separación entre grupos humanos, con un desprecio total por los destinos históricos de comunidades hasta entonces contiguas y algunas veces muy relacionadas. Durante mucho tiempo, e incluso ahora con la excepción de unas pocas, especialmente en los territorios bajo mandato (de la Sociedad de Naciones)<sup>3</sup>, estas fronteras han sido vistas como no negociables. En ese sentido al menos, la intervención europea ha tenido, por el momento, algo de la finalidad que le atribuía Johnston.

Esta soberanía política fue la base para la dominación cultural europea. A través de la misma, el cristianismo, la educación occidental, las ideas sociales y políticas occidentales, tuvieron una profunda influencia sobre las instituciones africanas. El impacto del cristianismo no se limitó a aquellos que se convirtieron o cayeron bajo la influencia directa de la Iglesia. Los regímenes coloniales utilizaron su soberanía para suprimir sin piedad prácticas que eran incompatibles con las tradiciones cristianas de la sociedad occidental. Con ello, los nuevos gobernantes debilitaron la confianza de la gente en los antiguos dioses y en el antiguo orden social. Promovieron el escepticismo científico sobre la intervención directa de las fuerzas supranaturales en la vida social, y de esta forma tendieron a debilitar la fe en las sanciones tradicionales que mantenían a la sociedad unida.

---

<sup>3</sup> \* Aclaración de la traductora.

El dominio colonial fomentó una campaña contra las costumbres del matrimonio polígamo y la familia extensa; y trabajó por el acercamiento individualista y exclusivamente patrilineal del mundo occidental. De igual manera, la esclavitud y el comercio de esclavos fue suprimido, con consecuencias sociales, económicas y políticas de largo alcance. Nuevas orientaciones económicas, la minería y la industrias, las carreteras y vías de tren y la educación occidental promovieron el crecimiento de las ciudades. Instituciones africanas tradicionales que tenían sus raíces en los pueblos y la vida rural tuvieron que transformarse y adaptarse a las pautas de la vida urbana.

Por muy amplios que estos cambios puedan haber sido, su impacto sobre África fue muy desigual. Mientras que las vidas de algunas comunidades se vieron profundamente afectadas, otras apenas fueron conscientes de la presencia de los europeos antes de que comenzaran a marcharse. Más aún, los regímenes coloniales estuvieron lejos de ser radicales. Así como las fronteras de los territorios coloniales tendieron a poner un freno en el cambio histórico, los gobiernos coloniales tendieron a aliarse con los elementos más conservadores de la sociedad y a detener el proceso normal de cambio social y político. Una vez que la conquista se había conseguido, fueron los jefes sometidos, los guardianes de la ley, el orden y las costumbres sagradas, más que la nueva élite educada, quienes se convirtieron en los agentes favorecidos por la administración europea. Ningún régimen colonial habría dudado en aliarse con las fuerzas más conservadores para derrocar a un líder hostil aunque fuera progresista y modernizador. Después de todo, la principal preocupación de aquellos regímenes no era llevar a cabo reformas sociales sino sobre todo controlar y mantener la ley y el orden para facilitar la explotación económica. Es verdad que para controlar tuvieron que hacer uso de fuerzas aparentemente revolucionarias en la sociedad, así como deponer gobernantes conservadores hostiles. Pero su sucesor, una vez llegado al poder, tendría que abstenerse de llevar a cabo demasiadas reformas sociales. De otro modo, correría el riesgo de perder el apoyo del gobierno colonial cuyo interés principal, repetimos, era el mantenimiento de la ley y el orden, no la reforma. El resultado ha sido, por tanto, que muchos de los gobiernos nacionalistas se encuentran hoy con que en muchos asuntos tienen que tomar los hilos de la reforma social y política en el punto en el que los reformistas musulmanes y cristianos del siglo XIX los dejaron a la llegada del gobierno colonial.

Por tanto, aunque los europeos fueron generalmente señores de la situación colonial y disfrutaron de la soberanía política y el dominio cultural y económico, no poseyeron el monopolio de la iniciativa durante el periodo colonial. En la medida en que los africanos retuvieron la iniciativa, la habilidad de los europeos para hacer grandes transformaciones en la historia africana fue limitada.

### **Iniciativa africana**

A este respecto, ha aumentado recientemente el interés sobre los movimientos de resistencia. La historiografía de los movimientos de resistencia ha prestado recientemente mucho interés a esta conexión. Estos movimientos son interesantes no sólo en la medida en que muestran la valentía africana, un fuerte nacionalismo o un especial talento para la organización militar, comparable con la de los europeos. Más destacable incluso es la amplia variedad de reacciones por parte de diferentes comunidades africanas, cada una enfrentada con el reto de la conquista y la supremacía europea.

Un hecho que merece subrayarse es que los movimientos de resistencia no pueden ser considerados sólo para distinguir a los pueblos patrióticos y valientes deseosos de oponerse a la agresión, de los tibios y oportunistas deseosos de colaborar con los invasores. La cuestión de la paz o la guerra debe observarse más bien como un aspecto de la política externa de cada comunidad africana. Las decisiones africanas dependían no sólo de los intereses similares o en conflicto en un determinado momento de un estado africano particular con el poder invasor, sino también de la relación con los estados africanos vecinos, cuyas actitudes hacia dicho invasor era a menudo un factor crucial. Esto de nuevo enfatiza que cada conquista europea, incluyendo las diversas reacciones de los africanos a los poderes colonizadores, no pueden ser totalmente comprendidos excepto en el contexto de una historia africana anterior.

Cada organización africana —pueblo, ciudad o reino— veía el reto de la conquista europea como un factor histórico nuevo. Los africanos podían resistir al hombre blanco, formar alianzas con los recién llegados, o explotarlos en la medida de lo posible en una lucha continua por la supervivencia, la riqueza o el poder. Como guardianes de la soberanía del pueblo, los gobernantes de estos estados fueron normalmente hostiles a cualquier poder que pusiera en cuestión esta soberanía. Alguno de ellos creyó lo que contaban al inicio, entre otros, los misioneros: que la presencia europea no amenazaba, en realidad, su soberanía. Algunos de los estados más débiles, hostigados por sus vecinos, dieron la bienvenida al dominio europeo como una forma de liberación. Varias comunidades aceptaron cooperar o aliarse con los invasores, y después se volvieron belicosos cuando descubrieron la extensión de las ambiciones europeas. Otros cambiaron de la hostilidad a la cooperación tras aceptar la derrota o reconocer una fuerza superior. Estos aspectos son debatidos en profundidad por los profesores Ranger y Hargreaves en sus respectivos ensayos sobre los movimientos de resistencia en África Oriental y África Occidental. Estos cambios de actitud eran normalmente resultado de los cambios de intereses de la comunidad en su conjunto; pero a veces también reflejaban actitudes divergentes entre diferentes clases o líderes dentro de la misma comunidad. Así, la historia de las reacciones al dominio extranjero reflejó a veces cambios internos en la estructura de poder de la comunidad.

De especial importancia para determinar la habilidad de las comunidades para explotar las oportunidades del periodo colonial fue la existencia de una élite con una educación occidental, que era a su vez dependiente de la educación misionera, así como de la receptividad de la comunidad al empeño de las órdenes religiosas. La élite educada estaba motivada por consideraciones diferentes a las de los gobernantes tradicionales. Aquellos expresaron una hostilidad general a la imposición del gobierno europeo; y algunos de sus escritos, que mostraron temores exagerados a que el gobierno europeo significara el fin de los africanos como pueblo diferenciado, reprodujeron de hecho las actitudes racistas de los invasores.<sup>4</sup> Sin embargo como grupo fueron los más dispuestos a ver en el aumento de las actividades europeas una gran oportunidad que aprovechar. Como ha dicho el Profesor Flint, tal vez con alguna exageración, “es una ironía histórica que las únicas personas que en la víspera del reparto de África poseían algún sentido de “misión imperial” británica fueron africanos educados o semi-educados” (Flint, 1969, p. 222).

---

<sup>4</sup> Por ejemplo: “Tal vez el mundo nunca ha sido testigo hasta ahora de una rapiña a tan gran escala. África está indefensa para evitarlo... Está sobre la mesa que este negocio “cristiano” sólo puede llevar, en un futuro no lejano, a la aniquilación de los nativos” (*Lagos Observer*, 1885 sobre la conclusión de la Conferencia de Berlín sobre África Occidental).

Como comerciantes, veían en la extensión del dominio europeo un aumento inmenso de oportunidades comerciales. Como profesores y oficinistas, esperaban oportunidades de trabajos. Como visionarios de nuevas naciones africanas, miraban la construcción de carreteras, vías férreas, puertos, hospitales, escuelas y otras características de la civilización tecnológica europea como la infraestructura necesaria de las naciones de sus sueños. Estaban de acuerdo con los invasores en que la tutela europea permitiría a los africanos tomar la iniciativa en su propio desarrollo. Pero como nunca habían dudado de la capacidad africana para autogobernarse, no esperaban que el periodo de tutela fuera largo. En la medida en que eran conscientes de la continuidad de la historia africana, no percibieron en un inicio la finalidad que Johnston y otros veían en la intervención europea, o los temores que la mayoría de la élite tradicional tenía respecto a una pérdida de soberanía africana, aunque fuera temporal. Pronto tendrían que cambiar sus opiniones; y mientras la élite tradicional lideraba los movimientos de resistencia inicial contra el gobierno colonial, los “hombres nuevos” liderarían las protestas nacionalistas que les siguieron.

La iniciativa africana, sin embargo, no se limitaba a estas resistencias y movimientos nacionalistas. Se desplegó también en innumerables presiones y maniobras locales, cada una pequeña en sí misma, pero que tuvieron el efecto total de limitar considerablemente el alcance del control de los regímenes europeos a lo largo de todo el periodo colonial. Un ejemplo significativo de esto es que las fronteras de distrito dentro de los territorios coloniales nunca consiguieron la permanencia de las fronteras nacionales.

Mientras los administradores coloniales buscaron las unidades más racionales de gobierno, se veían sometidos a las presiones de las comunidades locales para que las nuevas fronteras se adaptaran a intereses políticos de diferentes comunidades, o a factores históricos previos, ignorados hasta el momento por los gobernantes extranjeros. Los británicos, por ejemplo, cedieron a esas reclamaciones tanto en Uganda como en el norte de Rodesia. Estos intereses políticos y factores históricos fueron un aspecto de la historia de las relaciones intergrupales, y su importancia en el periodo colonial es otra muestra de la continuidad no interrumpida de la historia africana desde el periodo precolonial (véase por ejemplo Stahl, 1964). Porque dentro de las fronteras internacionales que crearon los europeos, y ocasionalmente a través de ellas, diferentes comunidades continuaron sus pautas históricas en la búsqueda de la supervivencia y el desarrollo.

Decisiones europeas arbitrarias sobre la localización de las vías férreas, los puertos, las escuelas, los hospitales y los centros administrativos afectaron la fortuna de estas comunidades; hasta este punto la iniciativa europea fue substancial. Pero hasta donde estas decisiones podían verse afectadas por los africanos mismos a través de la guerra, las revueltas, las protestas o las empresas e iniciativas locales para producir un personal cualificado, los africanos también retuvieron cierto control sobre sus propios destinos.

Estos esfuerzos e iniciativas representan sólo en parte una reacción a las actividades europeas. También son parte de la historia de desarrollo interno de las comunidades y las relaciones intergrupales africanas en la historia africana. Esta es la razón de que el impacto colonial no pueda ser completamente comprendido o analizado excepto en el contexto de la historia del continente. Por tanto, es difícil estar de acuerdo con el profesor Stengers de que pueda existir “una entidad

política surgida en suelo africano por la exclusiva voluntad de los europeos” (Stengers, 1969, p. 261)<sup>5</sup>. Porque incluso en el Congo, el periodo colonial sólo representa un episodio en una larga historia llena de acontecimientos. ●

---

## Referencias

- Ade Ajayi, J.F. (1965). *Christian missions in Nigeria, 1841-1891: the making of a new élite*. Londres: Longmans.
- Ade Ajayi, J.F. (1968). The continuity of African institutions under colonialism. En Ranger, T. O. (Ed.). *Emerging themes in African history: proceedings of the International Historical Conference held at Dar es Salam. October 1965* (pp. XX-XX). Nairobi: East Africa Publishing House.
- Ade Ajayi, J.F. (1969). Colonialism: An Episode in African History. En Gann, L. H. y Duignan, P. (Eds.). *Colonialism in Africa 1870-1960. Vol. I. The History of Politics of Colonialism 1870-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ade Ajayi, J.F., y Smith R.S. (1964). *Yoruba warfare in the nineteenth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Colson, E. (1969). African society at the time of the scramble. En Gann, L. H. y Duignan, P. (Eds.). *Colonialism in Africa 1870-1960. Vol. I. The History of Politics of Colonialism 1870-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Groves, C. P. (1969). Missionary and humanitarian aspects of imperialism from 1870 a 1914. En Gann, L. H. y Duignan, P. (Eds.). *Colonialism in Africa 1870-1960. Vol. I. The History of Politics of Colonialism 1870-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flint, J. E. (1969). Nigeria: the colonial experience from 1880 to 1914. En Gann, L. H. y Duignan, P. (Eds.). *Colonialism in Africa 1870-1960. Vol. I. The History of Politics of Colonialism 1870-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hargreaves, J. D. (1969). West African states and the European conquest. En Gann, L. H. y Duignan, P. (Eds.). *Colonialism in Africa 1870-1960. Vol. I. The History of Politics of Colonialism 1870-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnston, Sir . H. (1899). *History of Colonization of Africa by alien races*. Cambridge: Cambridge University Press (2ª edición, 1913; reimpresión, 1930).
- Jones, G.I. (1963). *The trading states of the Oil Rivers: a study of political development in Eastern Nigeria*. Londres: Oxford University Press.
- Lagos Observer (19.02.1885). Lagos Observer 4 (2).
- Stahl, K. M. (1964). *History of the Chagga people of Kilimanjaro*. Londres: Mouton.
- Stengers, J. (1969). The Congo Free State and the Belgian Congo before 1914. En Gann, L. H. y Duignan, P. (Eds.). *Colonialism in Africa 1870-1960. Vol. I. The History of Politics of Colonialism 1870-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.

---

<sup>5</sup> “Uno buscaría en vano por una subestructura africana o cualquier base autóctona de este estado tal como aparece a finales del siglo XIX... Sus orígenes deben ser buscado completamente en la voluntad de un hombre”.





# Entre barras y estrellas: un diálogo sobre las resistencias antiamericanas a la dominación y a la hegemonía

MARIANA S. LEONE\*



Carbone, V. L. y Mastrángelo, M. (Eds.) (2019a) *Anatomía de un imperio: Estados Unidos y América Latina*. Valencia: Publicacions de la Universitat de Valencia.

López Zapico, M.A. y Feldman, I.A. (Eds.) (2019b) *Resistiendo al imperio: Nuevas aproximaciones al antiamericanismo desde el siglo XX hasta la actualidad*. Madrid: Sílex.

López Zapico, M.A., Rodríguez Campesino, A. y Vitón, G. (Eds.) (2019c) *Nuevas miradas sobre el antiimperialismo y/o el antiamericanismo desde la historia, la literatura y el arte*. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid.



## Introducción

En este texto, se presenta una reflexión sobre el antiamericanismo a raíz del análisis de tres obras colectivas desarrolladas en 2019 en torno al estudio del imperialismo estadounidense y las manifestaciones de resistencia que ha provocado desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. El objetivo es interrogarnos sobre el antiamericanismo como una forma de resistencia y proponer algunas distinciones conceptuales y marcos de significado que alimenten el debate al que nos invitan los autores de las obras con las que aquí se dialoga.

El libro coordinado por Valeria Carbone y Mariana Mastrángelo tiene como objetivo repensar el imperialismo como un factor clave en las relaciones internacionales de Estados Unidos —principalmente con América Latina—. Los/as autores/as que escriben en el marco de la disciplina de la Historia, muestran una visión latinoamericana sobre este fenómeno y en la consecución de ese objetivo, dejan entrever procesos de resistencia a la potencia estadounidense, que son, en cambio, el foco de los otros dos libros analizados.

Los libros coordinados por Misael López Zapico con Irina Feldman por un lado, y con Aida Rodríguez y Gonzalo Vitón, por otro lado, surgieron con el objetivo

\* **Mariana S. LEONE**, Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Sus líneas de investigación son el análisis de política exterior latinoamericana, países pequeños, regionalismo, identidades y dinámicas de la sociedad civil.

de un conjunto de investigadores por “contribuir al debate sobre las causas y evolución de los sentimientos antiamericanos durante las últimas décadas” (López, 2019b, p.17), y por indagar si la violencia podía ser un factor diferencial entre las manifestaciones denominadas antiamericanas y otro tipo de expresiones de crítica o repulsa dirigidas hacia EEUU. En la progresión de sus investigaciones, los autores reconocieron que el estudio de las manifestaciones violentas no agotaba todas aquellas expresiones suscritas al antiamericanismo y por ello, ampliaron su objetivo de estudio a poner de manifiesto la versatilidad y capacidad de adaptación del concepto de antiamericanismo, en el primer libro, y a establecer conexiones entre distintas formas de resistencia antiamericana con aquellas categorizadas como antiimperialistas, en el segundo libro. Ambos libros cuentan con aportaciones desde la Historia, la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales, el Arte, los Estudios de Género y la Literatura.

Este ensayo está estructurado en tres apartados. El primero dedicado a definir aquello a lo que se resiste el antiamericanismo. El segundo dedicado al análisis de lo que llamamos antiamericanismo y de su vínculo con otros conceptos como antiimperialismo o americanización, así como a la propuesta de diferenciar el antiamericanismo que responde a la dominación y a la hegemonía dura del que responde a la hegemonía suave, pues los efectos y agravios que causan generarían distintas movilizaciones. El último apartado reivindica la necesidad de atender a la dimensión positiva del antiamericanismo, es decir, al estudio de las identidades y espacios colectivos nuevos que se articulan en torno a la resistencia. Finalmente, el texto cierra con unas breves conclusiones.

### **I. Aquello a lo que se resiste el antiamericanismo: ¿el imperialismo estadounidense?**

Cada autor/a de los capítulos estudiados parte de una idea de aquello a lo que se opone el antiamericanismo. Pueden ser comportamientos de dominación, de hegemonía o de liderazgo concretados en manifestaciones de expansión territorial, intervencionismo, inversión extranjera de grandes corporaciones poco considerada con las necesidades locales, creación de sociedades de consumo, narrativas de superioridad moral, cooptación política de élites, difusión de una serie de valores y estándares, aplastamiento de expresiones de resistencia entre otros. Esos autores pueden hablar de imperialismo estadounidense pero no se refieren a él sólo como el dominio de EEUU sobre otros estados, sino que subraya, el ejercicio de poder más o menos coercitivo y más o menos excluyente de unos actores sobre otros, dentro y fuera de los estados —incluido los propios EEUU.

En la introducción, Carbone y Mastrángelo (2019a) sostienen que el imperialismo estadounidense, aunque se parece a los imperialismos coloniales del siglo XIX en su expansión territorial, se distingue por el peso de su vertiente económica y cultural. Lo que hace que el control efectivo sobre la soberanía de otras sociedades política no se dé sólo a través de la fuerza sino a través de la dominación ideológica. A diferencia de otros imperios, el estadounidense no habría creado gobiernos formales, implantando fórmulas innovadoras como el territorio “no incorporado” nos señala Malena López (2019a), y habría legitimado su control sobre otros con la narrativa de llevar la democracia y la libertad a otros lugares aun cuando en su estado, no siempre son respetadas. Si bien López señala que el imperialismo estadounidense tiene poco de excepcional, muestra que tiene algunas características diferentes a los imperios coloniales, trazando continuidades y rupturas.



En 2006, David Chandler escribió que el imperialismo actual se negaba a sí mismo, y no precisamente porque no ejerciera poder sobre otros. En la línea de lo señalado por López (2019a), Chandler (2006) apuntaba que el imperio de EEUU refuerza el estatus de soberanía de otros estados —algo que lo diferencia de los imperios coloniales—, pero al mismo tiempo, muestra prácticas aún más intervencionistas que en el pasado en su “apoyo” a la construcción de capacidades en los estados que denomina débiles. Si López (2019a) apuntaba a una narrativa de superioridad moral en la acción internacional de EEUU, Chandler (2006), por el contrario, señala que su acción se debe al intento de evadir responsabilidades políticas en un orden internacional donde los problemas como la pobreza, la exclusión social, el calentamiento global o la violencia se despolitizan y se tratan como si fueran asuntos técnicos o burocráticos. En resumen, aunque Chandler coincide con López en que el imperialismo estadounidense y occidental no es menos racista o elitista que los imperios coloniales, no cree que EEUU se esté guiando por un “destino manifiesto”, sino por rehuir responsabilidades ante la conciencia de que carece de un proyecto político para el cambio social.

Si consideramos el orden mundial, tal y como nos lo presenta Diego Crescentino (2019c), como uno que se sostiene sobre prácticas de exclusión y profunda desigualdad, y no tanto como una jerarquía de estados; entendemos que aquello que llamamos imperialismo estadounidense son todas las acciones encaminadas a evadir cualquier responsabilidad sobre el mantenimiento de ese orden mundial y a procurar negar las posibilidades de transformación social que busquen otros actores.

Autores como Darío Martini (2019a) o como Eduardo Tamayo (2019c) exponen en sus estudios de caso cómo los actores que ejercen dominación o hegemonía son conscientes de que su acción es poco legítima —y percibida como inapropiada—, lo que les lleva a negar sus acciones imperialistas. Esas negaciones no sólo irían encaminadas a evitar obstáculos y oposiciones a la consecución de sus intereses, sino a no asumir responsabilidades en un orden mundial desigual, como hemos visto.

Estas lecturas, por tanto, nos permiten llegar a la conclusión de que el imperialismo estadounidense no hace referencia solo a las relaciones de dominación o hegemonía de un estado sobre otros estados, sino que nos habla de los esfuerzos de acción y omisión para evitar la transformación social de un orden político, social, cultural, y económico excluyente y desigual. Esfuerzos ejercidos no solo por unas élites estadounidenses sino por grandes corporaciones, por organizaciones internacionales y por élites locales que internalizaron, entre otros, valores neoliberales. Es así como el gentilicio “estadounidense” amplía su significado a “occidental” y no necesariamente a las acciones de un gobierno o de aquellos que disponen de un pasaporte estadounidense.

## **2. El antiamericanismo como forma de resistencia a la dominación y a la hegemonía**

El antiamericanismo, tal y como ha sido trabajado en estos libros, es un concepto que nos remite a una actitud de resistencia, crítica y rechazo a la política exterior de EEUU —más concretamente, a las ideas y acciones desplegadas por sus sectores dominantes y gobernantes— así como a las

acciones ejercidas frente a minorías al interior de sus fronteras, cuando estas políticas y acciones son de dominación y hegemonía y sin asumir responsabilidades políticas por ello. Esta es una definición a la que podemos llegar tras entrar a dialogar con los libros aquí analizados, buscando puntos de encuentro y desencuentro.

Sin embargo, no creemos que esta definición agote todos los posibles significados del antiamericanismo. Como señalan López y Feldman (2019b, pp.14-17) el concepto de antiamericanismo tiene un carácter huidizo y a la vez versátil porque se puede aplicar a una amplia heterogeneidad de reacciones de actores —de por sí, variados— ante su experiencia con aquello que denominan “Estados Unidos”. Estas reacciones pueden situarse analíticamente en un continuo cuyos extremos son, por un lado, sesgos o prejuicios hacia la gran potencia y, por otro lado, un odio generalizado a todo lo que es la cultura y valores estadounidenses. Los casos estudiados en los tres libros colectivos reflejan que las experiencias antiamericanas —aunque pueden categorizarse como políticas, económicas, sociales, raciales— parecen tener en común la vivencia de comportamientos de dominación o hegemonía ejercidos por actores identificados como EEUU sobre ellos/as.

Entre el conjunto de manifestaciones de resistencia antiamericana observados en estos libros, cualquier lector o lectora encontrará discursos antiimperialistas provenientes de élites progresistas o intelectuales (Rodríguez, 2019b; Vitón, 2019b; Mastrángelo, 2019a); manifestaciones masivas populares en contra de la visita de presidentes o representantes de EEUU a otros países o manifestaciones al interior de EEUU que reclaman el cumplimiento efectivo de los derechos de las minorías (Morgenfeld, 2019a; Labarta, 2019c; Soler, 2019c); expresiones, culturales y artísticas en contra de la industria de cine de Hollywood, de las industrias editoriales y de los centros epistémicos del Norte global, señalando sus exclusiones y usos no inocentes del lenguaje verbal y visual (Feldman, 2019b; Saldarriaga y Manini, 2019c; Bilbija, 2019b, Pérez, 2019b; Nigra, 2019a; A. Crescentino, 2019c); atentados y acciones violentas contra intereses estadounidenses (Misael López, 2019a) entre otras.

Si bien estas manifestaciones a simple vista podrían hacer gala solo de su dimensión negativa<sup>1</sup>, los autores de estos libros permiten ver la dimensión positiva de la resistencia, es decir, su esfuerzo de construcción de alternativas de pensamiento y de acción que dignifican. Hacemos esta lectura teniendo presente la propuesta de Sean Chabot (2018) de analizar las resistencias no solo como algo que entra en conflicto o que cuestiona, sino que construye alternativas y proyectos.

Albert Soler (2019c), en su análisis de las resistencias heterogéneas al interior de las Fuerzas Armadas de EEUU durante la Guerra de Vietnam, apunta, por ejemplo, la adopción de expresiones simbólicas que generan cohesión colectiva como saludos o artículos de vestimenta entre aquellos que se sienten menospreciados. Ksenija Bilbija (2019b, p.107), en su análisis del origen y desarrollo de las industrias cartoneras, muestra cómo en un contexto de crisis ocasionado por las políticas neoliberales, la creación de las industrias cartoneras supuso no sólo una medida de intervención social para los que se habían quedado sin sustento, sino un nuevo modelo de reproducción cultural

---

<sup>1</sup> Entendemos “negativo” no como un juicio de valor sino como una acción que muestra oposición y rechazo a lo impuesto y considerado injusto.



que da “papel y tinta” a autores silenciados que antes no se veían como productores de libros —sólo como consumidores— y que rompe con la mercantilización de la literatura. Alejandra Crescentino (2019c), en su estudio de obras audiovisuales de autores argentinos y chilenos, muestra cómo las acciones de crítica van acompañadas de nuevas lecturas sobre el lenguaje o la historia que ayudan a resignificar términos e identidades. Sin afán de extendernos, dos ejemplos son interesantes: el intento de señalar que la palabra “América” utilizada por los estadounidenses para denominar a su país no excluye a América Latina, y la utilización de la estética del DIY —*Do it yourself*— para un objetivo más ambicioso que el consumismo al que está asociado, y que es el mostrar que cualquiera, por sí mismo, puede desafiar al poder.

Además de la dimensión negativa y positiva de diferentes manifestaciones antiamericanas, los autores de estos libros exponen que las resistencias tienen significado en un contexto temporal y geográfico determinado, y que su construcción no está exenta de contradicciones y silencios. Estas consideraciones, aunque no precisan el concepto de antiamericanismo, constituyen elementos a tener en cuenta en su estudio. Sobre la contextualización de la resistencia, podemos observar casos como los analizados por Carmen de la Guardia (2019b) y Cristina Ortiz (2019b), que evidencian cómo comunidades que en la primera mitad del siglo XX miraban con admiración a EEUU y lo consideraban el actor que lograría cambios en la España franquista, tras el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos gobiernos en 1953, manifestaron una mayor crítica y aversión a su forma de actuar. Sobre las contradicciones y silencios apuntados por Vitón (2019b) y Tamayo (2019c), podemos interrogarnos sobre lo que piensan los individuos y colectivos resistentes sobre otros estados —además de EEUU— que exhiben actitudes imperialistas y sobre su responsabilidad en el mantenimiento del orden mundial. También podemos interrogarnos si esos silencios son intencionados o si la crítica al racismo en países como EEUU debería acompañar también críticas a las expresiones racistas más locales, lo que a veces no pasa.

Es posible que el estudio del antiamericanismo nos muestre que este difícilmente puede evitar alguna contradicción si tenemos en cuenta que crea una relación dialéctica con lo que enfrenta y, en ese proceso, adopta y resuena con algunas características o medios de lo enfrentado. Muestras de ello se encuentran en manifestaciones en defensa de derechos humanos que, aunque consideradas antiamericanas, hunden sus raíces en las narrativas estadounidenses sobre las luchas emancipadoras y de expresión democrática (Labarta, 2019c; Neila, 2019b), o en vivencias como las de los militares brasileños que participaron en la Segunda Guerra Mundial, los cuales observaban con aversión la segregación racial entre las fuerzas estadounidenses, pero al mismo tiempo interiorizaban sus formas de lucha y sus ideas de enemigos a vencer (Alves, 2019a). Aunque pueda parecer sorprendente, estos ejemplos subrayan la complejidad de las conexiones del antiamericanismo con otros conceptos como la americanización. Entendiéndose americanización como la adopción de hábitos y costumbres populares en EEUU (De la Guardia, 2019b), es posible que esas costumbres no sólo sean parte del contenido de la crítica, sino que den forma y soporte a esa crítica.

En el libro editado por López y Feldman (2019b), el “antiamericanismo” —además de asociado a términos como “americanización” en algunos casos— aparece especialmente vinculado al “antiimperialismo”. Es probable que ese hallazgo haya motivado a algunos autores a editar un libro que ofreciera “nuevas miradas” no sólo del antiamericanismo sino también

del antiimperialismo para justamente indagar sobre su vínculo (López, Rodríguez y Vitón, 2019). En ambos libros, autores como Misael López, Laura Sestafe e Ignacio Cortiguera abordan más explícitamente el reto de entender el vínculo entre americanismo y antiimperialismo.

A través del estudio de expresiones violentas contra intereses estadounidenses en América Latina entre los gobiernos de Nixon y de Reagan, López (2019b) examina si el uso de la fuerza es el factor diferencial entre cualquier crítica a la potencia y lo que denominamos antiamericanismo. En este estudio, el autor encontró que las expresiones violentas no estaban movilizadas por un odio generalizado hacia EEUU, pero sí parecen relacionadas con un rechazo a las dinámicas de exclusión generadas por actores asociados a EEUU y por unas élites económicas locales. Este resultado apuntó la necesidad de estudiar el vínculo aparentemente estrecho entre el antiamericanismo y el antiimperialismo.

Sestafe (2019c) reflexiona sobre ese vínculo a partir del análisis histórico del antiamericanismo en Oriente Próximo y el norte de África. En su capítulo, la autora afirma que el antiamericanismo es una forma de resistencia al igual que el anticolonialismo y el antiimperialismo y que, por tanto, no es un proceso excepcional de rechazo a EEUU. Llega a estas conclusiones tras desmontar las visiones esencialistas que procuran exonerar de responsabilidades a quienes hablan en nombre de la superpotencia. La lectura sobre este trabajo nos deja, por un lado, la impresión inicial de que el antiamericanismo no es más que una forma de antiimperialismo y, por otro lado, que el uso del término “antiamericanismo” por parte de los sectores dominantes no sólo sirve para agrupar discursivamente un conjunto de críticas como señalaba López (2019b), sino que puede ir encaminado a deslegitimar esas críticas y a evadir responsabilidades.

Cortiguera (2019c), quien analiza si el guionista de cómics de superhéroes, Mark Miller, muestra una actitud antiimperialista o antiamericana, se plantea también el vínculo entre estos dos términos. Su estudio parte de la idea del antiamericanismo como un odio generalizado a EEUU que afecta a todos los aspectos de ese país y que es mayor al que se puede sentir por otros países. Con ese concepto en mente, el autor concluye que Miller no es antiamericano, pero sí antiimperialista dado que éste critica la expansión política y militar de EEUU —que también pueden llevar a cabo otras potencias—, mas no critica elementos culturales que precisamente utiliza en su trabajo.

A la luz de estos trabajos, la impresión es que el antiamericanismo siempre es antiimperialista y que se puede ser antiimperialista sin ser antiamericano. Ahora bien, creemos que esta cuestión debe ser abordada más sistemáticamente y responder a preguntas como si puede haber un antiamericanismo que no sea antiimperialista y qué puede influir en ello. Tras estas interrogantes sobre el vínculo con el antiimperialismo aguardan otras como si es la ideología política la que sustenta la crítica antiamericana, si es diferente el antiamericanismo que resiste una acción de dominación que una de hegemonía, y si son diferentes los antiamericanismos categorizados como económicos, políticos, culturales o religiosos. Este ensayo no provee conclusiones. Sin embargo, a partir del diálogo con los libros analizados, sugiere ideas, distinciones conceptuales y marcos, que podrían ser útiles para futuras investigaciones.

López (2019b), Vitón (2019b) y Silvina Campo (2019c) analizaron casos que mostraban una



cercanía del antiamericanismo con ideologías marxistas-leninistas, progresistas o comunistas. No obstante, trabajos como el de Sarias (2019c), Pérez (2019b), Labarta (2019c) o Coury (2019b) exponen el antiamericanismo de sectores conservadores en que algunos elementos comunes de su crítica se refieren al modelo liberal, individualista y secularizador que ha exportado EEUU o incluso el antiamericanismo del votante de extrema derecha al interior del país para expresar su insatisfacción con las soluciones dadas por las élites a la falta de empleo. El trabajo de Saldarriaga y Manini (2019c) redondea este análisis mostrando que las críticas contra el mesianismo estadounidense no excluyen críticas a modelos socialistas o a la Revolución Cubana. Estos trabajos en conjunto revelan que la ideología política no sustenta necesariamente la crítica antiamericana. Ahora bien, resulta interesante observar que el antiamericanismo conservador norteamericano y español de los años cincuenta y sesenta analizado por Sarias (2019c) no es antiimperialista. Podían criticar a EEUU, pero celebraban el imperialismo europeo en África y en América Latina —que extendía el catolicismo y que defendía la segregación racial y la superioridad cultural blanca—.

Con la riqueza de casos estudiados en estos libros, ¿podríamos estar ante la diferenciación entre un antiamericanismo que responde a acciones hegemónicas suaves y un antiamericanismo que responde a acciones de dominación y hegemonía dura que han dejado una serie de agravios sociales? Y con esa diferenciación, ¿podríamos entender por qué el antiamericanismo a veces es antiimperialista y a veces no?

Al igual que se ha acostumbrado en la disciplina de las Relaciones Internacionales, los autores de los libros no han diferenciado comportamientos de dominación, hegemonía y liderazgo al hablar de las acciones de una gran potencia, una distinción que sí hace Sandra Destradi (2010) y que considero que podría ser útil para entender también diferencias en las reacciones que surgen a esos comportamientos. La diferencia entre la dominación y la hegemonía con el liderazgo, es que un actor poderoso procura influir en otros con el fin de conseguir objetivos propios —incluso cuando los presenta como universales en el caso de la hegemonía—, mientras que al actuar como líder adopta un rol de facilitador de unos objetivos comunes construidos en una interacción histórica. La diferencia entre dominación y hegemonía está en los medios que utiliza el actor poderoso para obtener sus objetivos propios. En el caso de la dominación, ejerciendo violencia o amenazando con su uso. Y en el caso de la hegemonía, usando una amalgama de medios que configuran un continuo que va desde amenazas de exclusión de instituciones comunes hasta usos de la diplomacia pública y cultural, pasando por la provisión de incentivos materiales.

Si bien ningún comportamiento de dominación y de hegemonía resulta legítimo para quien se repliega a las preferencias de otro más poderoso, entendemos que dejan diferentes espacios de maniobra y que enmarcan con diferentes significados los daños que infligen. Esto no significa que sea más devastadora la muerte de alguien en una intervención militar, que los daños que sufre una agricultora y su comunidad cuando ciertos acuerdos de libre comercio les impiden sistemáticamente su subsistencia. Empero, ciertamente, entendemos que unos daños generan unos impactos más directos e instantáneos y otros más sutiles y prolongados y que eso, influye finalmente en la urgencia de los subalternos para contemplar los daños en su tejido social y en la valoración de su identidad, para oponer resistencia y para optar por unos medios y no otros para manifestar esa resistencia (Simmons, 2014).

Los movimientos conservadores analizados por Sarias (2019c), podían tener que soportar la difusión cultural estadounidense —la forma de hegemonía más suave— y sentirse avergonzados por su idea de sociedad, pero su dignidad no parecía atacada y sus redes de apoyo podían mantenerse fuertes. En ese marco, su antiamericanismo puede mostrar menor vínculo con el antiimperialismo, pues sus agravios sociales son suaves. Diferente parece el caso para los combatientes filipinos que resistieron la intervención militar estadounidense a finales del siglo XIX (Martini, 2019a), o para los soldados nativo-americanos que eran expuestos a mayor riesgo que los soldados blancos de clases no obreras y que veían los derechos de su comunidad quebrantados pese a acuerdos históricos (Soler, 2019c). En esos casos, la dominación y la hegemonía en sus versiones dura e intermedia profundizan agravios causados por la exclusión continua, sistemática e institucionalizada, por la desvalorización de su identidad, y por los daños en el tejido social comunitario y, con ello, detonan una crítica antiamericana que es antiimperialista, antirracista y anticolonial.

Por tanto, se propone nuevas investigaciones sobre antiamericanismo que profundicen en la idea de los agravios ocasionados por distintos comportamientos de aquellos identificados como EEUU, contextualizados en su tiempo y lugar, teniendo en cuenta las distinciones conceptuales entre dominación y hegemonía que, aunque no siempre tengan fronteras infranqueables, pueden ser una guía útil. En ese proceso, el antiamericanismo puede ganar espacio en los debates de resistencia y de movilizaciones sociales escapando, quizás, de debates estatocéntricos, y de debates, equivocadamente, esencialistas.

### **3. La construcción de identidades resistentes antiamericanas**

En ocasiones, el despliegue de la dominación y hegemonía no aspira sólo a influir en el comportamiento de otros, sino que intenta articular —o desarticular— a su conveniencia la identidad de aquellos, con el fin de legitimar su comportamiento y disminuir las resistencias a él. De la Guardia (2019b) nos presenta cómo tras la Primera Guerra Mundial, se utilizó el término “no-americanos” para todos aquellos migrantes en EEUU que no apoyaban la intervención estadounidense en la guerra, y cómo a través de esa denominación se les negaba su pertenencia al colectivo nacional. Ese término ha sido aplicado, en diferentes ocasiones, también a aquellos que no mudan sus valores al ritmo que mudan los valores definidos por sectores dominantes como nacionales.

No obstante, la dominación y la hegemonía no extingue las oportunidades de movilización resistente como hemos señalado anteriormente, ni la construcción de identidades a partir de la experiencia de agravios. En los procesos de acción resistente, los individuos y grupos sociales no sólo se reconocen como un grupo por su experiencia común, sino que hacen nuevas lecturas de esa experiencia y de sí mismos, resignificándose y diseñando proyectos de transformación de la estructura social como apunta Diego Crescentino (2019c).

En los libros con los que se dialoga son numerosos los ejemplos en que se intentan construir y redefinir identidades en torno a la crítica antiamericana: identidades nacionales y regionales en América Latina y en Oriente Próximo, identidades de género en las editoriales cartoneras, identidades afrodescendientes, nativo-americanas, obreras y veteranas de guerra, identidades antiglobalización y una identidad como Sur Global. Esas construcciones identitarias se nutren no sólo en el proceso de enfrentarse a EEUU, sino estableciendo nuevas interacciones sociales con otros





que también sufren dominación y hegemonía. En la puesta en común de sus experiencias, gobiernos periféricos diversifican sus relaciones diplomáticas (Vitón, 2019b; D. Crescentino, 2019c), líderes y activistas se identifican allende las fronteras —como fue el caso del activista Stokely Carmichael con representantes de movimientos revolucionarios, nacionalistas y antiimperialistas en 1967— (Carbone, 2019a), o soldados estadounidenses de minorías empatizan con sus supuestos enemigos y crean barrios en Vietnam tras su desertión (Soler, 2019). Esas nuevas interacciones permiten pensarse a sí mismos más allá de los esquemas establecidos, cristalizar acuerdos y espacios de acción colectiva, y crear nuevas identidades como el Sur Global.

Crescentino (2019c) nos ayuda a entender el Sur Global más allá de una noción geopolítica y estatocéntrica contrapuesta a los países poderosos del Norte. El Sur Global agruparía a todos aquellos actores que se resisten al orden hegemónico que estructura no sólo nuestro mundo político sino económico, cultural y social. Esa identidad, además de revalorizar a aquellos que se narran como parte del Sur, contiene la conciencia de que las identidades de resistencia no están exentas de contradicciones. Estas identidades, muchas veces, se siguen expresando a través de categorías, reglas y lenguajes de los sectores dominantes y pueden reproducir relaciones de poder en las que excluyen, a su vez, a otros subalternos, convirtiéndose así en lo que criticaban.

A la luz de estas reflexiones, el estudio del antiamericanismo no debe olvidar el estudio de la dimensión positiva de la resistencia, es decir, todo aquello que se construye o se proyecta como alternativa a aquello que critica y rechaza. Ahora bien, ese estudio no debe romantizar o mitificar los procesos de resistencia, siendo conscientes de que hay muchos procesos de cambio a veces encaminados a mantener todo como estaba o a simplemente rotar los privilegios que tiene unos a costa de otros.

### Conclusiones finales

Los libros con los que hemos dialogado en este ensayo llaman a una actitud crítica para repensar el imperialismo y el antiamericanismo e invitan a profundizar en los vínculos que tiene la resistencia antiamericana con otros conceptos. Por tanto, no cabe duda que satisficieron los objetivos que se habían propuesto además de generar obras ricas en contenido y de interesantes evidencias. Inspiradas por sus reflexiones, aquí se han sugerido algunas claves y marcos para continuar profundizando el estudio del antiamericanismo —y que no sea visto como un todo— y para apreciar la complejidad tanto de los comportamientos imperialistas como los comportamientos resistentes. Abordar el antiamericanismo a través de distintas gafas dentro de las Relaciones Internacionales puede formar parte de esa actitud propositiva de resistencia ante un orden mundial desigual e injusto, que desea formar reflexiones alternativas sobre aquello que muchas veces se da por supuesto. ●

---

### Referencias

- Chabot, S. (2018) La acción constructiva y la reivindicación de los comunes como un mecanismo de descolonización de la resistencia no-violenta. *Relaciones Internacionales*, 39, 19-36. DOI: 10.15366/relacionesinternacionales2018.39.002
- Chandler, D. (2006) *Empire in Denial*. Londres: Pluto Press.
- Destradi, S. (2010) Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership. *Review of International Studies*, 36, 903-930. DOI: 10.1017/S0260210510001361
- Simmons, E. (2014) Grievances do matter in mobilization, *Theory and Society*, 43 (5), 513-546. DOI: 10.1007/s11186-014-9231-6



Bell, D. (Ed.). (2019). *Empire, race and global justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 248 pp.

ALBERTO MANUEL HERS MARTÍNEZ\*

**E**l libro reseñado reúne ensayos cuyo objetivo es contribuir al debate sobre la justicia global. Este debate empezó a ser prominente en el mundo angloamericano en los setenta del siglo pasado, en la estela de *Teoría de la Justicia* de John Rawls y el trabajo de Charles Beitz. No obstante, esta obra no pretende contribuir a las discusiones sobre nuestros deberes positivos y negativos hacia los países desfavorecidos o sobre la distribución justa de la riqueza. Antes bien, pretende ser una demolición del modo en que estos debates se han realizado. El método de *Teoría de la Justicia* se caracterizaba por dejar de lado la situación histórica en la que la teoría había de aplicarse. De hecho, como es sabido, los principios que debían regular una sociedad debían partir de la amnesia respecto a nuestro lugar en el mundo y nuestras características personales. Aunque Rawls pensó su teoría para aplicarse en una sociedad doméstica, este método se prolongó en los debates sobre justicia global, aplicando conceptos como la *posición original* o el *principio de diferencia* al ámbito internacional. La historia del imperialismo y el colonialismo quedaba, pues, eclipsada. Los estados se podían entender, por ejemplo, como análogos a individuos debajo de un velo de la ignorancia a punto de firmar un contrato social que habría de implementar la distribución más justa de la riqueza a nivel global. Esta perspectiva

ha permeado las principales obras de esta subdisciplina, desde *Political Theory and International Relations* de Charles Beitz —publicado en 1979—, hasta *Justice Beyond Borders: A Global Political Theory* de Simon Caney —publicado en 2005—. Así, la teoría política contemporánea se ha embarcado en detalladas y abstractas controversias sobre distribución a nivel global. Desde distribución de derechos, deberes y libertades, a distribución de recursos, territorio o emisiones de CO<sub>2</sub>; desde las utópicas propuestas de democracia global o fronteras abiertas, hasta los dilemas cotidianos de las *manos sucias* y la intervención humanitaria. Esta colección de ensayos pretende cambiar el rumbo del análisis y situar los debates sobre justicia global en el contexto del racismo y la explotación imperial. Así pues, ha de entenderse en el contexto de una revisión del método de la Filosofía Política anglosajona mediante la valoración, no tanto de sus argumentos, como de sus objetivos, métodos, agenda y consecuencias en el mundo real. Dentro de esta revisión, cabe mencionar los recientes *In the Shadow of Justice* (2019) de Katrina Forrester, *Not Enough* (2018) de Samuel Moyn y la colección de ensayos *Politics Recovered* (2018) de Matt Sleat.

Los ensayos recogidos se dividen en tres tipos: los de carácter genealógico, los de carácter crítico con el proyecto de la justicia global y los que quieren hacer

\* **Alberto Manuel HERS MARTÍNEZ**  
 Máster en Filosofía de las Ciencias Políticas y en Organización Internacional por la Universidad de Leiden (Países Bajos), Máster en Estudios Sociales de la Ciencia y Licenciado en Filosofía por la Universidad de Oviedo.

una contribución a este proyecto de modo concordante con la lucha anticolonial y la justicia racial. El primer grupo lo conforman los tres primeros capítulos. En el primer capítulo, Katrina Forrester vincula el carácter meramente abstracto e individualista de las teorías de la justicia global al rechazo, en los años de su génesis, a las demandas de reparaciones colectivas de los afroamericanos. En el segundo capítulo, Samuel Moyn describe el carácter contingente de una visión de la justicia global meramente *paliativa* y basada exclusivamente en garantizar derechos humanos, y vincula tal visión al rechazo de las demandas igualitarias del Nuevo Orden Económico Internacional de 1974. En el tercero, Sundhya Pahuja usa un discurso de Salvador Allende para defender que la valoración de las corporaciones internacionales como agente que hace una contribución positiva al mundo y cuyos derechos han de respetarse es de hecho una imposición occidental. Por ello, reclama una visión genealógica de la ley internacional, que subraye la filiación colonial de las corporaciones occidentales y revele que en la idea del *desarrollo* hay un sedimento de la división racial del mundo.

El grueso de los artículos corrige la trayectoria de las teorías de la justicia global haciéndolas más sensibles a la historia del colonialismo y el imperialismo. Por ejemplo, Catherine Lu plantea que garantizar la autodeterminación para poblaciones indígenas no implica necesariamente concederles un estado o instituciones de autogobierno. Antes bien, hay que cancelar el derecho jurisdiccional de los estados-nación liberales sobre las fronteras que cruzan territorios que históricamente han pertenecido a estas poblaciones. Este planteamiento se aleja de las visiones canónicas de los derechos sobre el territorio, que consideran que un colectivo que desea autodeterminarse ha de tener pleno derecho de jurisdicción, unido a derechos

formales sobre recursos naturales y fronteras. Por su parte, Inés Valdez propone una alternativa en los debates sobre *obligaciones especiales* hacia los compatriotas. Estas teorías son de dos tipos: o bien defienden que nuestras obligaciones son globales o bien defienden que la relación con nuestros compatriotas tiene preeminencia normativa. En el primer campo se sitúan los cosmopolitas; en el segundo, nacionalistas y estatistas. Valdez propone que esta dicotomía oculta que tanto la opresión como la emancipación son transnacionales. Las asociaciones podrían tener carácter emancipatorio al darse entre los colectivos oprimidos de distintos países, y, como ejemplo, Valdez menciona las propuestas panafricanistas de Du Bois. Finalmente, el capítulo de Charles W. Mills expande su célebre reivindicación de la perspectiva no-ideal a las teorías de la justicia global. Mills parte de la idea de que el racismo y el colonialismo son constitutivos de las categorías liberales. Para superar tal sesgo, según Mills, las teorías de la justicia global han de darle preeminencia a la justicia *restaurativa* en lugar de a la justicia *distributiva*.

Sin embargo, no todos los ensayos simpatizan con el proyecto teórico de la justicia global. De hecho, es en los ensayos que hacen una enmienda total al proyecto y el modo como se realiza en el presente donde el libro es más estimulante. Lo que inquieta a estos autores es la relación de la agencia del teórico político con las demandas de los colectivos más vulnerables. En otras palabras, lo que les inquieta es el lugar desde el que los teóricos políticos liberales asumen que pueden situarse. Destaca entre estos el capítulo de Jeanne Morefield, que critica el lugar ahistórico desde el cual teóricos de la justicia global como Michael Blake e intelectuales como Michael Ignatieff se sitúan. Los teóricos cosmopolitas, según Morefield, asumen que la perspectiva liberal ha de ser aplicada en todo tiempo y lugar. Así, tales teóricos obvian que

los problemas que intentan remediar fueron de hecho creados por estados liberales, cuyo colonialismo fue justificado por algunos de los grandes nombres de la tradición liberal. Morefield extiende su crítica incluso a la obra de autores cuyo componente emancipatorio es acusado. Por ejemplo, a las reflexiones sobre la autodeterminación palestina de Iris Marion Young. Young había propuesto una solución federal basada en el principio de no-dominación, pero para Morefield, incluso esta visión —que no puede calificarse estrictamente de liberal—, al no incorporar la construcción de los palestinos como alteridad, reproduce la estrategia retórica que les ha negado históricamente una voz propia. La autora considera que la aplicación de ideales abstractos a este caso niega la posibilidad de encontrar en Palestina y su historia los materiales adecuados para un arreglo político satisfactorio. Joseph Carens, célebre defensor de las fronteras abiertas, también es objeto de su crítica al invocar principios liberales en tal defensa. Tal estrategia argumental, según la autora, oculta el hecho de que las crisis migratorias han sido hoy e históricamente creadas por estados liberales que, adicionalmente, han cerrado fronteras cuando les ha convenido. En esa misma línea, Kimberly Hutchings analiza teorías de la guerra justa y alerta de la división del universo moral entre agentes epistémica y moralmente privilegiados y agentes que son incapaces de capturar la verdad moral. Tal división, según la autora, podría conllevar una justificación de la acción unilateral. Por su parte, Anne Philips considera que las teorías de la justicia global comparten presupuestos con las desacreditadas teorías de la modernización, dado que dividen el globo entre una parte, moderna y cosmopolita, y otra parte que sigue anclada errónea y temporalmente en los lazos comunales y que, por ello, tiene una comprensión de la moral deficiente.

Cuando uno termina la última página de este libro, se queda con una impresión agri dulce. Por un lado, el intento de desviar la trayectoria de las teorías de la justicia global hacia la opresión racial y el imperialismo es bienvenido. Los ensayos son variados y contienen una pluralidad de materiales empíricos y conceptuales amplísima. Sin embargo, la necesidad del libro es sintomática de un problema metodológico profundo en el liberalismo contemporáneo. La asunción del legado político y teórico de los grandes nombres que inspiran esta obra —Said, Fanon, Allende— debería haber servido, no para enderezar la trayectoria de los debates de la justicia global en el presente, sino para evitar que se hubiera extraviado en la vía de la abstracción y el ahistoricismo hace décadas. Los recursos para evitarlo siempre han estado presentes: el carácter meramente ideológico y enmascarador de la dominación de las teorías puramente formales y abstractas es prácticamente un cliché en la tradición marxista, como también lo es situar el imperialismo en un lugar central de la teoría política internacional. Aún más, las teorías de la guerra justa han sido denunciadas explícitamente en esta tradición como una superestructura ideológica en defensa de la expansión imperial, por ejemplo en el trabajo de Ellen Meiksins Wood. De manera paralela, la idea de que las teorías morales en el ámbito internacional enmascaran lo que no es sino pugna por el poder es una asunción de la tradición realista al menos desde E.H. Carr hasta la reciente obra de John Mearsheimer.

En suma, aunque enderezar la trayectoria de las teorías de justicia global es una tarea bienvenida, la necesidad de este libro es otra revelación del extravío de algunos fragmentos de la actual teoría política analítica, que a menudo se ha construido con extremo cuidado lógico y conceptual pero al margen de la realidad efectiva del

poder político —véanse por ejemplo las críticas de Bernard Williams o Raymond Geuss. Esto es por sí mismo negativo pero quizá lo sea más a la hora de teorizar sobre relaciones internacionales. No obstante, el libro es un excelente correctivo y pone a dialogar varias tradiciones intelectuales que han estado durante décadas mutuamente aisladas. Si la teorización normativa sobre el ámbito internacional es un proyecto digno de realizarse, es probable que este sea el camino que haya de seguirse. Solo por eso, la lectura de esta colección de ensayos vale la pena. ●

---

Pérez de Armiño, K. y Zirion Landaluze, I. (Coords.) (2019). *Pax crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*. Madrid: Tecnos, 467 pp.

YELENA MORÓN-CARA ORTEGA\*

Parte de los conflictos que azotan al mundo contemporáneo derivan de tensiones históricamente arraigadas en los desequilibrios del sistema internacional y en el fracaso reiterado de las operaciones de mantenimiento de la paz, amparadas dentro del paraguas epistémico neoliberal. Esta reflexión abraza la pertinencia de explorar los desajustes, silencios y sombras de la paz liberal, produciendo obras de un alto nivel analítico y teórico accesibles a un público no especializado sin tener por ello que caer en simplificaciones que plaguen nuestro imaginario de sesgos, prejuicios y falsas realidades.

Los profesores Karlos Pérez de Armiño e Iker Zirion Landaluze —partiendo de su amplia experiencia y extensa andadura dentro de las miradas críticas de las Relaciones Internacionales— coordinan la obra colectiva *Pax crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal* en el marco del HEGOA<sup>1</sup>. Una obra que aúna visiones críticas hacia las políticas de construcción de paz liberal, enriquecida desde una perspectiva multidisciplinar por las autoras y los autores partiendo de distintos enfoques y áreas geográficas.

La obra parte del enfoque de la transformación de conflictos asumiendo

que el conflicto es inherente al cambio social, planteando no su resolución, sino su transformación por medios pacíficos. Este punto de partida propone superar las limitaciones intrínsecas al modelo de paz liberal —ciñéndose a afrontar las manifestaciones de la violencia directa en el sentido estricto—, yendo a las causas raíces que articularon la violencia, es decir, a las estructuras sociales, políticas y culturales injustas sustentadas sobre desequilibrios de poder. En este sentido, la obra proporciona al lector un mapa de las diferentes dinámicas, actores y consecuencias que se entretajan dentro de las políticas de paz liberal.

La obra hace un llamamiento a recuperar el contenido transformador que el concepto de paz tuvo durante los años sesenta, alejado del omnipresente enfoque securitizador tan característico de la política internacional de nuestros días. Recuperan las aportaciones de Johan Galtung en cuanto a la ampliación del concepto de paz, entendida no únicamente como la ausencia de violencia directa, sino como la superación de la violencia estructural y cultural que derivan en la justificación y legitimación de la primera. Es decir, recogen la ampliación de la agenda de paz, poniendo en evidencia algunas de las violencias ligadas a la estructura global capitalista y a la explotación imperialista.

\*Yelena MORÓN-CARA ORTEGA, Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos (UAM).

<sup>1</sup> Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, HEGOA por sus siglas en euskera.

En cuanto a la estructura, el libro se articula en cinco pilares fundamentales y complementarios sobre los que se desarrolla la paz posliberal: fundamentos teóricos y filosóficos, giro local y espacial, género y derechos humanos, ecología y medio ambiente y, por último, pero no menos importante, participación social. A lo largo de sus trece capítulos, desde posiciones posestructuralistas, poscoloniales, feministas o desde la teoría crítica de las Relaciones Internacionales, los autores y autoras articulan una hoja de ruta encaminada a proponer alternativas emancipadoras al modelo hegemónico con una impecable rigurosidad formal, explicativa y analítica.

El primer bloque lo constituyen tres capítulos que con exquisita precisión sientan las bases teóricas y filosóficas sobre las que se articula la paz posliberal. En el primer capítulo, los coordinadores plantean el hilo conductor de la obra en torno a la problematización de la paz sugiriendo su complejidad, su subjetividad y planteándola como un concepto inacabado en constante diálogo con las dinámicas sociales y las estructuras de poder. Cuestionan la supuesta neutralidad del concepto mismo de paz, denunciando su fundamentación sobre un conocimiento ideológica y culturalmente situado en un contexto que tiende a menospreciar formas de organización sociopolíticas alternativas al modelo neoliberal.

En este sentido, proponen superar las limitaciones epistemológicas de la paz liberal y parten del reconocimiento expreso de las múltiples formas de entender la paz. Ponen en valor las concepciones de paz de poblaciones históricamente marginalizadas como los pueblos originarios o las mujeres, entre otras muchas, polemizando la supuesta universalidad del modelo hegemónico.

En el segundo capítulo, Óscar Mateos Martín nos sitúa sobre las cegueras y las sombras de la arquitectura de paz liberal a través de un recorrido por su desarrollo teórico dentro de los estudios de paz, hasta su institucionalización y su reinterpretación de la mano del giro securitario ciñéndose a los cánones de paz negativa. El modelo hegemónico deriva de los enfoques (neo)realistas y (neo)liberales de las Relaciones Internacionales como nuevo sentido común de la comunidad internacional, entendiendo que el estado liberal y la libertad de mercado implicarán necesariamente la paz y la estabilidad a nivel local, nacional e internacional. El autor hace un recorrido por las principales críticas y debates que se han articulado en torno a la paz liberal, destacando la proliferación de “estados fantasma” (p. 63) carentes de un contrato social que le otorgue legitimidad, sustituyéndolo por una agudización de las diferencias de clase en la que las desigualdades persisten y se intensifican, desechando una paz duradera.

El autor denuncia que el imperativo securitizador —desarrollista y democratizador— se ha convertido en la tónica característica de las políticas de paz liberal, articulándose como un engranaje más de la arquitectura biopolítica liberal. Parte desde una agenda que prioriza los intereses de los actores gestores desestimando la propia de los actores locales. En definitiva, Óscar Mateos defiende que la paz liberal implica desconsiderar la cultura y necesidades locales con el objetivo de la estabilización imperial de zonas periféricas conflictivas produciéndose el resurgimiento del discurso colonial, adaptado al periodo histórico de la globalización neoliberal.

El tercer capítulo propone una valiosa y estimuladora aportación de la mano de Vicent Martínez Guzmán, quién tras una vida



dedicada a los estudios de paz, nos invita a decolonizar las mentes para hacer las paces desde la interculturalidad. Aboga por la demolición de la noción de racionalidad occidental, indagando en los discursos oficiales para actuar con y desde los márgenes. El autor, propone aprovechar los resquicios e incoherencias del orden neoliberal para revertirlo y transformar las relaciones de poder mediante su cuestionamiento.

Un segundo bloque pone el foco en el giro local y espacial que han de caracterizar la paz posliberal, superando el clásico estatismo neoliberal y avanzando hacia una paz sostenible. Karlos Pérez de Armiño, Tania Esperanza Rodríguez, Alba Linares Quero e Itziar Mujika Chao, ponen en evidencia la ausencia de poder estatal en muchos espacios posconflicto, donde conviven diferentes actores con agendas distintas a la propuesta por las políticas de paz liberal.

Pérez de Armiño, desde la geografía crítica de paz, destaca la relevancia de la espacialidad como una construcción social y, a su vez, como un factor constitutivo de identidad. El autor profundiza en cómo la paz liberal colisiona en la práctica con distintas formas de hacer, ver y entender el mundo y la paz. Desarrolla el concepto de “paz híbrida” (p. 133), destacando las versiones variables y multiformes de la paz que pueden oscilar desde la complicidad con las políticas de paz liberal hasta la resistencia.

En un quinto capítulo, Tania Rodríguez traslada estas reflexiones al conflicto colombiano enfatizando en la paz territorial y recogiendo la percepción heterogénea de los distintos territorios con relación al conflicto armado. La autora enfatiza sobre la necesidad imperante de romper con los planteamientos de arriba hacia abajo de las políticas de construcción de paz, adaptándolas

a las necesidades espaciales y locales.

A continuación, Alba Linares Quero nos propone en un sexto capítulo incorporar las estrategias colectivas *noviolentas* para la construcción de paz. La autora profundiza de manera brillante en cómo las acciones colectivas noviolentas contribuyen de una manera más eficaz a la construcción de una paz positiva y a la transformación de los conflictos que los actores armados. Por último, poniendo el broche a los análisis desde abajo, Itziar Mujika Chao vincula la construcción de paz con la resistencia civil, poniendo en valor las iniciativas de paz comunitarias y su potencial para deconstruir las estructuras de poder y promover una paz duradera.

Tomando el relevo y partiendo de que la paz depende de que las desigualdades y las injusticias sean debidamente reconocidas, un tercer bloque enfatiza sobre la importancia de que la construcción de paz parta de un análisis relativo a las relaciones de género y bajo una óptica equilibrada de los derechos humanos.

Irantzu Mendia profundiza en el concepto de *continuum* de violencia, subrayando las diferentes formas de violencia, así como su intensidad variable con relación a las distintas fases del conflicto. Critica desde el feminismo a las políticas de justicia transicional, denunciando su carácter patriarcal y su instrumentalización para el mantenimiento del *statu quo*. De manera complementaria, Iker Zirion introduce el análisis de las masculinidades en la agenda de construcción de paz. El autor desarrolla en el noveno capítulo una perspectiva usualmente desatendida en las políticas de construcción de paz y fundamental para deconstruir las estructuras patriarcales.

En esta línea, Daniela Nascimento

problematiza en el décimo capítulo la primacía de los derechos civiles y políticos en la arquitectura neoliberal, sobre los económicos, sociales y culturales. La defensa y protección de estos últimos implicaría un impacto directo en la calidad de vida de la población, en especial, de aquellas personas cuyas vidas se han visto más afectadas por el conflicto.

El cuarto bloque de la obra se caracteriza por introducir una perspectiva ecológica y medioambiental a la construcción de paz. Francisco Jiménez Bautista aborda los aportes teóricos de la paz ecológica y la *paz gaia* a la construcción de paz, poniendo el foco sobre la ecoviolencia y en los problemas de supervivencia que afronta la especie humana. Por su parte, en el duodécimo capítulo, Judith Nora Hardt y Jürguen Scheffran, desarrollan una crítica hacia las relaciones de poder que los seres humanos ejercen sobre el medio natural.

Por último, Esteban A. Ramos pone el broche de oro a la obra, al ofrecernos una propuesta de construcción participativa de convivencias pacíficas. El autor, profundiza en la prioridad que la participación social y la agencia de los actores locales han de tener en la investigación y en el proceso de construcción de paz, en aras de superar el carácter centrípeto y vertical del marco de acción neoliberal.

La obra pone en valor las distintas concepciones de paz, justicia y reconciliación, como una forma de constatar los límites y cuestionar las formulaciones hegemónicas del modelo neoliberal, al tiempo que avanzan hacia una justicia epistemológica global. El libro satisface con creces las expectativas y los objetivos que se plantean los coordinadores, estimulando un debate crítico en torno a las políticas de paz liberal que obliga al

replanteamiento del núcleo mismo de las intervenciones internacionales en el marco de construcción de paz.

En definitiva, una obra intelectualmente estimulante que arroja luz sobre parte de los mecanismos de gobernanza a nivel internacional, subrayando las prácticas de dominación imperialista que el Norte sigue ejerciendo sobre el Sur Global. A pesar de haber destacado aquí unas breves pinceladas de lo que el lector encontrará cuando sostenga entre sus manos *Pax Crítica*, el contenido de una reseña es incapaz de hacerle justicia a una obra que cuenta con una amplia y variada gama de reflexiones, aportes y realidades. Por ello, animamos a indagar en el libro con la misma dedicación, rigurosidad, sensibilidad y mirada crítica con la que las autoras y autores han conseguido transmitirnos su trabajo. ●

Zirion Landaluze, I. (2018). *Desarme, Desmovilización y Reintegración de Ex Combatientes. Género, Masculinidades y Construcción de Paz en la República Democrática del Congo.*

Valencia: Tirant Lo Blanch, 388 pp.

GONZALO VITÓN\*

Los estudios de paz surgieron como campo de investigación a mediados del siglo XX. Desde su origen tuvieron un fuerte carácter interdisciplinar, pues en el marco de las Relaciones Internacionales no encontraron el espacio de desarrollo que necesitaban —al ser esta una disciplina cuya ontología estuvo muy enfocada hacia el estudio de la guerra—. Pese a ello, los estudios de paz han estado muy ligados a las Relaciones Internacionales, constituyendo una subdisciplina marcada por una fuerte heterogeneidad de perspectivas teóricas. Entre la miríada de enfoques teóricos, encontramos una serie de posiciones epistémicas que se agrupan en torno a lo que se conoce como los estudios críticos de paz. Estos, tienen como punto común su crítica al modelo hegemónico de construcción de paz: el modelo de paz liberal.

En paralelo a las dinámicas teóricas de las Relaciones Internacionales, no fue hasta la década de los 80 cuando los estudios feministas y de género irrumpieron en los estudios de paz. Entre las diversas posiciones epistémicas de los estudios críticos encontramos los estudios feministas que, a su vez, también se componen de una gran variedad de enfoques distintos. El creciente interés por analizar procesos y dinámicas internacionales desde una perspectiva de género ha sido evidente no solo en la producción

científica de toda índole, sino también en el desarrollo de agendas internacionales que han ido respondiendo a las numerosas demandas de los movimientos feministas. Es decir, ha tenido una expresión tanto teórica como normativa.

Un punto de inflexión muy importante en esta trayectoria fue la aprobación en Naciones Unidas de la Resolución 1325 en octubre del año 2000, expresión formal y visible del trabajo que se realizó durante décadas —desde la sociedad civil, los organismos internacionales y el mundo académico— sobre cuestiones relativas a mujeres, paz y seguridad. La Resolución 1325 dio pues inicio a la agenda oficial de mujeres, paz y seguridad. Esta agenda se establece en torno a tres ejes principales: 1) la promoción de la participación política de las mujeres en los procesos de paz y de construcción postconflicto; 2) su protección en las situaciones de conflicto y postconflicto por el hecho de ser mujeres —por ejemplo la violencia sexual como arma de guerra—; 3) el reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres en los procesos postconflicto (repatriación, reasentamiento, rehabilitación, reintegración y reconstrucción).

Dentro de los estudios feministas de paz nos encontramos con los feminismos críticos que, a la vez que evidencian la invisibilización de las cuestiones de gé-

\* **Gonzalo VITÓN,** Doctorando con contrato FPU del departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid. Grado en Historia y máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la UAM. Sus intereses de investigación están definidos por los estudios de paz, estudios africanos, feminismos e historia del tiempo presente.

Esta reseña forma parte de una investigación financiada por el programa de contratos predoctorales de Formación del Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

nero en los procesos y estudios de paz, también critican la propia agenda oficial de mujeres, paz y seguridad. Autoras como Carmen Magallón nos recuerdan que ya no es tanto una cuestión de incluir la agenda de género en los procesos y estudios de paz, sino una cuestión de *cómo* lo incluimos.

Es en este *cómo*, donde encontramos la clave del libro de Zirion Landaluze. La agenda oficial de mujeres, paz y seguridad ha sido criticada por diversas causas vinculadas, entre otras, a la falta de cuestionamiento de las estructuras perpetuadoras de lógicas patriarcales, a su peligro como herramienta revictimizadora de las mujeres en situaciones de conflicto y postconflicto, a la invisibilización de otras formas de violencia contra las mujeres más allá de la violencia sexual, o a su poco éxito en su implementación. En el caso de la obra que nos ocupa en esta reseña —y a partir del cuestionamiento de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)—, el autor analiza la incidencia de la agenda internacional de género en el desarrollo de los procesos de DDR, y cuáles son las causas y consecuencias de una ausencia de un enfoque de masculinidades —en un espacio en donde la construcción de masculinidades juega un papel central—. Esto nos lleva, en último término a complejizar esa tradicional asociación entre estudios de género y mujeres.

Para conseguir este objetivo, Zirion Landaluze divide el libro en dos grandes bloques: un primer bloque donde desarrolla una serie de conceptos teóricos vinculados con los modelos de construcción de paz, la relación entre género y (post)conflicto armado, y los procesos de DDR en el continente africano; y un segundo bloque en el que aterriza todas estas consideraciones teóricas en un caso de estudio muy determinado que son las provincias de los Kivus —Kivu Norte y Kivu

Sur— situadas en el este de la República Democrática del Congo. A su vez, cada bloque está dividido en tres capítulos, con lo que el libro cuenta con un total de seis capítulos, a los que se suma una introducción y unas conclusiones.

La introducción es una brillante declaración de intenciones en la que quedan perfectamente plasmados los desafíos ontológicos, epistemológicos y metodológicos del trabajo. El autor aprovecha las primeras páginas para situar conscientemente su *locus de enunciación*, destacar la relevancia de su investigación, y justificar la elección de su caso de estudio. Es necesario realizar una lectura pausada de esta introducción, pues nos da una serie de claves fundamentales para la comprensión del estudio en su conjunto.

El capítulo primero, está dedicado al tratamiento de un marco teórico articulado en tres grandes ejes. Un primer eje en el que se analiza y cuestiona el modelo paz hegemónico en África Subsahariana, situando sus principales características, así como las críticas fundamentales realizadas desde los estudios críticos de paz. Un segundo eje centrado en las aportaciones feministas a los estudios de paz y seguridad donde se establece claramente una diferenciación entre los análisis feministas y los de género —análisis complementarios pero no sinónimos—, y cómo estos análisis no están centrados (o no deberían estarlo) en la inclusión del género en los estudios de paz y seguridad sino más bien en la visibilización de las relaciones de género que están ya implícitas tanto en la teoría como en la práctica. Finalmente, un tercer eje donde el autor nos introduce en los estudios de masculinidades y los aportes que estos pueden y deben hacer a los estudios de paz y seguridad.

El capítulo segundo está dividido en dos partes. La primera parte nos detalla cómo

el conflicto y el postconflicto armado son experiencias generizadas, es decir, experiencias atravesadas por las relaciones de género —yendo más allá del esencialismo clásico en donde se vincula a la mujer con la paz y al hombre con la guerra—, en donde las masculinidades son protagonistas por el desarrollo y consolidación de las masculinidades militarizadas que derivan en la hipermasculinización del contexto posconflicto. La segunda parte analiza críticamente la agenda internacional de género en la paz y seguridad, concluyendo que la ausencia de análisis centrados en el papel de los hombres y las masculinidades asociadas a ellos es un lastre fundamental para la consecución de la igualdad real en sociedades y realidades postconflicto.

El capítulo tercero cierra este primer bloque de conceptos teóricos. El autor lo trabaja en dos grandes apartados. En el primero realiza una trayectoria histórica de las diferentes generaciones de los procesos de DDR, partiendo de su conceptualizando y terminando con una caracterización general de dichos procesos. En el segundo apartado, el autor nos introduce en la dimensión de género de los procesos de DDR y cómo se producen desigualdades de género —y las implicaciones de estas— desde la fase de diseño hasta la fase de aplicación en las diferentes etapas: en la de desarme, en la de desmovilización y en la de reintegración.

Adentrándonos en el segundo bloque, el capítulo cuarto es un necesario contexto sociohistórico y político de los conflictos en la República Democrática del Congo (RDC) y particularmente en dos provincias que es donde se centra el caso de estudio: Kivu Norte y Kivu Sur, los Kivus. Este capítulo de contextualización nos da paso al capítulo quinto, en donde el autor nos detalla las políticas de construcción de paz en la RDC y el papel que ocupa el género en dichas políticas, así como

el rol que la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas (MONUSCO) desempeña en este contexto territorial y la perspectiva de género que adopta. Por último, el capítulo sexto está dividido en tres epígrafes en el que el primero está dedicado a la complejidad y multiplicidad de los procesos de DDR en la RDC, el segundo a las relaciones entre los procesos de DDR con la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) y la justicia transicional, y el tercero dedicado a un análisis de género de estos procesos de DDR centrados en las provincias de los Kivus.

Para finalizar el estudio, Iker Zirion Landaluze dedica las últimas páginas a unas conclusiones que acertadamente divide en tres partes: las dedicadas a las políticas dominantes de construcción de paz y su perspectiva de género, las dedicadas al impacto de la agenda internacional de género en la MONUSCO y en los actores locales congoleños, y las dedicadas a la necesidad de adoptar un enfoque de género —y concretamente de masculinidades— en los procesos de DDR en la RDC. A su vez, nos deja también unas breves reflexiones sobre hacia dónde deben proseguir las líneas futuras de investigación en esta materia, haciendo hincapié en su relevancia política y social.

La obra *Desarme, Desmovilización y Reintegración de Ex Combatientes. Género, Masculinidades y Construcción de paz en la República Democrática del Congo* es, en conjunto, un trabajo eminentemente cualitativo bien estructurado y redactado, que a su vez es muy completo y necesario.

Completo porque, a partir de un exhaustivo tratamiento bibliográfico, Zirion Landaluze traza un profundo mapa teórico asociado a los estudios de paz y seguridad con el que cuestiona por un lado los modelos hegemónicos de construcción de paz liberal

—y sus implicaciones en la construcción de sociedades postconflicto—, y por otro lado la tradicional asociación entre estudios de género con estudios de mujeres lo que obvia que en los estudios de género es también necesario incluir la dimensión de las masculinidades —en tanto en cuanto los análisis de género analizan la construcción social de las masculinidades y feminidades, y cómo ambas moldean las relaciones entre hombres y mujeres en el mundo—. Adicionalmente, ambos cuestionamientos son realizados tomando en consideración las especificidades del contexto de África Subsahariana.

Necesario porque, gracias al aterrizaje de las consideraciones teóricas en el análisis del estudio de caso —las provincias de los Kivus en la RDC— la obra retrata la necesidad de deconstruir las lógicas androcéntricas y patriarcales que imperan en el modelo de construcción de paz liberal a nivel general, y en los procesos de DDR a nivel particular. Una deconstrucción que es sustancial si lo que se pretende es construir sociedades postconflicto realmente igualitarias y, por tanto, pacíficas.

Sin embargo, como plantea el autor el camino aún es largo pues son necesarios muchos más análisis sobre las implicaciones de las relaciones de género en estos procesos y sobre las masculinidades presentes. Análisis y estudios que nos permitan profundizar en la comprensión de estas masculinidades militarizadas con el objetivo de deconstruirlas y poder reconstruir así otros modelos alternativos de masculinidad. La obra constituye de esta forma un primer e importante paso, pero no es más que el inicio de un apasionante camino teórico y normativo. ●

**Benigno, F. (2018). Terrore e Terrorismo. Torino: Einaudi, 355 pp.**

**STEFANO SIMINI\***

A través de los siglos, el término terrorismo ha sido utilizado para indicar una violencia de arriba hacia abajo como en el caso del enfoque de los gobiernos para doblegar la población, sino también como un acto violento de abajo hacia arriba como es el caso de las agresiones violentas por parte de los grupos terroristas contra organismos estatales o grupos sociales bien definidos dentro de un estado considerado enemigo. El terrorismo ha sido siempre asociado, sobre todo en nuestros días, con temáticas como guerra, religión, propaganda y política, haciendo que el componente histórico dentro de su definición permaneciera en las sombras. La novedad de la obra *Terrore e Terrorismo*, de Francesco Benigno, salida a la luz en 2018, reside en la idea que el autor aborda el terrorismo en clave histórica tratando de individuar una tradición cultural basada en su uso político.

El autor describe el terrorismo como un peligro para la vida común, una amenaza para los valores fundamentales de la convivencia humana y, en definitiva, un reto a la sociedad occidental y a su democracia. Por estos motivos, el autor define el fenómeno del terrorismo como una especie de fantasma violento presente en el imaginario colectivo: impredecible, escondido y explosivo. El acto terrorista, desestabilizando

psicológicamente a las masas, induce a los órganos gubernamentales a poner en práctica contramedidas para intentar restablecer y proteger la seguridad social minada por el peligro. La guerra psicológica, objetivo primario del acto terrorista, puede también conducir a una manipulación política destinada a controlar la gente común mediante el miedo o la participación. Además, el valor simbólico del ataque terrorista puede generar intercambio, identificación, reclutamiento y radicalización.

El terrorismo se presenta en el libro como un fenómeno articulado capaz de romper las convencionales y unilaterales ideas sobre Bien y Mal: esencialmente existe una dualidad ideológica que no puede ser subestimada si la finalidad es llegar a una comprensión exhaustiva de los eventos y de sus consecuencias. Este concepto se refleja muy bien en la relación entre el terrorismo islámico y las democracias occidentales porque, si por un lado el mundo occidental, baluarte democrático contra el terrorismo, a menudo ha modificado las listas negras de las organizaciones terroristas en función de la conveniencia de la situación política contingente o ha manipulado políticamente el terror social; por otro lado, los terroristas, verdugos y sembradores de muerte, legitiman sus acciones a través de su autorepresentación como patriotas,

**\* Stefano SIMINI,**  
 Doctorando en Historia Contemporánea en la UAM. Carrera en Historia en la Universidad Ca Foscari de Venecia, primer Master en Contemporary History and International Politics en University of York, segundo Master en Historia Contemporánea en la Birkbeck London University. Línea de investigación: Fascismos Europeos (Inglaterra, Italia y España).

libertadores de las poblaciones oprimidas o esclavos devotos de Dios capaces de sacrificar sus vidas al servicio de una causa superior.

Sobre esta base, el autor afirma que el terrorismo no es solamente un fenómeno contemporáneo, sino que tiene ineluctablemente sus raíces en la Historia. El primer capítulo anuncia un *fil rouge* de continuidad histórica que formalmente empieza con el Reinado del Terror, durante la Revolución Francesa, instaurado por Maximillien Robespierre y se desarrolla en los siglos a través de los movimientos insurreccionales patrióticos, los motines anarquistas, la lucha armada de clases y el fundamentalismo religioso hasta el Atentado de las Torres Gemelas. A fin de concretar este concepto, el autor identifica en la tradición cultural terrorista algunas características estables en el espacio y en el tiempo: la naturaleza conspirativa, la estrategia de guerra, el uso de la propaganda y el ideal revolucionario.

Los terroristas operan en núcleos clandestinos secretos con el objetivo de llevar a cabo una guerrilla capaz de producir una desestabilización del orden establecido. La propaganda ideológica se relaciona con una propaganda de carácter anarquista y ambas se apoyan en fuertes razones ideológicas revolucionarias basadas en la reivindicación de atrocidades sufridas y liberación de los oprimidos. Esta acepción de terrorismo, ilustrada en el tercer capítulo y conscientemente limitada en el tiempo y en las temáticas, no comprende ni el terror del estado aplicado por los regímenes autoritarios y despóticos capaces de controlar la población a través del miedo y la violencia, ni los conflictos revolucionarios y las guerras civiles en los que el terrorismo no ha desempeñado un papel predominante.

Como ilustrado en el segundo y cuarto capítulo, el autor pone de relieve la dialéctica constante entre el significado del martirio por la libertad espiritual y el significado de la inocencia política. Esta visión conceptual permite aunar históricamente, ente otros, el patriotismo republicano disidente de Giuseppe Mazzini, culminado con la fallida Expedición de Sapri; los movimientos anarquistas de Bakunin; y la Revolución Rusa del 1917 iniciada con el asesinato de lo Zar Nicola II; los atentados del anarquista italiano Gaetano Bresci contra el Rey Humberto I; y los atentados del extremista nacionalista serbo Gavrilo Princip contra el Archiduque Francesco Ferdinando, heredero al trono austrohúngaro, y su mujer Sofía durante una visita oficial en la ciudad de Sarajevo.

La Historia enseña, además, que el terrorismo nunca puede definirse como un fenómeno aislado porque tiene la capacidad de generar consecuencias a veces imponderables y a menudo explosivas de difusión que pueden ir más allá de un contexto nacional o incluso tener consecuencias globales. El terrorismo revolucionario siempre genera una política contra el terrorismo en ocasiones desproporcionada e instrumental, pero aún destinada a influir profundamente en la vida social y política de los indefensos. Ejemplos paradigmáticos pueden encontrarse en la restauración de Napoleón consiguiente a la Revolución Francesa y, especialmente, en el Atentado de Sarajevo, capaz de generar la Primera Guerra Mundial, y en el Ataque a las Torres Gemelas prodrómico a la invasión de los Estados Unidos en Iraq en la Segunda Guerra del Golfo.

El quinto capítulo del libro tiene por objeto evaluar los efectos que los actos terroristas producen en la vida pública. Las masas, como acreditan los estudios formulados por la psicología colectiva y por el filósofo



y sociólogo George Sorel, representan un importante e imprescindible caja de resonancia de la acción terrorista tanto directamente, a través del impacto emocional consiguiente a la violencia, como indirectamente mediante el uso de una propaganda oculta. La finalidad del terrorismo no es solamente confinada a la acción demostrativa, sino también es liberadora cuyo objetivo reside en la conquista de los corazones y las mentes de la gente para crear un segundo frente de lucha contra el poder establecido. Los capítulos sexto y séptimo, a este respecto, proporcionan numerosos ejemplos distintos entre sí: desde la Guerra Fría hasta la guerrilla de Che Guevara y el terrorismo urbano en Palestina, Chipre y América Latina, desde la rebelión del movimiento estudiantil del 1968 en Francia e Italia hasta la nueva izquierda italiana y la lucha armada de los años 70.

La última reflexión del autor concierne el papel de la religión. En el capítulo octavo, el autor no se adentra en los dogmas ideológicos, por ejemplo, de la religión islámica, sino que dirige su atención a las peculiaridades intrínsecas de la guerra santa y a las dinámicas de causa y efecto que la caracterizan. En primer lugar, el aspecto religioso en la estrategia del terror no presenta tradiciones históricas, sino que es un fenómeno reciente: empieza con el atentado al Papa Giovanni Paolo II en 1981 y se materializa con la victoria antiimperialista de la revolución islámica en Irán con efectos disruptivos en todo el Oriente Medio y culminada con la acción terrorista más resonante de Nueva York en 2001. En el imaginario colectivo, islamismo y terrorismo se han convertido en conceptos similares y esta fuerte conexión hizo que el mundo occidental, conforme al usual esquema de acción y contra reacción, promoviera la guerra global contra el terror. El terrorismo de matriz islámica utiliza las mismas estrategias del terrorismo laico,

pero dispone de sistemas de propaganda amplificados y, sobre todo, introduce una nueva reivindicación catártica basada en la idea de la disposición de fe total y extrema hasta la consecución del suicidio considerado como martirio. Asimismo, la fascinación de la causa religiosa ha cruzado sus fronteras territoriales y se ha transformado, también gracias a la radicalización, un fenómeno global como presenciado por los Atentados de Madrid en 2004 y de Londres en 2005.

El libro no quiere legitimar el terrorismo, sino que aspira a llevar a cabo una contestación del fenómeno terrorista desde un punto de vista racional y históricamente documentado. La comprensión de un fenómeno así complejo no puede prescindir de su conocimiento histórico porque este último ofrece la clave interpretativa para liberarse intelectualmente de las lógicas tradicionales, a menudo instrumentales, relacionadas tanto con la contraposición víctima y victimario como con la lucha de Bien contra el Mal. En definitiva, el autor propone que el terrorismo constituya más bien un escenario de oportunidades y de visibilidad abierto a una pluralidad de actores que utilizan el terror y el contra terror como un instrumento para condicionar la política interna e internacional. ●



# POLÍTICA EDITORIAL • EDITORIAL POLICY

## Enfoque 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 cuales se inició 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* nació en el año 2005, a partir de la propuesta de 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.

## Envío de manuscritos

### Directrices para autores/as

Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema de OJS de la web de la Revista (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>) que permite un seguimiento online de todos los procesos. Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la

## 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.

## Online Submissions

### Author Guidelines

To send the manuscripts, it will be used the OJS system of the Journal's website (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>), which allows online monitoring of all the processes. To know in detail the editing and evaluation requirements required for the

aceptación de artículos por favor lea el [“Manual de Estilo”](#) y el [“Manual de Evaluación”](#). Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante [email](#).

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

### Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

1. El envío no ha sido publicado previamente ni se ha enviado previamente a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al / a la editor/a).
2. El fichero enviado está en formato Microsoft Word, RTF, o WordPerfect.
3. El texto sigue las normas de edición y formato mostradas anteriormente.
4. Las referencias a páginas web contienen las fechas de visita de las mismas y siguen el formato señalado en el libro de estilo.
5. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en el [Manual de Estilo](#).
6. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse de no indicar en el cuerpo del artículo, ni en las propiedades del documento, su nombre, apellidos u otros datos personales.
7. Si está enviando un review essay asegúrese de que trata máximo de tres libros. Si está enviando una reseña, asegúrese que el libro no tenga más de tres años de antigüedad.

### Aviso de derechos de autor/a

Aquellos/as autores/as que publiquen en Relaciones Internacionales, aceptan los siguientes términos:

- Las/os autoras/es conservarán sus derechos de autor y garantizarán a la revista el derecho de primera publicación de su obra, el cuál estará simultáneamente sujeto a la [Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#).
- Las/os autoras/es podrán adoptar otros acuerdos de licencia no exclusiva de distribución de la versión de la obra publicada

acceptance of articles, please read the [“Style Guide”](#) and the [“Evaluation Manual”](#). If you need more information, do not hesitate to contact us by [email](#).

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

### Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. The submitted article has never been published before nor sent to another journal.
2. The submitted file is in Word, RTF or WordPerfect format.
3. The submitted article follows the style and format rules mentioned above.
4. References to webpages have information about the visit date and follow the rules indicated in the Style Guide.
5. The submitted article suits bibliographic requirements indicated in the [Style Guide](#).
6. If your submissions is related to a peer reviewed section, please check that there's no personal data on the text or the document properties.
7. If your submission is a Dialogue, please check it's from no more than three books. If your submission is a review, please check the book is less than three years older.

### Copyright Notice

Those authors who publish in this journal accept the following terms:

- The authors will retain their copyright and guarantee the journal the right of first publication of their work, which will be simultaneously subject to the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International License](#).
- The authors may adopt other non-exclusive licensing agreements for the distribution of the published version of the work (eg, deposit it in an institutional telematic file or publish it in a monographic volume) as long as the initial publication in this journal is cited.
- The authors are allowed and recommended to spread their work through the Internet (eg in institutional telematic files or on their

(p. ej.: depositarla en un archivo telemático institucional o publicarla en un volumen monográfico) siempre que se indique la publicación inicial en esta revista.

- Se permite y recomienda a las/os autoras/es difundir su obra a través de Internet (p. ej.: en archivos telemáticos institucionales o en su página web) antes y durante el proceso de envío, lo cual puede producir intercambios interesantes y aumentar las citas de la obra publicada.
- Las/os autoras/es son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir material (texto, imágenes o gráficos) de otras publicaciones y de citar su procedencia correctamente.
- Relaciones Internacionales no cobra a las/os autoras/es ninguna tasa por presentación o envío de manuscritos ni tampoco cuotas por la publicación de artículos.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#).

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.

## Políticas de sección

### Artículos

*Relaciones Internacionales* admite la presentación de artículos **inéditos** y **originales** que versen sobre contenidos del ámbito de 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.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✓ Evaluado por pares

website) before and during the submission process, which can produce interesting exchanges and increase the citations of the published work (See [The effect of open access](#)).

- The authors are responsible for obtaining the appropriate permissions to reproduce material (text, images or graphics) of other publications and to quote their origin correctly.
- Relaciones Internacionales does not charge the authors for the submission of manuscripts or its publication. 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 published contents are under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](#) license.

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.

## Section Policies

### Articles

*Relaciones Internacionales* admits the presentation of **unpublished** and **original** articles that deal with the field of 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.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✓ Peer Reviewed

### Fragmentos

Uno de los principales objetivos con los que se inició 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. Este apartado está destinado a este fin.

- ✗ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Ventana Social

Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista, pero se aceptan formatos novedosos, tales como exposiciones de fotos, documentos, etc.

- ✗ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Diálogos

Esta sección consiste en un ensayo sobre una temática similar y, en principio, en consonancia con el tema central del número. Los Diálogos serán de un máximo de cuatro libros, y al menos uno de ellos tendrá un máximo de tres años de antigüedad.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Reseñas

Las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Firma invitada

Se incluirán en esta sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no necesariamente cumplen con los requisitos de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Fragments

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. This section is intended for this purpose.

- ✗ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

### Snapshot of Society

This is a space where international relations theory leaves the margins of the academy, to get in contact with social actors who generate a reflection in their day-to-day work. In general, it has an interview format, but all kind of new formats are accepted (such as photo exhibitions, documents, etc).

- ✗ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

### Dialogues

This section consists of an essay in line with the central theme of the number. The Dialogues will handle a maximum of four books, and at least one of them will be three years old.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

### Reviews

Reviews must be from books no more than two years old.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

### Guest Author

Articles written by authors specialized in the specific issue of the number will be included in this section, without the need to pass the evaluation process. They are articles that do not necessarily meet the style requirements (extension, originality, etc.) but that are of interest to the journal because of their authorship.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

## Proceso de evaluación por pares

*Relaciones Internacionales* admite la presentación de artículos, reviews-essays y reseñas **inéditos y originales** que versen sobre contenidos del ámbito de las relaciones internacionales. Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema de OJS de la web de la Revista (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>) que permite un seguimiento online de todos los procesos de manera transparente.

Los artículos, reseñas y review essay enviados a la redacción de la revista se someterán a en primer lugar a un proceso de revisión interna por parte del Comité de Redacción de la Revista. En una reunión cerrada, será debatido:

- En el caso de los artículos, la aceptación o el rechazo de la propuesta del manuscrito y su consiguiente envío a un segundo procedimiento de evaluación externa y anónima en el que participarán dos personas encargadas de valorar la calidad de la publicación;
- En el caso de los Diálogos y reseñas, se decidirá de manera interna sobre su aceptación o rechazo para publicación.

En el segundo proceso de evaluación, los evaluadores externos podrán sugerir modificaciones a las/os autoras/es, e incluso 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 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

## Peer Review Process

*Relaciones Internacionales* admits the presentation of **unpublished** and **original** articles, Dialogues and reviews that deal with the field of International Relations. To send the manuscripts, it will be used the OJS system of the Journal's website (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>), which allows online monitoring of all the processes.

Papers, reviews and Dialogues 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 Dialogues 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 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.

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

A partir del envío del resumen del artículo propuesto para el número específico, el proceso general de evaluación tiene un tiempo aproximado de:

- Artículos: 6-9 meses.
- Diálogos 2-3 meses.
- Reseñas: 1-2 meses.

Los Diálogos serán de un máximo de tres libros y las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad. Los requisitos de edición y evaluación exigidos por Relaciones Internacionales para la aceptación de artículos están plasmados en el “Manual de Estilo” y el “Manual de Evaluación” de la revista, disponibles en su web.

La revista cuenta, además, con las siguientes secciones extraordinarias:

- Firma invitada: Se incluirán en esta sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no cumplen con los requisitos de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.
- Fragmentos: Uno de los principales objetivos con los que se inició 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. Este apartado está destinado a este fin.
- Ventana social: Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista.

- 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.
- Dialogues: 2-3 months.
- Reviews: 1-2 months.

Dialogues will be of a maximum of three books and the books reviewed must not be older than two years old. The editing and evaluation requirements demanded by Relaciones Internacionales for the acceptance of Dialogues are reflected in “Style Guide” and the “Evaluation Manual” of the Journal, available on our website.

The journal also has the following extraordinary sections:

- Guest author: Articles written by specialists on the specific subject of the issue will be included in this section, without the need to pass the evaluation process. These are articles that do not meet the writing requirements (length, originality, etc.) but are of interest to the journal due to their authorship.
- Excerpts: One of the main objectives with which the project of Relaciones Internacionales began was to translate into Spanish those texts considered classic by specialists, to provide tools to the Spanish-speaking academic community that enrich reflection on international relations. This section is intended for this purpose.
- Dialogues: It is a space in which the theory of international relations leaves the margins of the academy, to see the social actors who also generate reflection in their work. It has usually an interview format.

To know in detail the editing and evaluation requirements required for the acceptance of articles, please read the “[Style Guide](#)” and the “[Evaluation Manual](#)”. If you need more information, do not hesitate to contact us by [email](#).

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).



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”](#). Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante [email](#).

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

## Frecuencia de publicación

*Relaciones Internacionales* se publica tres veces al año, es decir, un volumen 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 [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#). 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.



## Estadísticas

### Estadísticas de Relaciones Internacionales (1699-3950). Período 2016 - 2018.

Como ha quedado reflejado en el apartado correspondiente, el doble proceso de evaluación llevado a cabo por *Relaciones Internacionales* impide generar a través de nuestro OJS una estadística que refleje el proceso interno de aceptación y rechazo de propuestas de cada número llevado a cabo conjuntamente por el Consejo de Redacción de la revista y los coordinadores de número.

En este sentido, el sistema OJS de *Relaciones Internacionales* considera únicamente los artículos que han superado el proceso de revisión interna por parte de la redacción de la Revista y han sido sometidos a una doble evaluación externa y anónima:

- Nivel de aceptación de manuscritos: 70 %;

## 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 published contents are under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](#) license. 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.



## Stats

### Relaciones Internacionales Journal Statistics (1699-3950). Period 2016 - 2018.

As it has been reflected in the corresponding section, due to the double evaluation process carried out by the *Relaciones Internacionales Journal*, the OJS automatic statistic do not reflect the first proposal's acceptance and rejection process made jointly by the Editorial Board and each issue's coordinators.

In this sense, our OJS' automatic statistics consider only the articles that have successfully overcome the first internal review process, and have been submitted to an external double blind peer review process:

- Submitted articles acceptance rate: 70 %;
- Submitted articles rejection rate: 30 %.

- Nivel de rechazo de manuscritos: 30 %.

## Código ético

---

La revista Relaciones Internacionales (1699-3950) tiene un Código Ético que se puede consultar [aquí](#).

## Identificador de objeto digital (DOI)

---

A partir del año 2017 (número 34), la revista Relaciones Internacionales adoptó el uso de identificador de objetos digitales (DOI) 10.15366/relacionesinternacionales. Tal identificador es asignado a firmas invitadas, artículos, fragmentos y aquellas ventanas sociales aprobadas por su alta calidad por el Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

## Publication Ethics

---

The Relaciones Internacionales Journal (1699-3950) has his own Ethical Code (to be consulted [here](#)).

## Digital Object Identifier (DOI)

---

From 2017 (No. 34), the Relaciones Internacionales Journal adopted the use of the digital object identifier (DOI) 10.15366/relacionesinternacionales. This identifier is assigned to sections articles, fragments, and those snapshot of society's publications approved for their quality by the Publications Service of the Autonomous University of Madrid.

# 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.*

- **Nº1** - “Nuevos Vientos Teóricos, nuevos fenómenos políticos”
- **Nº2** - “Feminismo y Relaciones Internacionales”
- **Nº3** - “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”
- **Nº22** - “La Teoría de Relaciones Internacionales en y desde el Sur”
- **Nº23** - “Crisis, Seguridad, Política”

# 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.*

- **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”
- **Nº35** - “Internacionalizando la Ciudadanía: Discusiones sobre ciudadanía en Relaciones Internacionales”
- **Nº36** - “Migraciones en el sistema internacional actual: migraciones forzosas y dinámicas del capitalismo global”
- **Nº37** - “Historia y Teoría de las Relaciones Internacionales: Diálogo y ausencias en un debate científico”
- **Nº38** - “Hacia una reflexión en torno a las Relaciones Internacionales”
- **Nº39** - “Sobre la resistencia: Discusiones desde las Relaciones Internacionales”
- **Nº40** - Diálogos con Francisco Javier Peñas Esteban: interrogando a las Teorías de Relaciones internacionales
- **Nº. 41** - Diálogos con la escuela de la Sociedad Internacional: Desarrollos y/o Análisis críticos
- **Nº. 42** - Repensando el “MENA” desde lo internacional

# 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. 43** - La seguridad humana 25 años después
- **Nº. 44** - Número Abierto



# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>  
ISSN 1699 - 3950

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

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

