



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Maestría en Relaciones Internacionales Selección de trabajos

Ana Clara Weber,
Francisco Castaño,
Delfina Pis Diez,
Cecilia Teruggi,
Federico Joaquín Larsen,
Julia Bacchiega

Nueva Serie **Documentos de Trabajo**

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Calle 48, Nº 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.

iri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar



Licencia creative commons

Esta publicación se realiza bajo una licencia Creative Commons
CC BY-NC-ND 3.0

Datos Bibliográficos

Presentación de la publicación

Sobre los/as autores/as

Introducción

El clero Chíí con personalidad internacional. El caso iraquí

Ana Clara Weber

Las negociaciones Mercosur-Unión Europea Un análisis crítico desde la perspectiva mercosureña

Francisco Castaño

La Cooperación Sur-Sur. Sobre la posibilidad de una institucionalización en América Latina y el Caribe.

Delfina Pis Diez

Sudáfrica como líder del continente africano: ¿Construcción dogmática o realidad factual? Análisis de la percepción dicotómica de Sudáfrica a nivel regional y global.

Cecilia Teruggi

Comunicación y medios en la política exterior latinoamericana

Federico Larsen

¿Terrorismo o actos de venganza? Atentados anarquistas en Argentina en las primeras décadas del siglo XX

Julia Bacchiega

Presentación de la publicación

La Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) se viene dictando desde el año 1987 en forma ininterrumpida, con el objetivo primordial de ofrecer un ámbito de formación y reflexión en el estudio de las Relaciones Internacionales, desde una perspectiva que abarca las dimensiones política, económica, social y jurídica.

En este sentido, y como parte de esta trayectoria la carrera ha sido recategorizada por Resolución 285/10 de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) con la máxima categoría: "A" (Excelente), lo cual le ha implicado en forma permanente el desafío de ofrecer canales de perfeccionamiento para los alumnos y los egresados y difundir de esta manera sus logros.

Para cumplir parte de estos fines la Maestría brinda la posibilidad de acceder a tutorías, participación en congresos, seminarios y charlas, pasantías en instituciones con las que el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) posee convenio y toda actividad de extensión que se realice, además de la posibilidad de formar parte de los Departamentos y Centros de Estudios y de las publicaciones que realice el Instituto.

En esta oportunidad, presentamos una nueva edición de la serie "Selección de Trabajos de la Maestría en Relaciones Internacionales", en la cual se han incluido los trabajos más sobresalientes de las asignaturas optativas correspondientes al plan de estudios de la carrera durante el año 2017. Asimismo, se destaca la labor del Comité de Redacción integrado por los siguientes docentes de la Maestría: Patricia Kreibohm, Javier Surasky, Norberto Consani, Mariela Cuadro, Diego Buffa, Laura Bogado Bordázar y Elsa Llenderozas, con cuya tarea han asistido, orientado y guiado a los alumnos en sus creaciones. Y el trabajo de la investigadora Dulce Daniela Chaves, quien ha realizado la actividad de coordinación de la presente publicación.

Mag. Laura Lucía Bogado Bordázar

Secretaria académica Maestría en Relaciones Internacionales

IRI-UNLP

Sobre los/as autores/as

Ana Clara Weber

Abogada (UNLP), Máster en tendencias del pensamiento islámico y gestión de la convivencia y diversidad (Fundación Euro Árabe de Altos Estudios - UGR España) y Maestranda en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Su área de investigación es la estructura clerical Shia y su rol internacional. Es integrante del Centro de Estudios en Género(s) y Relaciones Internacionales (CE-GRI, IRI).

Francisco Castaño

Licenciado en Relaciones Internacionales (UNCPBA), maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP) y del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP). Es analista internacional en L'Ombelico del Mondo, y pasante en el Observatorio de Relaciones Económicas Internacionales (OREI).

Delfina Pis Diez

Abogada, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Relaciones Internacionales por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Cecilia Teruggi

Licenciada en Derecho Hispano-francés de las universidades Paris 1 Panthéon-Sorbonne y Complutense de Madrid. Tiene una Maestría en Administración Internacional de la Universidad París 1 y se encuentra terminando la Maestría en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP. Tras trabajar en el departamento legal de la Agencia Europea FRONTEX, es contratada en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, donde trabaja como investigadora en derecho internacional y comparado.

Federico Joaquín Larsen

Licenciado en Comunicación Social con orientación Periodismo (UNLP). Maestrando del Instituto de Relaciones Internacionales, FCJyS, UNLP. Periodista especializado en la cobertura de política internacional, colabora con los Departamentos de América Latina y el Caribe y el Centro de Estudios Italianos del IRI.

Julia Bacchiega

Profesora y Licenciada en Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Relaciones Internacionales en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-UNLP y en Antropología Urbana, Migraciones e Intervención Social de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona-España). Doctoranda en Historia en la Universidad de San Andrés. Becaria del PICT- "Policía, redes transnacionales y prácticas delictivas en la Argentina, siglos XIX y XX" de la Agencia Na-

cional de Promoción Científica y Tecnológica. Secretaria del Departamento de Historia del IRI.
Docente en la Facultad de Bellas Artes-UNLP.

Introducción

Al igual que las ediciones precedentes, esta publicación busca recuperar, seleccionar y visibilizar algunos de los más destacados trabajos realizados durante el año 2017 por los/as alumnos/as de la Maestría en Relaciones Internacionales del IRI, UNLP. Dichos ensayos responden a diversas áreas de estudio, a saber: África en las Relaciones Internacionales, Medio Oriente en la Política Internacional, América Latina en las Relaciones Internacionales, Cooperación Internacional -sus mecanismos-, y Terrorismo contemporáneo. En este sentido, es importante destacar que tanto los recortes geográficos y temporales, como la metodología y teoría empleadas, también son variados. Asimismo, cabe aclarar que algunos/as autores/as han realizado actualizaciones de datos, a fin de optimizar el resultado final de sus escritos.

Por otro lado, nos gratifica en esta compilación contar con la presencia de alumnos/as de trayectos académicos y disciplinarios plurales. Esto posibilita demostrar un abanico interesante en formas de investigar y analizar las problemáticas que nos ocupan. En lo personal, creo que esa multidisciplinariedad y diálogo de saberes, enriquece el debate. En un contexto social, político y económico donde no hay certezas y es necesario mirar desde distintas perspectivas, pensar con otros/as es casi un ejercicio moral.

A continuación, comentaremos brevemente los textos que componen este Documento de trabajo. El primero de ellos es el de **Ana Clara Weber** y se titula “El clero chií con personalidad internacional. El caso iraquí”. Allí la autora realiza un primer acercamiento al carácter internacional del clero en su corriente chií. Como especialista que es Weber, realiza interesantes descripciones y análisis del mundo del islam en la vertiente mencionada, teniendo como foco el caso de Irak. A partir de este texto, queda claro que el clero tiene un rol fundamental en la política interior y exterior de algunos países.

Por su parte, el trabajo “Las negociaciones Mercosur-Unión Europea. Un análisis crítico desde la perspectiva mercosureña”, de **Francisco Castaño**, analiza la posibilidad de un acuerdo entre estos dos bloques. Sin dejar de reconocer las asimetrías existentes, el autor afirma que tarde o temprano se logrará este anhelo comercial. Sin embargo, Castaño nos advierte que un acuerdo será perjudicial para la parte del Mercado Común del Sur “tanto cualitativa como cuantitativamente, profundizando su condición de países periféricos”.

Por otro lado, **Delfina Pis Diez** con su ensayo “La Cooperación Sur-Sur. Sobre la posibilidad de una institucionalización en América Latina y el Caribe”, se propone analizar la Cooperación Internacional al Desarrollo, más específicamente desde la modalidad Sur-Sur. Además, la autora se plantea cuáles son las consecuencias del rechazo a las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y cuáles las de la inexistencia de un organismo general de regulación y control en esta esfera.

En otro orden, **Cecilia Teruggi**, nos presenta su trabajo “Sudáfrica como líder del continente africano: ¿Construcción dogmática o realidad factual? Análisis de la percepción dicotómica de Sudáfrica a nivel regional y global”. La especialista enfatiza en su relato el posicionamiento

sudafricano respecto a querer modificar su imagen, luego del Apartheid. Este renacimiento, vinculado al respeto y la protección por los derechos humanos, posibilitó que Sudáfrica se reintegrara al sistema internacional, incluso representando a todo un continente. Sin embargo, Teruggi nos advierte a través de su estudio que la percepción a nivel regional y global es antagónica; y que los países africanos no aceptan con naturalidad la legitimidad de la reivindicación hegemónica de esta potencia emergente.

Federico Larsen nos presenta un enfoque novedoso desde donde pensar las relaciones internacionales en nuestra región. Con su artículo “Comunicación y medios en la política exterior latinoamericana”, el periodista Larsen nos introduce en un análisis minucioso sobre el rol e impacto que ha tenido la infocomunicación en la inserción global de América Latina. Sin desconocer la influencia de la comunicación y las TICs en el capitalismo actual, el autor reflexiona sobre la vinculación de éstas con los procesos de integración en esta parte del globo.

Finalmente, **Julia Bacchiega**, con su trabajo “¿Terrorismo o actos de venganza? Atentados anarquistas en Argentina en las primeras décadas del siglo XX”, hace foco en los atentados llevados a cabo en nuestro país por los militantes anarquistas Simón Radowitsky contra el jefe de la Policía de Buenos Aires Ramón Falcón y por Kurt Wilckens contra el Teniente Coronel Héctor Varela. Así, desde una perspectiva histórica, y considerando los imaginarios sociales que estas figuras del anarquismo despertaron tanto en Europa como en América, Bacchiega reflexiona si sus reivindicaciones de abolición del Estado y de la acción directa, convirtieron a Radowitsky y Wilckens en vindicadores o –por el contrario- en terroristas.

Mag. Dulce Daniela Chaves

Becaria Doctoral del CONICET – IRI, UNLP

El clero Chií con personalidad internacional. El caso iraquí

Ana Clara Weber

Resumen

El islam en su corriente Chií cuenta con agentes más o menos institucionalizados que auspician de clero. El mismo tiene un rol importantísimo en la política interior y exterior de los países con mayorías -o con gran número- de musulmanes chiíes. El presente trabajo tiene por fin realizar un análisis inicial, a partir del caso iraquí, que permita profundizar acerca del carácter de la personalidad internacional del clero en esta rama del islam.

Para exponer esta temática primeramente desarrollaremos los conceptos a abordar. En segundo término, analizaremos la organización histórico-política del Islam Chií. Presentaremos las particularidades del clero en el caso de Irak y cuál es su intervención en las tomas de decisiones en el marco doméstico. Pretendemos encontrar a partir de allí las características que nos ayuden a analizar al orden clerical desde un marco de personalidad internacional.

Palabras Claves: Irak, Islam Político, Chiismo, Ayatollah, Clero Chiita

INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que uno de los hechos que puso en la agenda internacional el estudio de la religión fue la Revolución iraní en 1979. Antes del 2001 y del acercamiento de la cuestión religiosa a las Relaciones Internacionales, la Revolución islámica fue la pregonera de un nuevo tipo de estado teocrático¹ con organismos e instituciones diferentes a las que nos tenían acostumbrados los "laicos" estados de la región.

Pese a que el estudio del caso iraní ocupó durante mucho tiempo el centro de la investigación sobre el mundo musulmán contemporáneo, el estudio de un agente solo existente dentro del islam chií, el clero², no ha sido suficientemente explorado.

¹ Si bien el concepto de Estado Teocrático para la designación de Irán ha sido cuestionado numerosas veces (en razón de las características estructurales de su sistema político que conjuga instituciones republicanas de carácter occidental con organismos de carácter eclesiástico, de origen divino) entendemos en el presente trabajo que la concepción sacra de la autoridad iraní, legitimada en los órganos del líder supremo y del consejo de sabios corresponde a la caracterización primaria del término y será la manera de designarlo en adelante. Ver ejemplo de uso en la obra de Zohreh Salehi Siavoshani "THE ROLE OF THE CLERICS AND THE RELIGIOUS FORCES IN THE IRANIAN MOVEMENT OF THE NATIONALIZATION OF OIL INDUSTRY", HAOL, Núm. 26 (otoño, 2011), 7-19; también ver Nikki R. Keddi "Las raíces del Irán Moderno", Grupo Editorial Norma, 2006.

² Utilizaremos el término clero en este trabajo como sinónimo de jerarquía religiosa. Si bien el término es definido como "conjunto de las personas que han recibido las órdenes sagradas de las iglesias cristianas" por la RAE, en la

Asimismo, es dable destacar que las investigaciones que ocupan el campo religioso Chií, son más bien escasas y de claro análisis geopolítico. Existe un vacío analítico, al no examinar los mecanismos existentes dentro del aparato religioso mismo, en cuanto dogma y en cuanto clero, y las particularidades que se desprenden de cada uno.

El presente trabajo pretende realizar un acercamiento a los diversos conceptos que comprenden el mundo del islam chií, a fin de poder vislumbrar la existencia de órganos religiosos más o menos institucionalizados que detentan su rol con personalidad internacional.

Es innegable que las particularidades que se dan en cada uno de los Estados mayoritariamente chiíes modifican las claves y los códigos de los cuales debemos partir para el análisis de cada caso. Pero no es menos cierto que las organizaciones de fieles fuera de estos Estados también propugna una clave trascendental en la vida clerical religiosa.

En este orden de ideas la importancia de Irak no sólo reside en ser uno de los pocos países árabes donde el chiismo es mayoritario dentro de la población, sino que es el lugar donde se ubican los principales lugares sagrados, así como los más importantes centros de formación dentro de esta rama del islam.

Debido a lo antes mencionado, iniciaré el trabajo introduciendo algunos conceptos y variables fundamentales para entender el caso de estudio. Una vez expuestos se procederá a un análisis histórico-político de la constitución del chiismo como rama dentro del Islam, así como la fundación del clero y su historia dentro del actual Irak. Finalizaremos intentando individualizar las características que comprenden a este orden religioso como personalidad internacional.

MARCO ANALÍTICO

El presente trabajo se desarrolla, de manera general, en función de encontrar las variables que ubiquen al clero chií como un agente con personalidad internacional. Para ello se ha considerado esencial contrastar las teorías más actuales y consolidadas relativas a los estudios en Relaciones Internacionales, con los fundamentos histórico-políticos de la organización clerical.

En sus orígenes primarios la teoría de las relaciones internacionales tanto como la del derecho internacional estaban signadas por la existencia de un único actor internacional: el Estado. Gracias al fenómeno de la globalización, las Relaciones Internacionales han visto mutar y ampliar la categoría de esta unidad de análisis.

Bajo esta idea, si entendemos como dice Kal Holsti que el sistema internacional es la “colección de entidades políticas independientes, que actúan con considerable frecuencia y conforme a procesos regularizados”³, es que se nos exige apartarnos de un análisis estatocéntrico para analizar la realidad política desde los “nuevos” entes internacionales.

El concepto de actor internacional es un concepto teóricamente controvertido. Como bien

actualidad se entiende que puede comprender a los principales líderes formales dentro de ciertas religiones, que poseerán diversas denominaciones papeles y funciones en razón de las diversas tradiciones religiosas. Esta última es la acepción a la que nos referiremos en esta investigación. Un ejemplo del uso de este término concordante con las acepciones que pretendemos para el presente estudio se pueden ver en la obra de Pierre-Jean Luizard “*Histoire politique du clergé chiite*”, Fayard, 2014; también ver Hachem Constance Arminjon, “*Chiisme et Etat. Les clercs à l’épreuve de la modernité*”, CNRS éditions, 2013.

³ Kal Holsti, “*Política Mundial: Cambio y Conflicto*”. México: FCE., 1995, p. 327

señalan Cid Capetillo y González Olvera⁴, la idea de actor en el marco de la sociedad internacional no se ha conceptualizado sino en función del reconocimiento de esa internación dentro del marco social internacional. El hecho de que los autores aborden la temática discutiendo el concepto de actor y ensalzando la idea de sujeto internacional nos acerca a las posibilidades que entraña dicha noción en el marco del sistema internacional.

Desde una perspectiva clásica de la subjetividad o personalidad internacional, podría entenderse como la capacidad de ser sujeto activo y pasivo de las relaciones internacionales y destinatario del derecho internacional, reconocida por los miembros de la sociedad internacional. Este tipo de aproximaciones tienen la dificultad de resultar extremadamente reducida en la caracterización, lo que propondría solo a reconocer al Estado y a muy pocos organismos dentro de esta abstracción.

Retomaremos así el planteamiento de Rafael Calduch Cervera, más concordante con la teoría transnacional, que entiende por actor internacional a *“todo grupo social que, considerado como una unidad de decisión y actuación, participa eficaz y significativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de una determinada Sociedad Internacional.”*⁵

Si bien desde las teorías transnacionales se entendió que los actores internacionales podrían ser no estatales, no se tuvo en cuenta que, desde el campo religioso, organizaciones o estructuras institucionales que profundizan el marco de la pura actuación internacional, encontrándose en el centro de escena, tienen posibilidades de reunir las características básicas para poder accionar como ente de la comunidad internacional.

Es interesante mencionar el caso que se debatió la realidad de la Santa Sede como sujeto internacional y la discusión doctrinaria que suscitó durante mucho tiempo. Desde el Pacto de Letrán la subjetividad internacional de la Iglesia Católica es por todos reconocida. Más, la doctrina aún se encuentra dividida en tanto la unicidad o duplicidad de dicha personalidad internacional de la cual goza la Santa Sede y el Estado Vaticano. Aquellos que apoyan una única personalidad jurídica en cabeza de la Santa Sede, incluso fundan su desarrollo en dos premisas diversas. Por un lado los que entienden a esta como órgano de gobierno de la Iglesia, es decir el grupo de todos los bautizados pertenecientes a la religión, que funda la personalidad en el carácter espiritual de la soberanía religiosa. Por otro lado aquellos que entiende que la Santa Sede detenta su poder como cabeza del Estado Vaticano, entendiendo con ello que el fundamento de la subjetividad se halla en la calidad estatal, por ende territorial, poblacional y soberana.

En tanto que aquellos que entienden que existen dos subjetividades internacionales, lo hacen entendiendo que el Estado Vaticano y la Iglesia poseen una personalidad, organización y finalidad diversa.⁶

No sería absurdo entonces preguntarse cuáles son las posibilidades con las que cuentan otras religiones, principalmente aquellas que detentan una realidad organizativa, con aparatos ecles-

⁴ Ileana Cid Capetillo y Pedro González Olvera. *“Los sujetos de las relaciones internacionales”*, en Relaciones Internacionales, Nos. 33-34, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Relaciones Internacionales, México, julio-diciembre de 1984.

⁵ Rafael Calduch Cervera. *“Capítulo 5. Los actores internacionales”* en Relaciones Internacionales. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, pp. 105-111.

⁶ Ver Viejo Ximénez, J. M., *“Posición jurídica de la Iglesia católica en el orden internacional”* Revista Española de Derecho Canónico 158 (2005) pp.145-182; Jaime Bonet Navarro, *“La Relevancia Internacional de la Iglesia Católica”* Anuario de Derecho Canónico 3 [Abril 2014], 185-215.

siástico de toma de decisiones, de ser consideradas sujetos dentro del sistema internacional.

Para abordar los conceptos que nos acerquen al análisis del Islam Chií y su Clero como entes de personalidad internacional es que expondremos de manera somera la historia de esta rama dentro de la creencia musulmana. Asimismo, tomaremos como principal hilo de análisis al Islam Chií circunscripto a la territorialidad iraquí no solamente por que los principales lugares de formación clerical se encuentran emplazados el territorio mesopotámico, sino porque sus líderes religiosos constituyen las principales fuentes de emulación para los creyentes chiíes de todo el mundo.

ISLAM CHIÍ

"Hermano, él (Alí) declaró la religión de la justicia y el liderazgo de la humanidad. Dejó tres motivos para los que él y su familia fueran sacrificados: "Escuela de pensamiento, unidad y justicia". Alí Shariati
*"Escucha Hermano"*⁷

GÉNESIS DE LA DIVISIÓN

La división dentro del seno del islam tiene su origen primigenio en la disputa por la sucesión del Profeta Muhammad. A diferencia de otro tipo de divisiones dentro de una comunidad religiosa, ésta no se produce por diferencias con la ideología u doctrina dominante, sino que tiene su nacimiento en la cuestión más pura del gobierno/soberanía y se manifiesta prontamente, incluso en vida del Profeta Muhammad.⁸

Según los Chiitas, el Profeta Muhammad en vida designó a 'Ali, su primo y yerno, como su sucesor legítimo, al que a su vez sucederían una línea directa de Imames de la misma descendencia. Sus partidarios, *Chi'at Ali*⁹, eran quienes aceptaron el argumento que sostenía que la dirección "*Al-imama*" de la comunidad musulmana combinaba responsabilidades espirituales y temporales, requería inspiración divina y, por lo tanto, debía ser extraída solamente de la línea sucesoria del Profeta.

Pero dicha designación fue eludida luego de la muerte del Profeta por los ancianos de la ciudad que consideraron que había otras personas más idóneas para desempeñar el cargo como sucesor de Muhammad. Luego del paso de otros califas, 'Ali finalmente es elegido como cuarto califa. Prontamente su posición es desafiada por Mu'awiyya, quien funda la dinastía Omeya, y el cuarto califa y primer Imam es asesinado.

A raíz de esto, los hijos de 'Ali, Hassan y Hussein, considerados como sus legítimos sucesores, pretenden recobrar el poder arrebatado por los Omeyas. Los Chiitas consideraban a los gobernantes sunitas como usurpadores ilegítimos y solo reconocían como legítimos gobernantes y guías religiosos a sus propios Imames en la línea de descendencia del Profeta a través de los hijos de Ali. Finalmente se desencadena la batalla de Karbala, actual Irak, donde Hussein es

⁷ Alí Shariati, *"Escucha Hermano, así fue como sucedió"*. Revista "Mensaje del Islam" Nº 1, mayo 1986, Ramadan 1406.

⁸ Pierre-Jean Luizar se preocupa por dejar claro que constituye una diferencia fundamental con la división por ejemplo del protestantismo en la iglesia católica originado en el cisma, entendiendo cisma como *"la división o separación que se produce en el seno de una organización, cuando algunos de los individuos que forman parte de ella la abandonan porque no están de acuerdo con la ideología o doctrina dominante en el seno de dicha organización o movimiento"*. Esta es la interpretación que da la RAE de la palabra cisma y la que consideramos acertada.

⁹ Chía, que significa literalmente partidarios o seguidores. Chía 'Ali serían los partidarios de 'Ali.

traicionado y asesinado.¹⁰

La creencia reza que, luego del martirio¹¹ del Imam Hussein, su hijo que lo había sobrevivido lo siguió en la línea sucesoria del imamato. A causa de las diferentes interpretaciones acerca de la sucesión de los Imames, existen tres variantes principales del Chiismo¹²: Zaydies, Ismaelies y Duodecimanos. Hoy, los Duodecimanos (*Ithna Ashari*) son con diferencia los más numerosos, representando alrededor del 80 por ciento de todos los chiíes del mundo.

Los Duodecimanos creen que existió una sucesión de doce imames, donde el último, el Imam Mohammed al-Mahdi, no murió, sino que se ocultó en 874 dC y que él volverá en "los últimos días" como el Mahdi¹³ para establecer el reinado de la justicia y la equidad en la tierra. Desde entonces, el imán ha estado en "*suspensión*".

Interpretamos que la figura del Mahdi surge en una época donde al control hegemónico sunita se le contrapone una autoridad chiita que podría minar su poder¹⁴. No solo eso, sino que dicho dirigente es tanto religioso como político y cuenta con características divinas como Imam. Esto genera grandes persecuciones de las comunidades chiitas. La ocultación, entonces, permitió una "cierta" convivencia con los gobernantes sunitas, y que estos les otorgaran algunas libertades de acción en lo referente a lo religioso.

FUNDACIÓN DEL CLERO

Es probablemente este evento, la ocultación, el que marca de manera fundamental todas las construcciones teológicas chiitas hasta nuestros días.

Una vez oculto el Imam, la cuestión política recae de facto en los gobernantes sunitas, más aún cuando los chiitas fueron los que favorecieron el ascenso de los Abásidas al poder¹⁵ aunque posteriormente fueron perseguidos por estos. Esta aceptación no deja de estar imbuida del pensamiento teológico donde se esgrime la ilegalidad del ejercicio de funciones de gobierno

¹⁰ Este momento es de gran representatividad para los chiitas y es conocido como el martirio de Hussein.

¹¹ Martirio significa morir en el camino de Dios, y se encuentra entre los valores islámicos. La concepción de martirio, si bien tiene su asentamiento en el Corán donde es nombrado en gran cantidad de Aleyas y se relaciona con otras enseñanzas islámicas, constituye uno de los principales ejes del Islam Chiita a causa del martirio de Hussein y el resto de los Imames, con excepción del Mahdi

¹² Varias otras facciones, especialmente los *Alevís* de Turquía, los *Alawís* de Siria y los *Drusos* del sur de Siria y del Líbano, son sectas derivadas del chiismo que incorporaron elementos de otras creencias en sus doctrinas. Muchos de los musulmanes, incluyendo a chiitas, no consideran a algunas de estas sectas como musulmanas.

¹³ al-Mahdi es una figura o concepto de tipo escatológico presente en la creencia del Islam Chiita Duodecimano, que plantea la vuelta de un Imam a la tierra al final de los tiempos para dirigirla los meses antes del juicio final, librándola del mal.

¹⁴ Debemos recordar que los Imames son los sucesores del Profeta en todos los aspectos de la vida de los creyentes. El Imam tiene, a excepción de la revelación, todas las prerrogativas del Profeta. Ellos, según la creencia, fueron nombrados por Dios y tienen conocimiento divino, lo que los vuelve infalibles en sus dichos e interpretaciones, además de irrefutables, contando con el derecho de intercesión para las personas. Asimismo, cuentan con el liderazgo político de la sociedad.

¹⁵ En 750, a excepción de unos pocos que lograron huir a España, toda la aristocracia Omeya fue aniquilada en la Batalla de Zab en Egipto, en una revuelta dirigida por Abu Al Abbass al-Saffah, con considerable apoyo chiíta. Se pensó que el líder espiritual e Imam chiíta Jafar As-Siddiq, bisnieto de Hussein se instalaría como califa a la muerte de Abbas. Pero cuando Abbass murió en 754, el hijo de Abbas, Al Mansur, asesinó a Jafar, se apoderó del califato y fundó la dinastía Abassida. La capital se trasladó entonces a Bagdad, capital del califato, hasta la llegada de los mongoles en 1258.

en ausencia del Imam, quien es el único legitimado para gobernar.¹⁶

Además se genera un vacío en cuanto a lo religioso,¹⁷ donde funciones esenciales como dirigir la yihad, repartir el botín obtenido, conducir la oración de los viernes, ejecutar las sentencias, imponer las penas y castigos, recaudar los impuestos islámicos como el *zakat*¹⁸ y el *khums*¹⁹, quedan sin guía. Es así que los ulemas serán los autorizados para llevar adelante la interpretación religiosa (*Iytilah*²⁰), la conducción de la *umma* y el cobro de los impuestos religiosos.

Las funciones fueron asignadas de una en una de manera diferente, en diferentes momentos históricos, ya que con la ocultación el esquema chií devino en una suerte de anarquía, y posteriormente con el surgimiento de comunidades políticas de carácter chií se hizo necesaria la revisión teológica de los términos.

A partir de las primeras reformulaciones de los eruditos de la doctrina chií, se comienza a permitir la delegación de ciertos poderes del Imam oculto a los que estudian el *fiqh*. En particular, se los considera los más capaces para recoger los impuestos islámicos y redistribuirlos equitativamente, quedándose para sí la parte destinada a los Imames. También se les dio la posibilidad de dirigir la oración de los viernes. Pero todas estas prerrogativas estaban cargadas de reservas y restricciones y muchas veces se contradecían.

Dentro de las cuestiones que tuvieron mayor relevancia, podemos mencionar la influencia en el cambio doctrinal chiita de la escuela sunna Mu'tazila²¹ y su ascendiente sobre las ideas del Ilm Kalam, así como también la adopción por parte del imperio Safávida del Chiismo como religión de Estado.

Finalmente, durante los s. XIII y XIV, el chiismo se apropia de ciertas concepciones sufís, y constituye a partir de allí el *Iytilah* como método central de la jurisprudencia sólo plausible de ser desarrollado por los eruditos como *na'ib al-imam*, representantes del Imam. Estas interpretaciones plantearon dos doctrinas dicotómicas que aceptaban o no la posibilidad creadora de los *marja*²². Triunfa la corriente Usuli, en contraposición a la los Akbari, que propugna el *Iytilah* y

¹⁶ Este principio será un escollo a salvar teológicamente por las diversas interpretaciones de Islam político que da el Chiismo Duodecimano.

¹⁷ En un principio existieron dos vertientes del Islam Chiita Duodecimano que tomaron dos posiciones contrarias con respecto a la ocultación. Una de ellas, quietista, pretendía que la ocultación había acabado con la posibilidad de *Iytilah*, mientras que la otra, de carácter más político, entendía que el ejercicio del *Iytilah* debía continuar en manos de una elite de eruditos de la religión. La segunda doctrina fue la triunfante, consolidando la escuela Usuli que se convirtió en hegemónica dentro del pensamiento teológico.

¹⁸ Es uno de los votos principales de un musulmán. Cumple la función de limosna para ayuda a los necesitados

¹⁹ El khums es un impuesto que implica a la quinta parte de los ingresos excedentes anuales de las personas. Solo los chiíes lo pagan. La mitad del es entregada al pobre y la mitad restante, al Imam. Durante la época de la ocultación, la porción del Imam es utilizada por las autoridades religiosas.

²⁰ El *Iytilah* es el esfuerzo para deducir las reglas de la *sharia* (la ley) de las fuentes del *fiqh* (la jurisprudencia) con el uso de métodos apropiados. Para los eruditos chiíes, las fuentes del *fiqh* están restringidas al Corán, los hadices, el *ijma'* (consenso) y el intelecto.

²¹ Mu'tazila es una escuela de teología islámica sunní, que tiene su origen en el s. II después de la Hégira (s.VII d.C.), y que tiene entre sus principales aportaciones la idea de que la razón humana es una herramienta plausible de ser utilizada para conocer y comprender el texto coránico. A partir de esta concepción es que se desarrolla el Ilm Kalam. Estas concepciones, aunque se dieron en el marco de la jurisprudencia sunna, fueron de gran valor para el desarrollo de la escuela teológica Chií.

²² El *marja'*, también llamado *Al-Marja'iyya*, es un *mujtahid*, experto en el *fiqh*, cuyas *fatwas* sobre cuestiones jurisprudenciales son seguidas y actuadas por algunos chi'as y que recibe el impuesto islámico de sus seguidores. *Al-Marja'iyya* es el más alto rango religioso para los Chiitas Duodecimanos. Hay que dejar en claro, que el término Ayatollah se comienza a utilizar en el s XIV para designar a los más importantes *marja'*, pero no es que se populariza hasta la constitución de Qom como centro de altos estudios Chiíes a inicios del s XX.

el seguimiento de las personas a un marja determinado.

UN IRAK CHIÍ

Pero ¿cómo un territorio como lo que hoy conocemos como Irak se constituye como el principal eje Chiita árabe en el mundo? ¿Cómo es posible que el país que albergó la capital de la dinastía Abásida posea hoy una amplia mayoría chií?²³

Para enfatizar sobre esta temática es imprescindible analizar no solo los asentamientos, sino también los ejes demográficos que modificaron lo que hoy conocemos como Irak en la historia islámica.

La historia de los Chiíes en Irak data de la misma escisión en el seno de la comunidad islámica por el pacto sucesorio del Profeta. Ali, siendo califa, luego del conflicto por el poder y las batallas contra Muawiyya (Omeya), trasladó la capital del imperio de Medina a Kufa / Najaf. Desde ese momento existen comunidades Chiíes en el sur de Irak. Asimismo, tanto Ali, como otros 6 de los 12 imanes, están enterrados en las zonas Chiitas de Irak. Cabe mencionar que también se encuentra en Irak la emblemática ciudad de Kerbala, donde sufrió martirio Hussein.

Posteriormente a esto podemos decir que es probable que con la conquista de la dinastía Bu-yida²⁴(945-1055) una parte de la población del sur de Irak fuera convertida al chiismo. Más debe remarcarse que luego de la caída del estado Abásida se sucedieron cinco largos siglos de poco control institucional por parte de los gobernantes. Así, la comunidad árabe recayó, por su necesidad organizacional, en las formas más conocidas de organización tribal.

Es menester recordar que casi de manera simultánea al surgimiento del imperio Safávida en Irán, se da la consolidación del Imperio Otomano. Esta situación crea un cambio profundo en Irak, que se convierte en campo de batalla entre dos imperios rivales. Con la política Safávida de convertir al chiismo en religión de Estado, hay una gran aportación a la teología chiita, y los lugares de enseñanza religiosa comienzan a ser centros de intercambio frecuentes entre persas y árabes chiitas, además de crecer en población de manera exponencial. Pero no es hasta finales del siglo XVIII cuando comienza a observarse la conversión masiva de la mayoría de las tribus árabes de Irak, que en sus orígenes eran sunitas, al chiismo.

Son diversas las razones que se dieron para que este proceso de conversión se realizará tan eficazmente. Dos de ellas podrían ser la sedentarización de las tribus nómadas suníes en los principales centro de referencia Chií, como Karbala y Najaf , y la interacción por comercio. Las conversiones también resultaron ser muchas veces esquemas de protestas de las tribus ante el tratamiento hostil por parte de los Otomanos. Se conoce la existencia de "misioneros" chiitas provenientes de Najaf y Kerbala que practicaban el proselitismo, no contando con demasiada resistencia por las características de cierta independencia con la que contaba las comunidades chiitas, además de la posibilidad de autofinanciación.²⁵

Un elemento a destacar es que la estructura comunitaria Chií se volcó prontamente al comuni-

²³ La población en Irak está conformada por entre un 55 y un 60% de chiitas árabes, turkmenos, kurdos y otros; por un aproximado de 40% de musulmanes sunitas, de los cuales el 15% de kurdos, un 24% árabe y un 1% turkmeno. Según UNHCR refworld. «2015 Report on International Religious Freedom - Iraq». Departamento de Estado USA. 10-8-2016, disponible en <http://www.refworld.org/docid/57add86b59.html>. Fecha de la consulta 08/09/2018.

²⁴ La dinastía Buyda fue un linaje chiita originario de Daylam, norte de Irán. Derrotaron al califato Abassida, aunque dejaron que continuara haciéndose con grandes títulos y gobernando en los territorios conquistados, la mayor parte de lo que hoy es Irán e Irak.

²⁵ Para profundizar más en las causas de las conversiones ver Nakash, Yitzhak, *"The Shi'is of Iraq"*, Princeton, Princeton University Press. 2003.

tarismo. Podemos encontrar la razón de ello en el permanente estado de opresión infringidas por los diversos gobiernos árabes y no árabes, por su condición de facción minoritaria religiosa. Sumada a la idea de relegamiento por parte de los grupos gobernantes se encontraba una situación de claro desamparo económico e infraestructural.

Esta suerte de comunitarismo y la idea de opresión sufrida por los chiíes, constituía una condición de clase que hacía que la conversión de aquellos que se encontraban en esas regiones y con problemáticas similares fuese propicia. En Irak las comunidades Chiíes se han caracterizado por formar parte de las clases sociales más postergadas, con lo cual la identidad religiosa, imbuida de la historias de martirio y persecución, también comporta un componente de clase. Es probable que ante situaciones de vida similares, los suníes que vivían en este entorno transitaran una conversión paulatina a causa de la identificación con las comunidades chiíes.

Este alcance masivo de la conversión continuó hasta el siglo XX. Incluso en 1917, los británicos señalaron que las conversiones seguían siendo frecuentes. Por lo tanto, los chiitas de Irak son en su mayoría conversos recientes en los términos de historia del Islam (es decir, desde finales del siglo XVIII y en adelante).

A medida que la institucionalización del chiismo, es decir su proceso de clericalización, fue creciendo, observamos una esquematización en la reproducción de cuadros religiosos a partir de la formación de eruditos, pero también vislumbramos un desarrollo teórico que se va adaptando a los nuevos eventos que se van suscitando. El hecho de que los tribunales islámicos chiitas funcionaran independientemente de la estructura punitiva estatal sunni por ejemplo, no explicita el poder y control que poseía la comunidad religiosa, que asentada en su gran pragmatismo teórico, permitía que las comunidades chiitas funcionaran en con estructuras organizativas paralelas a las "estatales". Ello sumado al gran recurso económico con el que contaban, por la recolección de los impuestos islámicos, los hacía particularmente independientes.

En este sentido podemos ver que la institución Chiita proporcionaba tanto el fondo teórico-ético de sus comunidades, como también el aparato educativo y de reproducción, contando con un esquema punitivo y principios básicos de bienestar comunitario. Por su parte, el Imperio Otomano aseguraba la infraestructura estatal, necesaria para la organización, además de servicios públicos esenciales y el desarrollo de las "relaciones internacionales", en tanto seguridad exterior y comercio.

Cuando el Estado Iraquí entra en escena como Estado moderno, la esfera de interés del nuevo Estado y la organización religiosa entran en conflicto. Muchos de las acciones que se llevaban adelante por parte de la cúpula religiosa pasa ahora a manos del Estado, especialmente en materia educativa, punitiva y de servicios básicos.

Uno de los efectos primarios que estos cambios traen consigo es el crecimiento económico de parte de la población. Esta población empieza a imbricarse en los asuntos del Estado, haciendo imperante que el poder estatal tome en cuenta a este nuevo actor político. A partir de los cambios que se producen en el seno de la comunidad, la institución religiosa toma caminos diferentes que representan las dos grandes corrientes teóricas del Chiismo. Es llamativo encontrar, en estas dos respuestas, la historia misma de las divisiones en el seno de la corriente chií: el quietismo y el islam político.

La tradición quietista no debe ser equiparada al secularismo, donde se presume que el Estado y la religión tienen esferas de influencia importantes, pero separadas. En cambio, se basa principalmente en un tipo de devoción a las autoridades religiosas y sospecha de las políticas llevadas adelante por el gobierno, al cual considera ilegítimo. La acepción chií del quietismo en-

tiende que la política y la religión se unirían una vez que ocurra el retorno del Mahdi oculto. Incluso en momentos donde se vio disminuida en sus funciones, pone su principal foco en el seguimiento de la comunidad religiosa más que en la imbricación de políticas estatales.

La respuesta contraria fue el islam político chiita, que entendía que la religión debía ser parte fundante de todas las actividades que el Estado llevaba adelante, porque era el islam quien contaba con la capacidad moral para conducir a la sociedad en su camino de comunidad justa y equitativa.

Es en este marco de ideas donde surge en Irán un movimiento a fines de los años 60 que comienza a cuestionar la imagen del progreso y racionalismo occidental que se vivía en el país. Surge entonces un *ulema* que destaca por su participación en la política pública, el Ayatollah Jomeini. Su postura se impone como revolucionaria, contraponiéndose a los ulemas que solo pretendían reformas constitucionales.

La doctrina jomeinista, llamada Velayet-e-faqih²⁶, arguyó la necesidad imperiosa de instaurar un gobierno islámico, entendiendo que aquel que debía conducir dicho gobierno no podría ser otro que el hombre más calificado para sostener la Sharia, es decir, un jurista (*faqih*) reconocido como poseedor, en mayor grado que cualquier otro, de las dos cualidades indispensables: conocimiento completo de la ley y total justicia en su ejecución²⁷. Esta doctrina se constituye como un cambio dentro del dogma chií, que viene a zanjar la discusión de quién debería gobernar mientras el último imam continúe en su ocultación. El dirigente que llevaría adelante el gobierno, entonces, debía ser elegido entre el clero, particularmente entre los grandes Ayatollah del lugar.

Si bien la revolución Iraní conformó un hito dentro de toda la historia del chiismo mundial, fue de principal importancia para Iraq, tanto por su cercanía como por sus constantes relaciones de carácter clerical.

Por otro lado, con el nacimiento de la República Iraquí los chiíes que se habían acercado a los diferentes partidos políticos se ven excluidos de manera sistemática del gobierno, incluso notando la pérdida de las mínimas prerrogativas que habían adquirido durante la monarquía.

Con la consagración del partido Ba'az, y el control del Estado por parte de Saddam Husein en 1979, se desata una persecución contra Kurdos y Chiíes²⁸ de lo más sangrienta con un claro objetivo de marginación total. Cuando a fines de la década del 70 el islamismo Chií iraní cobra fuerza, sus pares iraquíes ven en el Partido Da'wa²⁹ una alternativa posible para la reforma revolucionaria islámica.

Saddam Hussein ve en este avance del Da'wa una amenaza que podría tener las mismas consecuencias que en el país persa. Como respuesta, en primera medida insta al clero chií a que deje de apoyar y desaliente a las corrientes de islam político. Si bien la sumisión por parte de algunos clérigos tuvo lugar, el dictador inició una política represiva contra el Partido Da'wa,

²⁶ Significa gobierno del jurista islámico. Velayet (en árabe: wilaya) significa gobierno en el sentido de un cargo o confianza moral, distinto del gobierno como una institución (hukuma); Por lo tanto, puede traducirse como "custodia", "fideicomiso", "mandato" o "tutela".

²⁷ Ver Sami Zubaida, *"Islam, The People and The State"*, London, 1993.

²⁸ Los kurdos y chiíes en Irak representan alrededor del 75% de la población. Según CIA en *"The world factbook, Iraq"* <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2075.html#iz> de datos estimados por el gobierno Iraquí en 1987 no contando con datos más recientes. Fecha de la consulta 08/09/2018.

²⁹ Partido político iraquí de corriente islamista chií fundado en 1957. Surge como corriente alternativa para los chiitas a la participación política, alejándose del partido comunista y del Baaz.

convirtiendo a la membresía al partido en un crimen capital. A finales de la década de 1970, los líderes de Da'wa huyeron del país o fueron encarcelados o asesinados.

Al declararse la guerra contra Irán en septiembre de 1980, se abre un proceso complejo para los árabes chiíes, que se encontraran en medio de una confrontación doble.

De cualquier modo, el gobierno de Hussein se verá signado por continuas guerras, sectarismos y divisiones que tendrán como principales víctimas a los kurdos del norte y a las mayorías chiíes. Pero también darán como resultado diversos movimientos que tratarán de contrarrestar la violencia extrema y propugnarán el bienestar de sus comunidades.

EL ISLAM CHIÍ ACTOR ESTATAL IRAQUÍ.

Con la desarticulación del aparato estatal iraquí y del ejército, producto de la invasión directa de los Estados Unidos en el año 2003 en territorio mesopotámico, se ponen en juego diversos elementos, donde el más importante para nuestro trabajo va a ser la posibilidad del Islam Chií iraquí, por primera vez en su historia, de ser el detentor del poder público estatal.

No siendo objeto de este estudio, debemos mencionar que los partidos políticos de base civiles chiitas, de claro contenido islamista, fueron los que lograron contener la realidad estatal a partir de la participación política. Sin embargo fue el clero, desde su fatwas y declaraciones, el que propugno los el proceso mediante el cual Irak pretendió darse una organización, aunque no interviniendo directamente como representantes políticos³⁰.

Al-Sayyid Ali al-Husseini al-Sistani es sin duda alguna el clérigo más importante de Irak, pero seguramente también del mundo chií. Sistani ha transitado todos los pasos que lo han llevado a convertirse en el Gran Ayatollah Iraquí, además de ser el guía de una cantidad enorme de musulmanes a lo largo del mundo. Sistani es, actualmente, el *Marja'* con mayor número de seguidores y ha construido una formidable red global de instituciones sociales y religiosas que se extiende mucho más allá de Irak. Como sucesor del quietista Abd-al Qasim Khoei, en 1992 se constituyó como el clérigo principal en la Hawza de Najaf³¹. Su producción académica gira en torno a temáticas quietistas tradicionales³² antes que políticas.

Esta reconocida tradición quietista hizo pensar que el clérigo, al igual que toda la Hawza de Najaf, se mantendrían al margen de los acontecimientos que se desatarían a partir de la invasión por parte de los Estado Unidos de Irak en 2003.

Esto se manifestó como un error en la concepción que se poseía sobre el alcance del quietismo, que si bien plantean no involucrarse directamente en la sociedad, no lo hacen desde un punto de vista secularista. Por el contrario, los clérigos se consideran a sí mismos como los guardianes generales del tejido moral y social de la sociedad, y en situaciones en las que creen que están en juego cuestiones cruciales, los clérigos quietistas tienen una tradición de dar a conocer sus opiniones en lo referente a las necesidades organizacionales y políticas.

Un claro ejemplo de esto se ve en una de las primeras intervenciones de al-Sistani, producida inmediatamente después de la caída del régimen de Saddam Hussein. En una *fatwa* emitida en

³⁰ Quizás es esta una de las mayores diferencias que pueden verse con el proceso revolucionario islámico iraní.

³¹ Hawza es un término que designa el establecimiento de formación religiosa de los clérigos chiíes. La principal Hawza histórica se encuentra en Najaf, en el sur de Irak. El ayatolá Ali al-Sistani es actualmente la autoridad principal.

³² Ejemplos de algunos de estos temas son: la higiene personal, los preparativos alimenticios y las relaciones sexuales

el mes de abril del 2003, advirtió a los clérigos que midieran sus aspiraciones en la búsqueda de cargos políticos y condenó duramente el saqueo de la propiedad del gobierno³³. Poco tiempo después, en otro edicto de carácter religioso declaró que aquéllos que habían sido designados por los estados ocupantes y que pretendían dictar una constitución no tenían una verdadera legitimidad para ello. Del mismo modo enfatizó que la única forma correcta de constituir un nuevo sistema político en Irak era por medio de elecciones generales, en las que el pueblo iraquí podría elegir representantes para su asamblea constituyente y el dictado de la constitución³⁴.

Pero la intervención de Sistani no fue meramente declarativa y en enero de 2004 promovió manifestaciones activas en todo el país para respaldar la propuesta del llamado a elecciones. Dicha demostración de fuerza fue suficiente para lograr su objetivo.

En clara referencia a los exiliados que pretendían hacerse con el poder iraquí, Sistani subrayó que el mismo no debía ser ejercido por los que venían del exterior. Asimismo, Sistani hizo hincapié en la virtud de la participación en las elecciones y se dijo a los votantes que Sistani recomendaba a los chiítas que votaran por la lista de la Alianza Unida de Irak (UIA), fijando su retrato en los carteles electorales de la UIA.³⁵

A su vez, y aun en razón de la defensa democrática del sistema iraquí, Sistani interpretó que la constitución no solo podía hacer una mención declarativa del islam como fuente de legalidad. El clérigo exigió que se declarara al islam como religión de estado, y entendió la necesidad de crear un Tribunal Constitucional, cuyos miembros debían ser expertos en la ley canónica islámica (Sharia), el cual debía ser instituido como un baluarte contra la posible irresponsabilidad de los gobernantes y como conductor de la sociedad civil.

El clérigo no encontraba ninguna contradicción en las referencias a la legitimidad democrática e islámica, ya que era evidente para él que donde la inmensa mayoría de la población era musulmana, las decisiones políticas debían también estar en línea con el islam. La Corte sólo sería un soporte que ayudaría al pueblo a no apartarse del islam, con lo cual pertenecía a la esfera de la propia voluntad del pueblo.

Sin embargo, si bien veía un papel para los estudiosos islámicos en el equilibrio del poder de la legislatura, basado en una constitución democráticamente ordenada, no abogaba por la regla directa de los estudiosos islámicos como en el sistema político iraní. Sistani advirtió contra cualquier tipo de sistema político etnocéntrico en el que los asientos y los ministerios se distribuyeran sobre la base del idioma o la religión.

En los subsiguientes años luego de la invasión se sucedieron diferentes cuestiones políticas y al-Sistani encontró la ocasión para manifestarse tomando el control de los acontecimientos. Su autoridad moral y religiosa hizo posible que su voz fuera escuchada por todos los chiítas, a través de sus representantes clericales en las mezquitas.

En el nivel de la elite, los líderes del movimiento Islamista Chií también sabían que dependían por lo menos de la aprobación tácita del gran Ayatollah y que una confrontación directa con él destruiría su legitimidad entre el pueblo chií.

Al rechazar la participación directa de los clérigos en la ejecución del poder político, Sistani

³³ Fatwa Al-Sistani del 20 abril de 2003. Fatwas (amwal al-dawla) en <https://www.sistani.org/english/>. Fecha de la consulta 08/09/2018.

³⁴ Fatwa Al-Sistani del 29 noviembre de 2003 (ib)

³⁵ Fatwa del 11 octubre de 2004 (ibíd.)

favoreció un anclaje general del sistema político en la legitimidad islámica de acuerdo con su filosofía quietista. En este marco, pese a no detentar el ejercicio directo del gobierno, convirtió en dependiente a todo el arco político, ya que como líder de las instituciones islámicas chiitas tenía el control popular sin el cual los dirigentes no contaban con la legitimidad suficiente para formar parte de los nuevos órganos de administración.

CONCLUSIONES

Según lo que hemos visto a partir del análisis histórico político que hemos desarrollado acerca del islam chií podemos individualizar diversos matices que surgen de la esfera de lo dogmático, por una parte y de lo político por otra.

En primera medida cabe establecer que según hemos abordado pertinentemente, y tomando en consideración el concepto de iglesia establecido por Weber³⁶, entendemos que el Islam en su rama Chii cumple con los caracteres de poseer carisma de oficio, tener aspiraciones universales en cuanto al número de fieles y poseer una línea evolutiva que tienda a la formación organizacional eclesiástica. La posibilidad de entender al Islam Chií como “Iglesia” hace posible aceptar que la concepción religiosa tiene en sus fieles el concepto de soberanía. Más aún si tenemos en cuenta las características particulares de la comunidad chií que imponen de manera obligatoria para la prosecución del dogma la elección de un erudito islámico en su carácter de Ayatollah, que guíe las elecciones de vida espiritual y ritual de las personas a su cargo.

En este punto es que debemos recordar la discusión análoga que se presentó en el caso de la Iglesia Católica, cuando se exigía para su personalidad la soberanía territorial sobre una población. Como bien señala Jaime Bonet Navarro al exponer las cuestiones relativas a la pérdida de soberanía territorial por los estados pontificios, *“la existencia de una peculiar soberanía espiritual pontificia, distinta a la soberanía territorial de cualquier Estado, puesto que, en realidad, ni en aquellos momentos ni ahora, la Santa Sede ha necesitado la soberanía territorial para el ejercicio efectivo de las distintas modalidades de actividad internacional. Para ello le basta su soberanía espiritual consustancial a su condición de cabeza de la Iglesia.”*³⁷

Pero pese a que existe una unidad organizacional dentro de la rama chií musulmana, es cierto que la inexistencia de un solo núcleo de poder, ubicado en un solo lugar religioso, se presenta primeramente como uno de los obstáculos a sortear al momento de otorgar personalidad a esa rama del islam. A pesar de ello y teniendo en cuenta las sucesivas modificaciones que se dieron en el marco de la teoría internacional a fin de otorgar personalidad a entes que claramente detentaban la calidad de sujetos internacionales, sería sugestivo remarcar algunas de las nociones que se abordaron en el caso de la historia política iraquí.

Como podemos observar, la figura del Gran Ayatollah responde en la actualidad a perspectivas de poder doméstico en la mayoría de los casos, encuadradas mayormente dentro de un determinado marco territorial, pero con una representación de características transnacionales. El caso de Al-Sistani no es la excepción. El clérigo representa uno de los baluartes morales y rectores de la vida política iraquí toda. Pero no es menos real que cada uno de los grandes Ayatollahs no son circunscribe su influencia en la esfera local, sino que es fuente de emulación para personas en comunidades diversas a lo largo del mundo. Esto puede presentarse como una incipiente institucionalización de carácter clerical.

³⁶ Ver Max Weber “La Ética protestante y el espíritu del capitalismo”. NoBooks Editorial, 2011.

³⁷ Jaime Bonet Navarro. “La relevancia internacional de la iglesia católica”. Anuario de derecho canónico 3 [Abril 2014], 185-215, ISSN: 2254-5093.

Desde este paradigma podemos entender que pese a poder obtener otros marcos de emulación en clérigos de menor jerarquía, que contradigan los dictámenes de los gran ayatollah, no resultando sus fatwas o dictámenes de obligatorio cumplimiento, la realidad coyuntural ha impulsado un profundo control hacia dentro de la comunidad chiita por parte de quienes detentan los altos grados de clero.

Podemos vislumbrar un ejemplo de esto en las revueltas impulsadas por el Sayed Mqtaq Al-Sader, que aunque contando con un gran número de adeptos, su falta de orden religiosa hizo que tuviera que subsumir sus intenciones a las directivas del Gran Ayatollah imperante en Najaf.

La vida internacional del Islam Chií se vería mucho más resaltada si hubiéramos utilizado a Irán como caso testigo, tanto en la actualidad como durante la hegemonía de Jomeini. Pero el hecho de poder analizarlo desde el caso iraquí nos permitió acercarnos a una situación signada por dos elementos: Por un lado, la inexistencia del control directo desde el Estado teocrático como fuente necesaria para el ejercicio del poder soberano sobre la población y, por ende, la constitución de un marco equiparable a lo estatal; por otro lado, pese a que no fue profundizado en el presente trabajo, el Ayatollah Al-Sistani posee un sinnúmero de seguidores no solo ubicados en el país de la mesopotamia. Muchos fieles tanto de Pakistán, como de India y en otros países occidentales siguen su guía espiritual como camino de fe. Este punto es quizás uno de los principales aspectos que pugnan por el reconocimiento de la personalidad internacional del islam chií, ya que implica la interacción del ente clerical religioso con la población de otros Estados, y probablemente con otros Estados, organizaciones no gubernamentales, o entes religiosos.

Es por todo esto que resulta interesante profundizar en la necesidad de reconocimiento de nuevos sujetos internacionales plausibles de obligarse y ejercer derechos, en tanto que representan identidades propias del marco espiritual, pero encarnadas en entelequias organizadas desde el punto de vista institucional, que deberían ser respetadas y representadas. Estos nuevos sujetos, que no responden a marcos conocidos o preestablecidos de ente, sino que suponen la necesidad de repensar el esquema internacional para integrarlos como personalidades internacionales al esquema mundo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ángela Iranzo Dosdad, "La religión: un silencio de las Relaciones Internacionales. Causas de un exilio académico y desafíos teóricos de un "retorno" forzado", Colombia Internacional 76. Julio a diciembre de 2012.

Charles Tripp, "Historia del Iraq" Madrid: Cambridge University Press, 2003.

Danièle Hervieu-Léger, "Vers un nouveau christianisme. Introduction à la sociologie du christianisme occidental" Paris : Éditions du Cerf, 1986.

Gema Martín Muñoz, "Iraq: un fracaso de Occidente (1920-2003)" Barcelona : Tusquets, 2003.

Gilles Kepel, "Irak, los chiíes y el futuro de la región" Afkar/Ideas Políticas, Primavera de 2005.

Gilles Kepel, "La Yihad. Expansión y declive del Islamismo" Barcelona : Ediciones Península, 2001.

Hachem Constance Arminjon, "Chiisme et Etat. Les clercs à l'épreuve de la modernité", Paris, CNRS éditions, 2013

Hussein Abdulwaheed Amin "The Origins of the Sunni/Shia split in Islam"

http://www.usislam.org/SunniShia/origins_of_the_sunni-shia%20split.htm

Ileana Cid Capetillo y Pedro González Olvera. "*Los sujetos de las relaciones internacionales*", en Relaciones Internacionales, Nos. 33-34, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Relaciones Internacionales, México, julio-diciembre de 1984.

International Crisis Group, "Shiite Politics in Iraq: The Role of the Supreme Council", Middle East Report no. 170 – 15 November, 2007.

Jaime Bonet Navarro, "*La Relevancia Internacional de la Iglesia Católica*". Anuario de Derecho Canónico 3 185-215 Abril 2014.

Jaime Bonet Navarro, "*La Relevancia Internacional de la Iglesia Católica*" Anuario de Derecho Canónico 3. (Abril 2014).

Kal Holsti, "*Política Mundial: Cambio y Conflicto*". México: FCE., 1995,

Karel Dobbelaere, "Secularization: a Multi-Dimensional Concept" 1981.

Nakash, Yitzhak, "The Shi'is of Iraq", Princeton, Princeton University Press. 2003.

Pierre-Jean Luizard, "Histoire politique du clergé chiite", Paris : Fayard, 2014.

Rafael Calduch Cervera. "*Capítulo 5. Los actores internacionales*" en Relaciones Internacionales. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, pp. 105-111.

Roberto Blancarte, "Religión y sociología; cuatro décadas alrededor del concepto de secularización". Estudios Sociológicos XXX: Número Extraordinario.2012.

Sami Zubaida, "Islam, The People and The State", London : I.B. Tauris, 1993.

Soren Schmidt, "The role of Religion in politics. The case of Shia-Islamism in Iraq" Nordic Journal of Religion and Society, 2009, 22 (2): 123–143.

Viejo Ximénez, J.M., "*Posición jurídica de la Iglesia católica en el orden internacional*" Revista Española de Derecho Canónico 158,(2005)

Weber, Max, "*La Ética protestante y el espíritu del capitalismo*". NoBooks Editorial, 2011.

Las negociaciones Mercosur-Unión Europea

Un análisis crítico desde la perspectiva mercosureña

Francisco Castaño

Resumen

Desde sus orígenes, el Mercosur ha intentado establecer un acuerdo comercial con la Unión Europea. A pesar de las disparidades estructurales entre ambas regiones y de las magras concesiones que está dispuesta a ofrecer la parte europea, todo parece indicar que tarde o temprano se logrará un acuerdo. El objetivo del trabajo es analizar la relación del Mercosur con la Unión Europea con el fin de dilucidar qué beneficios y qué perjuicios acarrearía para el bloque suramericano un acuerdo comercial. Se concluye que un acuerdo será perjudicial para la parte mercosureña tanto cualitativa como cuantitativamente, profundizando su condición de países periféricos.

Palabras clave: Mercosur - Unión Europea - negociaciones birregionales - comercio de bienes

INTRODUCCIÓN

La relación entre los países del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) se adscribe a un vínculo de tipo Norte-Sur, en donde tiene lugar no solo la división geográfica suscitada, sino que —fundamentalmente— se condicen desiguales grados de desarrollo, niveles de integración y poder. Desde sus orígenes, el Mercosur ha intentado establecer un acuerdo con la UE con los objetivos tanto de fortalecer la iniciativa subregional como de impulsar su inserción en la economía internacional, en un proceso signado por permanentes avances y retrocesos. Ahora bien, considerando los puntos de partida disímiles así como de las magras concesiones que están dispuestos a ofrecer desde el bloque europeo en el intercambio de ofertas, ¿conviene realmente un acuerdo comercial para el Mercosur? A pesar de las estructurales disparidades en materia económica, industrial, tecnológica y jurídica en términos de integración entre una región y otra, todo parece indicar que es inminente el arribo a un acuerdo birregional, en un proceso de negociaciones que lleva más de 20 años.

El objetivo de este trabajo es analizar las negociaciones entre el Mercosur y la UE desde sus orígenes hasta el marzo de 2018, a través de las rondas de negociaciones, los datos comerciales birregionales y los permanentes intereses contrapuestos —principalmente en lo relativo al intercambio de ofertas para el comercio de bienes—, con el fin de dilucidar qué beneficios y qué perjuicios acarrearía para el bloque suramericano un acuerdo comercial, así como también interpretar los resultados de las negociaciones entre ambos bloques desde la perspectiva mercosureña.

La hipótesis plantea que un acuerdo entre el Mercosur y la UE será perjudicial para la primera

parte no solo en los sectores industriales y de servicios, más desarrollados desde el lado europeo, sino también ante la falta de oportunidad para colocar libremente sus mercancías agropecuarias en aquel mercado.

El trabajo se divide en tres secciones. En la primera, se examina qué se entiende por la dicotomía Norte-Sur y centro-periferia y se describe brevemente el comercio exterior del Mercosur con la UE atendiendo a aquella división; en la segunda sección, se analizan las negociaciones entre ambos bloques desde sus orígenes hasta marzo de 2018; finalmente, se interpretan los resultados de las rondas y se aducen posibles perspectivas y dinámicas de un eventual acuerdo desde la óptica mercosureña, analizando también diversos estudios de impacto.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Para poder comprender de una mejor manera la relación entre el Mercosur y la UE, se parte de la consideración de dos categorías analíticas conocidas: las dicotomías divisiones Norte-Sur y centro-periferia.

Cuando se hace referencia a la categoría “Norte-Sur”, la misma indica viejas divisiones entre los Estados, entre los países ricos y pobres, los desarrollados y subdesarrollados, industrializados y menos industrializados o no industrializados (del Prado, 1998); a ello puede agregarse la división, *grosso modo*, entre los países productores y exportadores de bienes y servicios intensivos en capital con trabajo altamente calificado y los de mercancías agropecuarias y minerales (y sus derivados) así como también bienes intensivos en mano de obra poco calificada. Fundamentalmente, se alude a una división que responde, además de consideraciones económicas, a elementos de poder y de percepción, sin adscribirse necesariamente a criterios geográficos (del Prado, 1998), aunque, para la relación Mercosur-UE, la última categoría bien se condice.

Por otro lado, puede afirmarse que la división Norte-Sur tiene su correlato en la teoría centro-periferia desarrollada por Raúl Prebisch en el marco de la Comisión Económica Para América Latina (Cepal) a partir de la década de 1950. Al respecto, la teoría sostiene que el comercio internacional no consiste en un intercambio entre pares: algunos países son económicamente más poderosos que otros (los del centro) y por ende pueden negociar en términos que favorecen el desvío de la plusvalía de los países débiles (la periferia) al centro (Wallerstein, 2006).

Siguiendo aquellas categorías de análisis como también los preceptos de Immanuel Wallerstein (2006), puede decirse que la relación entre el Mercosur y la UE se enmarca en un sistema-mundo caracterizado por una economía-mundo capitalista definida, entre otras cosas, por ser un sistema que da prioridad a la incesante acumulación de capital y por la existencia de una división internacional del trabajo. Con respecto a esta última cuestión, los países del Mercosur se destacan por su inserción en la división internacional del trabajo en conjunto a partir de la exportación de bienes como la soja, petróleo, minerales, azúcar y carnes (y sus derivados), mientras que la UE se caracteriza por la exportación de mercancías intensivas en capital y recursos humanos calificados, gracias a la locomotora impulsada por Alemania y Francia, aunque también, por ser un bloque compuesto por 28 países (por lo menos hasta que termine el proceso *brexít*), existen Estados en donde la producción agrícola y sus derivados juegan un importante rol, incluso en países como Francia y Alemania, que son dos de los mayores productores agrícolas del bloque³⁸.

³⁸ No pude dejar de mencionarse el rol que cumple la Política Agrícola Común (PAC) en la UE, en donde el porcentaje de gasto agrícola ronda un 38% en el presupuesto regional, que se destina a más de 12 millones de agricultores y

Como se mencionó anteriormente, uno de los elementos que denotan una relación Norte-Sur como también a la categoría centro-periferia encuentra su correlación en el intercambio comercial; en este sentido, el comercio entre el Mercosur y la UE se adscribe claramente a aquellas categorías.

Tabla 1: Importaciones disgregadas del Mercosur desde la UE (en miles de US\$)

Código	Descripción del producto	Valor para 2017	% sobre el total
'84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas; etc.	8.714.156	19,1
'30	Productos farmacéuticos	4.946.578	10,8
'85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; etc.	4.225.473	9,3
'87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	3.769.102	8,3
'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; etc.	3.412.109	7,5
'29	Productos químicos orgánicos	2.689.984	5,9
'90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; etc.	2.104.920	4,6
'39	Plástico y sus manufacturas	2.009.274	4,4
'38	Productos diversos de las industrias químicas	1.661.911	3,6
'73	Manufacturas de fundición, de hierro o acero	987.467	2,2
Subtotal	Primeros diez	34.520.974	75,6
Total	Todos los productos	45.679.602	100

Nota: en el Mercosur no se considera a Venezuela, que desde diciembre de 2016 se encuentra suspendida.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Trade Map.

Como puede observarse en la tabla 1, los primeros diez grupos de bienes importados por el Mercosur desde la UE están compuestos principalmente por manufacturas de origen industrial (MOI), químicos y plásticos, destacándose automóviles y sus partes, maquinaria y equipo y productos medicinales. Es decir, atendiendo al elevado código arancelario de los bienes provenientes desde Europa, puede decirse que tiene lugar una importación de bienes de valor agregado medio-alto y alto desde la UE, lo cual denota la necesidad de los países del Mercosur en la compra de insumos para sus producciones industriales así como también el rol de los laboratorios europeos en la salud de esos países suramericanos.

Tabla 2: Exportaciones disgregadas del Mercosur hacia la UE (en miles de US\$)

ganaderos y que genera más de 40 millones de empleos directos e indirectos. Por ende, no debe soslayarse en las negociaciones con el Mercosur el papel que conforman los *lobbies* agropecuarios al interior del bloque europeo, quienes plantean sus demandas tanto a los gobiernos nacionales como también a la propia UE, que es la encargada de implementar la PAC.

Código	Descripción del producto	Valor para 2017	% sobre el total
'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	6.381.877	14
'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	4.642.310	10,2
'12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; etc.	2.843.890	6,2
'09	Café, té, yerba mate y especias	2.577.382	5,7
'84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas; etc.	2.457.481	5,4
'72	Fundición, hierro y acero	2.360.670	5,2
'47	Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas; papel o cartón para reciclar; etc.	1.944.379	4,3
'02	Carne y despojos comestibles	1.922.295	4,2
'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; etc.	1.851.833	4,1
'20	Preparaciones de hortalizas, de frutas u otros frutos o demás partes de plantas	1.786.712	3,9
Subtotal	Primeros diez	28.768.829	63,1
Total	Todos los productos	45.588.482	100

Nota: en el Mercosur no se considera a Venezuela, que desde diciembre de 2016 se encuentra suspendida.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Trade Map.

Por el lado de las exportaciones hacia la UE, la tabla 2 denota la predominancia de bienes agropecuarios y minerales, aunque también aparecen –en menor medida– máquinas y sus partes. Los primeros diez grupos de productos exportados explican tanto un porcentaje como también un monto más reducido que para el caso de las importaciones, lo cual denota la concentración y dependencia de puntuales bienes industriales por parte de los países del Mercosur así como también la diversidad de bienes agrícolas y minerales que los mismos exportan hacia la UE, fundamentalmente soja y derivados, minerales de hierro y cobre y café. En palabras de Sánchez Díez & Ruiz Huélamo (2012: 90): “el comercio de la UE con el Mercosur se encuentra altamente concentrado sectorialmente y con una distribución muy heterogénea”. Analizadas las consideraciones relativas a la posición de partida del Mercosur como bloque con respecto a la UE, la siguiente sección aborda las negociaciones birregionales.

REGULARIDADES EN LAS NEGOCIACIONES BIRREGIONALES: ETAPAS E INTERCAMBIOS DE OFERTAS

Incluso con anterioridad a la conformación del Mercosur, la UE ya era un socio estratégico en el comercio y la inversión en la región conosureña, lo cual ha posibilitado la apertura de múltiples espacios para la cooperación (Makuc *et al.*, 2015). Ahora bien, en los albores de la década de 1990, en un contexto internacional signado por el fin de la Guerra Fría, el triunfo del capitalismo occidental en general y del neoliberalismo en particular, estas cuestiones marcarían a fuego en esa época a Suramérica en cuanto a las concepciones políticas y económicas en el modo de concebir y realizar la integración regional, de la cual el Mercosur es un hijo predilecto.

En efecto, los preceptos del Consenso de Washington y del regionalismo abierto³⁹ mellaron

³⁹ El concepto de *regionalismo abierto* fue originariamente formulado por el entonces Primer Ministro japonés Masayoshi Ōhira, quien propuso iniciar “una cooperación regional abierta acorde con la era de la comunidad global”, en el marco de la experiencia de la cooperación regional iniciada en el Pacífico a fines de la década de 1970 (Cepal, 1996). Por su parte, la Cepal acuñó el mismo concepto para hacer referencia a un proceso que, según el organismo, se encontraba en curso en América Latina y el Caribe. La institución argumentaba que el objetivo del

muy fuerte en la forma de integrarse entre sí y con respecto al mundo entre los países que conformarían el Mercosur, y los gobiernos ortodoxos de la región, encabezados por Menem y Collor de Mello, materializarían la puesta en marcha del bloque subregional, impulsando la desgravación generalizada, lineal y automática para todo el universo arancelario. Si bien se buscó constituir al Mercosur como un mercado común, en donde se estableciera el libre comercio y un arancel externo común que resguardase y protegiese a la producción intra-bloque, los preceptos del regionalismo abierto así como la intención de no quedarse afuera de un sistema que se encontraba en un momento de reconfiguración del orden mundial calarían hondo en los tomadores de decisiones sudamericanos, al punto tal que el objetivo secundario inmediato a la creación del bloque fue la suscripción de acuerdos con las dos mayores economías de ese entonces: la UE y los Estados Unidos. Para el caso de la búsqueda de un acuerdo con la UE, el camino ha sido largo y no ha estado exento de dificultades y obstáculos, los cuales siguen vigentes en la actualidad.

LAS PRIMERAS NEGOCIACIONES

Como se mencionó con anterioridad, luego de la firma del Tratado de Asunción el Mercosur estableció como uno de sus objetivos lograr un reconocimiento internacional que favoreciera el desarrollo del incipiente bloque, y el primero provino de la UE, con la firma de un Acuerdo de Cooperación en 1992. A partir de allí, el interés mutuo entre ambos bloques continuó ascendiendo al punto tal que suscribieron el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Mercosur-UE (AMIC), firmado en 1995 y ratificado en 1999, y cuyos objetivos eran establecer una asociación estructurada en tres ejes: el diálogo político, la cooperación y el comercio.

El AMIC estableció el objetivo de liberalizar el comercio y establecer regulaciones en diversos sectores, destacándose la idea de cooperar en el comercio, ciencia y tecnología, educación, entre otros. También se creó un Consejo de Cooperación compuesto por miembros de instituciones de la UE y el Mercosur, con el objetivo de supervisar el acuerdo. Al respecto, en el marco de la primera reunión del Consejo en noviembre de 1999, se instituyó al Comité de Negociaciones Birregional (CNB) como órgano superior a través del cual se canalizarían las negociaciones comerciales. En este punto, las reuniones en abril del 2000 marcaron el puntapié inicial de las negociaciones para la concreción de un tratado de libre comercio (TLC). Para no escapar a los objetivos del trabajo y describir el contenido de todas las rondas comerciales, se menciona que hasta el 2004, año de la parálisis de las negociaciones, se desarrollaron 15 rondas de la CNB y dos reuniones ministeriales.

A modo de referencia de aquí en adelante, debe considerarse la divergencia estructural de intereses entre el Mercosur y la UE desde el origen de las negociaciones en torno a nueve capí-

regionalismo abierto era: "(...) hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente (...). Ello significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros (...)" (Cepal, 1994: 12-13).

De esta manera, la Cepal desarrollaba un concepto funcional a la liberalización del comercio y concebía la competitividad de las economías a partir de la integración regional como puente para su posterior inserción *hacia afuera*, mediante la apertura hacia terceros mercados. Se afirma entonces que no puede comprenderse la creación del Mercosur sin el marco temporal y político-ideológico constituido por la victoria occidental pos Guerra Fría y los postulados del Consenso de Washington y del regionalismo abierto esgrimidos por la propia Cepal, cuestiones que se complementaban con las políticas implementadas en los gobiernos de la región, quienes crearon el Mercosur con una impronta totalmente diferente a los ideales originarios de cooperación en sectores estratégicos pergeñada por los gobiernos de Alfonsín y Sarney.

tulos que son materia de discusión en las negociaciones⁴⁰. Para el Mercosur, el interés principal está enfocado en el acceso al mercado europeo para sus bienes agropecuarios y derivados, fundamentalmente carnes y biocombustibles. Por el lado de la UE, los objetivos apuntan a la apertura del mercado de bienes industriales y, fundamentalmente, a la ampliación de las preferencias denominadas como “OMC *plus*” –que incluyen el comercio de servicios, compras gubernamentales, el tratamiento de las inversiones y la aceptación de nuevas reglas de protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI)–, especialmente en lo referido a la obtención del reconocimiento de una serie de indicaciones geográficas (IG) asociadas a bienes originarios de la UE, como ciertos quesos y vinos y otras bebidas espirituosas.

Ahora bien, durante los primeros años de tratativas, el objetivo del Mercosur era suscribir un TLC sin exclusión de productos, con la eliminación de todas las barreras (arancelarias y no arancelarias) que impedían o dificultaban el pleno acceso al mercado europeo. Por el otro lado, la UE afirmaba la necesidad de una oferta compatible con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el sentido que cubriera más del 90% del comercio histórico, porcentaje que consideraban como una parte “sustancial” del comercio, una imposición que Carlos Bianco (2016) calificó con certeza como “totalmente arbitraria”.

Sin embargo, como fundamentan Andrés Makuc, Gabriela Duhalde & Ricardo Rozemberg (2015), podía alcanzarse el 90% sin comprometer la liberalización de productos sensibles –los agropecuarios–, que eran los de mayor interés para el Mercosur y que se encuentran fuertemente protegidos, en oposición a la baja protección de la UE para la mayor parte del universo arancelario. En este sentido, de acuerdo a las pretensiones europeas, los productos agropecuarios entrarían bajo el sistema de cuotas, mientras que la ampliación de estas últimas dependería no ya de las negociaciones birregionales sino del resultado de las rondas de la OMC, excluyendo por ende aquellos temas de la mesa de negociación hasta tanto se resolvieran las tratativas multilaterales⁴¹.

En este primer período de negociaciones, los principales cortocircuitos fueron generados por la agresividad con la que la UE intentó imponer sus intereses ofensivos y por la poca flexibilidad que demostraban los negociadores europeos a la hora de responder a las demandas del Mercosur. Fundamentalmente, se trata de la negativa a hacer efectivo el trato especial y diferenciado (en adelante, TED) que requerían los países del Mercosur –por tratarse de un bloque compuesto por países en desarrollo– para que el eventual acuerdo resulte mutuamente beneficioso, comprendiendo cuestiones tales como un menor nivel de cobertura, cronogramas de desgravación más lentos y períodos de gracia que antecedan a las reducciones arancelarias (Bianco, 2016). En este sentido:

“El compromiso por parte de la UE de garantizar un trato especial y diferenciado a favor del Mercosur (...) nunca se manifestó ni en los cronogramas de desgravación ni en la cobertura de las ofertas. Por el contrario, las negociaciones se desarrollaron como si ambas partes contaran con un idéntico nivel de desarrollo económico y, por lo tanto, estuvieran obligadas a comprometerse en igual magnitud en todas las disciplinas de negociación. En

⁴⁰ Para una profundización del análisis de la discusión sobre los nueve capítulos (comercio de bienes, reglas de origen, defensa comercial, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios y establecimiento, derechos de propiedad intelectual e indicaciones geográficas, compras públicas, y aduanas y facilitación del comercio), véase Ramos Martínez *et al.* (2017: 86-94).

⁴¹ La UE manifestó en forma sistemática al Mercosur que las concesiones que podría brindarle en el campo agrícola (la eliminación de ayuda interna y subsidios) dependían de los avances que tuvieran lugar en el ámbito de la OMC, puntualmente en la Ronda de Doha, que había comenzado a desarrollarse en noviembre de 2001 y que terminaría en un fracaso rotundo.

este contexto, las negociaciones alcanzaron una suerte de juego de suma cero, en donde las ganancias de una de las partes implicaban pérdidas para la otra y la ambición por encontrar intereses comunes y trabajar en conjunto resultó inexistente” (Bianco, 2016: 29-30).

De esta forma, luego de casi una veintena de reuniones y de que los primeros dos intercambios de ofertas —en mayo⁴² y septiembre⁴³ de 2004— resultaran infructuosos, las partes decidieron interrumpir las negociaciones en octubre de ese año debido a las grandes diferencias existentes.

EL *IMPASSE* NEGOCIADOR Y LAS REUNIONES EXTRAOFICIALES

Las insatisfacciones por las ofertas entre ambos bloques y la nula consideración de la UE de un TED hacia el Mercosur fueron la causa para frenar las negociaciones birregionales, dando paso a un replanteo de las mismas y a la necesidad de reconsiderar diversas cuestiones, si es que se pretendía arribar a un acuerdo.

Desde el estancamiento de las tratativas, ocurrieron una serie de hechos que confluyeron para rever las posturas negociadoras. Al respecto, es insoslayable que la crisis económica y financiera desatada en 2008 tuvo como principales afectados a los países desarrollados, siendo la UE una de las regiones más afligidas. En este contexto, con el objetivo de sortear el estancamiento de las economías del bloque, la Comisión Europea impulsaría una reanudación de las negociaciones con el Mercosur aunque no sin diversas reticencias por países encabezados por Francia, quienes presentaron un documento ante el Consejo de la UE criticando la decisión de retomar las negociaciones sin un debate previo y sin tener consideración de los posibles impactos que podría provocar en la economía europea (Makuc *et al.*, 2015).

En este marco, luego del estancamiento de las negociaciones tuvo lugar un intercambio de documentos entre los dos bloques, en donde presentaron cuestiones centrales en el proceso negociador en lo concerniente a los “parámetros” y a los “elementos” para un posible acuerdo. Luego de estos intercambios, en 2008 y 2009 tuvieron lugar dos encuentros informales en donde se pasó revista a los puntos pendientes en vista de relanzar oficialmente las negociaciones. Finalmente, en marzo de 2010 se desarrolló una Reunión de Alto Nivel en Buenos Aires, en donde los jefes negociadores de ambos bloques asumieron determinados “compromisos” con relación a los intereses ofensivos de la otra parte⁴⁴ (Bianco, 2016).

En definitiva, el *impasse* de las negociaciones no sería más que una pausa histórica oficial, de cinco años y medio, y las tratativas se reactivarían en mayo de 2010 en la VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe, realizada en Madrid, en donde los mandatarios acordaron el relanzamiento de las negociaciones comerciales⁴⁵.

⁴² En esa primera ocasión, el Mercosur ofertó una desgravación de bienes que cubría el 86,6% del comercio con la UE, para quien la oferta resultó insuficiente. Por su parte, si bien la oferta de la UE abarcaba el 93,6% del comercio, se excluía a los bienes agropecuarios, condicionando la ampliación de cuotas y la eliminación de toda clase de ayuda interna y subsidios a los avances de la Ronda de Doha.

⁴³ En este segundo intercambio, la oferta del Mercosur se redujo al 71% del comercio en la canasta de liberalización total, que se explica entre otras cosas por el establecimiento de cuotas del 20% y 50% para autopartes, antes con una liberalización total. Por el lado de la UE, se mantuvo la estructura de la oferta de mayo, pero se contrajeron las cuotas ofrecidas para varios bienes agropecuarios, lo cual hacía inviable las pretensiones mercosureñas.

⁴⁴ Para una descripción de los parámetros, elementos y compromisos intercambiados, véase Bianco (2016: 30-31).

⁴⁵ De todas maneras, el estancamiento de las negociaciones no fue un obstáculo para que la UE avanzara en acuerdos con algunos países del Mercosur. En este sentido, se destaca el Acuerdo de Asociación Estratégica entre la UE y Brasil, suscrito en 2007, país que venía evidenciando un gran crecimiento con el gobierno de Lula da Silva.

LA REANUDACIÓN DE LAS TRATATIVAS Y LA SITUACIÓN HASTA MARZO DE 2018

Partiendo de las experiencias fallidas y las duras condiciones impuestas por la UE, estas cuestiones provocaron que a partir de la reanudación de las negociaciones las exigencias del Mercosur fueran más rigurosas, con el objetivo de alcanzar un acuerdo más equilibrado sin soslayar su situación estructural. En este sentido, el Mercosur comenzaría a ejercer mayor presión para que la UE efectivamente reconozca las asimetrías económicas entre ambas partes y garantice la incorporación de cláusulas de TED. Sin embargo, la posición de la UE no resultó ser conciliadora. Bajo el argumento de que en los últimos años los países del Mercosur se habían beneficiado de un proceso de crecimiento acelerado y de una mejora generalizada de las condiciones de vida de sus poblaciones, la UE consideraba que el TED ya no se justificaba, al menos en la misma medida que en ocasión de los anteriores intercambios de ofertas (Bianco, 2016).

Luego de la reanudación oficial, los países del Mercosur comenzaron a elaborar su oferta común en 2012, anunciando dos años más tarde que tenían una oferta consolidada. Junto a esta cuestión, puede decirse que el proceso negociador se aceleró a partir de los cambios particularmente de dos gobiernos desde fines de 2015: la llegada a la presidencia de Mauricio Macri en Argentina y, luego del *impeachment* a Dilma Rousseff, de Michel Temer en Brasil. Estos cambios reimpulsaron las negociaciones, al punto tal que se arribaría a un nuevo intercambio de ofertas.

De esta forma, en mayo de 2016 se produjo el tercer intercambio en lo relativo al comercio de bienes, servicios y compras públicas; de esos tres, el que merece mayor atención es el primero. Teniendo como referencia el último intercambio (septiembre de 2004), por el lado Mercosur se destaca una mayor amplitud (del 71% al 87%) en la canasta de bienes de desgravación arancelaria, a la vez que se simplificó la estructura y las características de los plazos y se eliminaron las preferencias fijas. Por el lado de la UE, la nueva oferta excluye una menor cantidad de bienes desgravados completamente (del 93,6% al 89,2%), mientras que los bienes agrícolas seguirían siendo objeto de mecanismos tales como preferencias fijas, cuotas y precios de entrada.

Lo que se destaca de la última oferta europea en el comercio de bienes son dos cuestiones vitales para los intereses del Mercosur: por un lado, se excluye de la liberalización una cantidad más importante de bienes con relación a 2004, afectando particularmente a ciertos productos de la oferta exportable del Mercosur, como carne vacuna, etanol, aceite de girasol, tabaco y ciertos vinos (BID-INTAL, 2016). Por el otro lado, la UE incluyó en su oferta una cuota de 70.000 toneladas de carne vacuna (cifra menor a las 100.000 toneladas ofrecidas en 2004) y una de 600.000 toneladas de etanol que permitiría importar cada año sin aranceles, números que están demasiado lejos de las aspiraciones del Mercosur de llegar como mínimo a 130.000 toneladas para el primero y a un millón para el segundo (El Observador, 03/03/2018). Y, además de estos desacuerdos sobre el tonelaje de carne, los diplomáticos del bloque europeo han dicho que las normas de origen aún deben ser incluidas en el acuerdo político provisional (El Economista, 11/12/2017).

De todas maneras, a pesar de estas disonancias en el intercambio de ofertas, el impulso que los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil le imprimían a la posibilidad de arribar a un arreglo hizo que se renovaran las expectativas de firmar un acuerdo político durante las reuniones mantenidas en Buenos Aires en diciembre de 2017, en coincidencia con la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC⁴⁶. Sin embargo, los resultados de las negociaciones no tuvieron el desen-

⁴⁶ Cabe recordar que para ese entonces ya regía sobre Venezuela la suspensión de los derechos y obligaciones inherentes de su participación en el Mercosur, cuestión fijada en diciembre de 2016 que se recategorizó como “suspensión”.

lace esperado. En la Reunión Ministerial entre ambos bloques, el Mercosur realizó una presentación de las mejoras introducidas en su oferta de comercio de bienes, la cual no tuvo una respuesta completa ni satisfactoria por parte de la UE. Dado que tampoco fue posible llegar a una conclusión en cuestiones tales como DPI y compras públicas, la decisión de ambas partes fue que sería mejor continuar trabajando para llegar al acuerdo en 2018 (Ramos Martínez *et al.*, 2017).

Es importante rescatar un aspecto que hasta ahora no se ha mencionado, y es el hecho de que los textos que se intercambian las partes en las negociaciones revisten un carácter confidencial, y ha sido a partir de filtraciones en las redes sociales que se ha podido conocer algunos aspectos de los mismos. En este sentido, se destaca el capítulo relacionado con la solución de diferencias, que pone en evidencia cómo podrían ser forzados los países del Mercosur a ceder soberanía jurídica y aceptar exigencias aún mayores que las definidas por Europa en otros TLC con países periféricos. A estas cuestiones se suman tres grandes demandas por parte de la UE: primero, una mayor liberalización para la participación de las empresas europeas en las compras públicas de los países del Mercosur; segundo, una mayor flexibilización y menor control en las normas de origen; y, tercero, una mayor protección de la propiedad intelectual para extender y profundizar privilegios monopólicos, lo que llevaría, como se ha observado en otros acuerdos entre países centrales y periféricos, a un aumento sustancial de precios de medicamentos, restringiendo el desarrollo de la industria farmacéutica local de genéricos y limitando aún más el acceso a la salud (Marchini, 2018).

Ahora bien, ya en 2018, el 2 de marzo tuvo lugar el último encuentro birregional en Asunción, en donde existía la intención de firmar un principio de acuerdo; sin embargo, se prorrogaron las negociaciones por un tiempo más. En este sentido, el ministro de Finanzas de Francia, Bruno Le Maire, aseguró que: “la negociación con el Mercosur está bloqueada por diferentes razones”, fundamentando que debe existir la misma reciprocidad en la aplicabilidad de reglas socioeconómicas y ambientales en la producción agrícola entre ambas regiones, en el sentido de que: “uno no puede explicarle a un productor que debe ajustarse a reglas muy restrictivas en Francia, en Alemania, en España o en Italia si el mismo producto no es hecho de la misma manera en otro continente” (La Nación, 19/03/2018). Considerando también su afirmación de que: “es preferible tomar más tiempo para lograr un buen acuerdo” (Lamiral, 2018), todo ello hace suponer que las negociaciones seguirán su largo y sinuoso curso durante un tiempo más.

Retomando los tres ejes de negociación planteados en el AMIC, sin lugar a dudas que el pilar comercial es el que ha encontrado mayores dificultades en el transcurso de las negociaciones, mientras que en los otros dos —el diálogo político y la cooperación— las negociaciones del texto del acuerdo están muy avanzadas, a pesar de la existencia de algunas diferencias menores que al más alto nivel político, se ha expresado, podrían solventarse rápidamente (Sánchez Díez & Ruiz Huélamo, 2012).

INTERPRETACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES Y PERSPECTIVAS SOBRE UN POSIBLE ACUERDO: ¿ALGO QUE GANAR?

Desde un principio ha quedado plasmada la dificultad de alcanzar un acuerdo birregional, no solo por la diferencia existente de hecho entre las partes negociadoras, sino también porque los objetivos que cada una buscaba alcanzar son diferentes, poco condescendientes y tienen

sión indefinida” en agosto de 2017. Al respecto, es en el contexto de reorientación neoliberal del bloque sudamericano en el que debe comprenderse la suspensión de Venezuela, cuya presencia significaba un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos fijados por los gobiernos que representan el cierre del ciclo progresista (Simonoff, 2017).

escasos puntos en común con respecto a lo que pretende la contraparte. Este choque de intereses se plasmó en una postura defensiva indeclinable por ambas partes en el transcurso de las tratativas, las cuales fueron percibidas, como se mencionó anteriormente, desde una óptica de suma cero. A los cuidados europeos de una invasión de productos agropecuarios se suman los temores sobre todo de Brasil y Argentina de sufrir un aluvión de bienes industriales que derrumbe el entramado interno existente (considerando que la industria europea es una de las más desarrolladas), lo cual hace casi imposible arribar a un acuerdo.

Entre los países que más se verían afectados por el ingreso de productos agropecuarios desde el Mercosur, puede mencionarse a Francia, Irlanda y Polonia. En este sentido, resulta esclarecedor el hecho de que desde el sector agrícola francés estiman que, en caso de llegar a un acuerdo, miles de toneladas de carne entrarán cada año a Europa (que es casi un mercado cautivo de la carne francesa) al precio de unos 30.000 empleos perdidos y una reducción de 10% del precio de venta. Además de las consideraciones comerciales⁴⁷, las reservas se explican sobre todo por las consecuencias políticas que puede tener esta negociación, ya que el sector agropecuario forma parte del ADN de Francia, primer productor agrícola de la UE (Corradini, 2018). Para comprender el marco de sensibilidad del sector agropecuario francés y las tensiones que se viven a esta altura de las negociaciones, en la primer visita de Emmanuel Macron como presidente de Francia al salón de la Agricultura en París fue recibido con silbidos por parte de muchos agricultores franceses, a modo de protesta por la competencia desleal que tendrían frente a la carne proveniente del Mercosur, producida a costos inferiores y con criterios sanitarios y de calidad menos exigentes que en Europa (El Economista, 25/02/2018).

Y, lo que no es menor, al argumento de los intereses nacionales debe agregarse que la cuestión de la eliminación de los subsidios agrícolas sería tratada una vez que finalicen exitosamente las negociaciones en la OMC, respetando las disposiciones multilaterales por sobre los regionales, lo cual es entendible. Sin embargo, en las ofertas dispuestas en los otros sectores como servicios, compras públicas, DPI e IG, el bloque europeo pretende alcanzar disposiciones que van más allá de la OMC, salteándose el estancamiento de la instancia multilateral que ellos mismos recuerdan respetar para el tratamiento de los subsidios agrícolas. Considerando el fracaso que constituyó la Ronda de Doha y que no existe en la actualidad algún tipo de consenso entre los países agrícolas y los industriales en el plano multilateral, al disponer que el otorgamiento de concesiones en el sector agropecuario deba estar atado a aquellas negociaciones, la UE licúa cualquier tipo de concesión —por lo menos en el mediano plazo— con respecto a los sectores más potenciales del Mercosur, haciendo imposible que se amplíen las ganancias para estos últimos más allá de las cuotas ofertadas por los europeos.

Por otro lado, otra de las cuestiones que profundizaron la grieta entre ambos bloques fue que la UE dejó de considerar al Mercosur como un espacio compuesto por países en desarrollo, negando por ende la necesidad de otorgar el correspondiente TED en las obligaciones y plazos a implementar, como si estuviesen en paridad de condiciones. En este sentido:

“(…) tanto en la discusión de las disposiciones de la parte normativa del acuerdo, como en las características de la oferta de liberalización en las diferentes áreas (...), el TED nunca apareció en forma concreta. Es más, si en los hechos la negociación se desarrolló como si ambas partes fueran iguales y estuvieran obligadas a compromisos de igual magnitud o

⁴⁷ Aunque la cuota de 70.000 toneladas anuales que la UE importaría sin aranceles desde el Mercosur equivale apenas al 1% del total de la producción europea y al 4,5% de la francesa, los ganaderos galos afirman que el mercado no puede absorber este aumento, que se sumaría a las 65.000 toneladas que la UE se comprometió a importar libremente desde Canadá a partir de la firma del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, en inglés) —en vigor desde 2017—, en un contexto de caída del consumo de carne en Europa (El Economista, 17/01/2018).

importancia en todas las áreas de la negociación, el panorama que se fue conformando mostraba un desequilibrio de derechos y obligaciones en favor de la parte económicamente más fuerte” (Makuc *et al.*, 2015: 14).

Ahora bien, para poder comprender el porqué de la insistencia estructural del Mercosur para continuar con las negociaciones a pesar de las magras ganancias y de las grandes pérdidas potenciales, una cuestión que merece consideración es la situación que atraviesa el bloque suramericano. En este sentido, el Mercosur se encuentra actualmente en una etapa de indefinición y estancamiento como proceso de integración, conjugándose imperfecciones en aspectos institucionales propios del bloque junto con el hecho de que sus principales miembros atraviesan desde hace años una situación económica lejos de la vivida en la primera década del 2000. A partir de ello, quizás pueda entenderse la idea de los gobiernos del Mercosur de dinamizar al bloque y a sus economías a partir del impulso de acuerdos comerciales con otros países y regiones, destacándose, junto con el de la UE, las negociaciones en curso con Corea del Sur, Japón, Canadá y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, en inglés).

De esta manera, los fundamentos del regionalismo abierto vuelven a ser importantes para los gobernantes de los países del Mercosur como método para dinamizar al bloque e insertarse en el mundo, a partir de la firma de acuerdos comerciales con otros países y bloques con el objetivo de hacer más competitivas las economías nacionales, en un contexto de retracción de la economía mundial y de mayor proteccionismo en países como Estados Unidos desde la llegada de Donald Trump. Las palabras del presidente Macri al respecto son elocuentes en los objetivos expansionistas del bloque: “Avanzar en el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea es una prioridad y Argentina está comprometida, dispuesta a hacer los esfuerzos necesarios para dinamizar las negociaciones” (Casa Rosada, 21/12/2015). A su vez, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil se minimizan los obstáculos que existen para un pacto, al afirmar que: “Queda muy poco por negociar y no son temas fundamentales” (El Economista, 11/12/2017), soslayando las dificultades intrínsecas de las negociaciones para los miembros del Mercosur en aras de obtener un acuerdo a toda cosa, con el objetivo quizás de inyectar una dosis de aprobación internacional y de aire fresco al alicaído gobierno golpista de Michel Temer.

ESTUDIOS DE IMPACTO: UNA ADVERTENCIA DE LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE UN EVENTUAL ACUERDO

No se puede finalizar el análisis sin considerar cuáles son las perspectivas de instituciones especializadas sobre los posibles resultados de un eventual acuerdo para los países del Mercosur. Al respecto, se destacan dos estudios: uno del Centro de Economía Internacional (CEI) desarrollado en 2013 –recopilado por Bianco (2016)– y otro del Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (ODEP-UMET), realizado en 2017.

Con respecto al primero, se fundamenta que un acuerdo entre el Mercosur y la UE será terriblemente perjudicial para el primero, y que la parte europea sería la única ganadora desde un punto de vista puramente mercantilista como consecuencia del aprovechamiento de las preferencias arancelarias en materia de bienes y servicios, fundamentalmente a causa de un aumento de las exportaciones a Brasil y a la Argentina. Por el lado de los dos socios más grandes del Mercosur, las perspectivas no son para nada alentadoras. Ambos países sufrirían un fuerte déficit comercial adicional, teniendo para el caso argentino una doble explicación: por un lado, se produciría una caída de las exportaciones totales, debido a que, si bien las preferencias im-

plícitas en el acuerdo permitirían incrementar el flujo exportador hacia la UE, al mismo tiempo se erosionarían las preferencias existentes en el Mercosur respecto de Brasil –su principal socio comercial–, lo que llevaría a una caída de las exportaciones hacia este destino sin que las ventas a Europa puedan equilibrarlas; por el otro lado, tendría lugar un fuerte incremento de las importaciones argentinas provenientes de la UE en virtud de las preferencias comerciales otorgadas, que irían en detrimento en gran parte de las compras externas que anteriormente se realizaban en Brasil, las que sufrirían una importante caída.

En términos cuantitativos, con base en el estudio del ODEP-UMET (2017), se calcula que Argentina sufriría la pérdida de alrededor de 186.000 puestos de trabajos industriales (133.000 registrados y 53.000 no registrados). Los principales sectores afectados en términos absolutos serían la metalmecánica, sensibles (calzado, textil, marroquinería y muebles), autopartes, química y automotor.

De todas formas, más allá del impacto negativo del comercio en términos cuantitativos y estáticos, al pensar los efectos dinámicos del acuerdo se produciría una fuerte reprimarización de las exportaciones argentinas y brasileñas, en detrimento de ventas de productos industriales de mayor valor agregado y contenido tecnológico dirigidos puntualmente hacia el comercio de intrazona –por ejemplo, el comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil abarca prácticamente la mitad del comercio bilateral–. Por el contrario, se acentuaría el patrón importador del Mercosur de MOI provenientes de la UE. En consecuencia, el acuerdo profundizaría la tradicional inserción internacional de los dos mayores países del Mercosur como proveedores de materias primas y alimentos, e importadores de manufacturas de mayor valor agregado y contenido tecnológico, en este caso provenientes de la UE (Bianco, 2016). Como consecuencia, en el caso del Mercosur:

“(…) la primarización productiva y comercial resultantes del acuerdo llevaría al achicamiento o, directamente, la desaparición de ciertos sectores industriales, con el consiguiente incremento permanente del desempleo. Los escasos sectores “ganadores” del acuerdo serían sectores rurales con un bajo coeficiente de empleo y, por ende, no se podrían constituir en sectores absorbentes de población sobrante desplazada de los sectores manufactureros” (Bianco, 2016: 37).

CONCLUSIÓN

La posibilidad de alcanzar un acuerdo entre el Mercosur y la UE se ha mostrado truncada desde su propia concepción, en virtud de los intereses contrapuestos y de las concesiones irreducibles que muestra sobre todo la parte europea. A pesar de ello, los países del Mercosur (incluso con la sucesión de gobiernos nacionales de diferente signo político) decidieron no dar por finalizado ese acuerdo como sí lo hicieron, por ejemplo, con el ALCA.

Analizando solamente desde el punto de vista del comercio de bienes, los países del Mercosur se verían perjudicados tanto por el escaso margen que tendrían para insertar sus mercancías agropecuarias a la UE como por el aluvión de bienes industriales que sufrirían desde aquel mercado. Por el otro lado, en virtud del poder comparado y del consenso interno propio como bloque desarrollado, la UE se ha mostrado inflexible en su posición de no abrir su mercado agropecuario, basándose tanto en los reclamos internos como en la inexistencia de un marco jurídico multilateral que establezca reglas de juego en ese ámbito. Considerando que el bloque europeo demanda requerimientos tales como IG para ciertos quesos y vinos, incluso para el sector agropecuario mercosureño en su conjunto el panorama de un acuerdo dista de ser benévolo.

En este sentido, a pesar de los escasos beneficios que obtendría el Mercosur en virtud de lo ofrecido por la contraparte europea, los gobernantes mercosureños siguen insistiendo en arribar a un acuerdo, con objetivos que soslayan las consideraciones fácticas y los diversos estudios de impacto. Está más que claro que las negociaciones son políticas y no técnicamente económicas, y que el papel proteccionista del Estado europeo es insoslayable, tanto en forma *defensiva* hacia el sector agropecuario interno, como también *ofensiva* hacia la industria y las cuestiones “OMC *plus*”, por lo que es inocultable el hecho que el Mercosur compite en una inferioridad de condiciones muy evidente.

Como corolario, se confirma la hipótesis de que un acuerdo será perjudicial para el Mercosur, tanto en términos cualitativos –favoreciendo a escasos sectores agropecuarios a la vez que se avanza hacia la desindustrialización de los países miembros– y cuantitativos –por la pérdida global de empleos y la imposibilidad de que “el campo” los reabsorba–, lo que traerá aparejado una profundización de las desigualdades internas, el fortalecimiento de la matriz productiva agropecuaria y minera, la pérdida en el entramado industrial, el cambio de muchas leyes y normas internas, un aumento en los índices de desempleo y pobreza y, en definitiva, la consolidación en su condición de países periféricos. Considerando el secretismo alarmante y escasamente democrático con el que se llevan a cabo las negociaciones, debemos entablar la discusión necesaria en los más altos niveles, y estará en manos de los dirigentes del Mercosur aceptar la subordinación en un acuerdo de este tipo.

REFERENCIAS

Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL) (2016), “Informe MERCOSUR N° 21, Segundo semestre 2015-Primer semestre 2016”, BID-INTAL, Buenos Aires, pp. 132-141.

Bianco, C. (2016), “Acuerdo Mercosur-Unión Europea: el nuevo Pacto Roca-Runciman, pero sin la carne”, *Coyuntura y Desarrollo*, Buenos Aires, n° 369, pp. 28-38.

Casa Rosada, 21/12/2015, “Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay”, Buenos Aires, Argentina, en:
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay> (última consulta: 20/03/2018).

Comisión Económica Para América Latina (Cepal) (1994), “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, Santiago, pp. 9-19.

----- (1996): “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe”, pp. 99-103.

Corradini, L. (2018), “Macron puso un freno al acuerdo con la UE, pero siguen las negociaciones”, *La Nación*, nota del 26/01, Buenos Aires, Argentina, disponible en:
<https://www.lanacion.com.ar/2104074-macron-puso-un-freno-al-acuerdo-con-la-ue-pero-siguen-las-negociaciones> (última consulta: 20/03/2018).

Del Prado, J. (1998), “La división Norte-Sur en las relaciones internacionales”, *Agenda Internacional*, Lima, v. 5, n° 11, pp. 23-34.

El Economista, 11/12/2017, “Carne y etanol, freno en TLC Mercosur-UE, México”, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Carne-y-etanol-freno-en-TLC-Mercosur-UE-20171211-0182.html> (última consulta: 25/03/2018).

- , 17/01/2018, “Ganaderos franceses temen la llegada de carne sudamericana”, México, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Ganaderos-franceses-temen-la-llegada-de-carne-sudamericana-20180117-0186.html> (última consulta: 29/03/2018).
- , 25/02/2018, “UE promete un acuerdo equilibrado con el Mercosur”, México, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/UE-promete-un-acuerdo-equilibrado-con-el-Mercosur-20180225-0101.html> (última consulta: 29/03/2018).
- El Observador*, 03/03/2018, “Otro revés para TLC entre el Mercosur y la Unión Europea”, Uruguay, disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/otro-reves-tlc-el-mercosur-y-la-union-europea-n1177597> (última consulta: 25/03/2018).
- La Nación*, 19/03/2018, “Francia dice que está ‘bloqueada’ la negociación Mercosur-Unión Europea”, Buenos Aires, Argentina, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2118425-francia-dice-que-esta-bloqueada-la-negociacion-mercosur-union-europea> (última consulta: 22/03/2018).
- Lamiral, C. (2018), “Confirmado: Francia complica el acuerdo entre Mercosur y la UE”, *Ámbito*, nota del 21/03, Buenos Aires, Argentina, disponible en: <http://www.ambito.com/915840-confirmado-francia-complica-el-acuerdo-entre-mercosur-y-la-ue> (última consulta: 22/03/2018).
- Makuc, A.; Duhalde, G. & Rozemberg, R. (2015), “La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?”, BID-INTAL.
- Marchini, J. (2018), “Las increíbles concesiones de Macri, Temer, Vázquez y Cartes a la Unión Europea”, *Nodal*, nota del 23/01, disponible en: <https://www.nodal.am/2018/01/las-increibles-concesiones-macri-temer-vazquez-cartes-la-union-europea-jorge-marchini/> (última consulta: 29/03/2018).
- Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior (ODEP) (2017), “Acuerdo Unión Europea – Mercosur: 186.000 puestos de trabajo en riesgo”, UMET, Argentina, 9 pp.
- Ramos Martínez, A.; Rozemberg, R.; Makuc, A.; Svarzman, G. & D’Elía, C. (2017), “Informe MERCOSUR No. 22: renovando la integración”, BID-INTAL, pp. 86-94.
- Sánchez Díez, Á. & Ruiz Huélamo, P. (2012), “El acuerdo de asociación de la UE y el MERCOSUR: de las trabas comerciales a las posibilidades en la cooperación y el diálogo político”, *Regional and Sectoral Economic Studies*, España, v. 12, n° 2, pp. 85-96.
- Simonoff, A. C. (2017), “Inserción argentina en los inicios de la era Trump”, *Relaciones Internacionales*, La Plata, v. 26, n° 52, 9 pp.
- Wallerstein, I. (2006), *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. México: Editorial Siglo XXI.

La Cooperación Sur-Sur. Sobre la posibilidad de una institucionalización en América Latina y el Caribe.

Delfina Pis Diez

Resumen

Mediante el presente trabajo se pretende realizar un sucinto análisis de la Cooperación Internacional al Desarrollo, más específicamente de la modalidad Sur-Sur. Examinando por separado cada concepto que la compone como “cooperación”, “desarrollo”, “derecho al desarrollo”, “sur”, para poder llegar a comprender de qué se trata. Por otro lado, destacar la ausencia de un “CAD de la CSS” y sobre la posibilidad de institucionalizarla para poder darle una regulación y control.

Palabras clave: CSS, AOD, derecho al desarrollo, América Latina y el Caribe, integración, asimetrías.

EL DERECHO AL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A TAL FIN.

Se puede observar que la Cooperación Internacional se establece desde el nacimiento de la Organización de Naciones Unidas, que mediante su Carta Constitutiva estableció en el Capítulo I –Propósitos y Principios – artículo 1.3 que los Estados deben tomar medidas a través de la cooperación internacional en distintos aspectos, para así cumplir con los objetivos. Asimismo, en el artículo 55 del Capítulo IX –Cooperación Internacional Económica y Social– dispuso que “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: **a.** niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; **b.** La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y **c.** el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.”⁴⁸

En la esencia misma de la cooperación está como fin el beneficio, objetivo e interés mutuos, tiene cómo método el trabajo en conjunto de quienes están en busca de eso y esos intereses pueden ser económicos, políticos, ambientales, de seguridad, de desarrollo, entre otros. Este último será el que se analizará mediante este trabajo.

⁴⁸ <http://www.un.org/es/charter-united-nations/>

En relación al concepto de desarrollo las teorías fueron siempre desde el punto de vista económico. Sin embargo, en las últimas décadas apareció un nuevo enfoque. A partir del informe de UNICEF de 1987, se plantea el “ajuste con rostro humano”, así fue que se entendió que se debía introducir una variable social a las necesidades políticas de ajuste. Como consecuencia, la idea de desarrollo se va considerando como un proceso de ampliación de las capacidades de las personas. “Existen estrategias alternativas. Pero el prerrequisito para ponerlas en práctica es el compromiso político de los dirigentes de cada país y de la comunidad internacional de dar prioridad a la protección de los más pobres al mismo tiempo que se promueve la recuperación del crecimiento económico...así pues la aplicación de estas medidas vitales y la capacidad actual sin precedentes de ponerlas a disposición de la gran mayoría, podría ser un elemento crucial del ‘ajuste con rostro humano’...”⁴⁹

Por otro lado, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define al desarrollo como el “proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”⁵⁰

Para el premiado con el Nobel de Economía, Amartya Sen “...la ampliación de la capacidad del ser humano tiene importancia directa e indirecta para conseguir el desarrollo...” (Sen, 2001, pág. 78). Plantea al desarrollo como la libertad de las personas para que elijan cómo vivir sus vidas y que ello es lo que se les debe garantizar.

De modo que el desarrollo como un proceso de ampliación de las capacidades de las personas es la idea hegemónica de lo que hoy es el desarrollo. Tiene tres grandes funcionamientos: vida larga y saludable, niveles básicos de educación y nivel de vida decente. Sin embargo, vale aclarar, que en la práctica cuando se hace referencia a la medición del desarrollo muchas veces se continúa clasificando a los países según su PBI interno, se sigue observando al desarrollo como el crecimiento económico de un país es decir desde el punto de vista del crecimiento económico como valor fundamental.

Ahora bien, el derecho al desarrollo, el cual desde finales de los 70 a principios de los 80 comenzó a hacerse visible en distintos instrumentos internacionales, si bien ya se hacía referencia a este derecho. Mediante la Resolución 34/46 de noviembre del 1979, la Asamblea General resaltó que el derecho al desarrollo es un derecho humano y que la igualdad de oportunidad para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que forman las naciones.⁵¹ De manera posterior, en 1986, con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo se lo consolidó como “...un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él...”, y por otro lado, se pone a la persona humana en el centro de atención como “...el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo...”.⁵²

Por último, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 – Conferencia Mundial de Derechos Humanos- reafirmó el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable y como integrante de los derechos humanos fundamentales, a la vez que reafirma a la persona

⁴⁹<http://www.unicef.org/spanish/sowc/archive/SPANISH/Estado%20Mundial%20de%20la%20Infancia%201987.pdf>

⁵⁰http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/SP_Nota%20de%20Practica_Desarrollo%20de%20Capacidades.pdf

⁵¹ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/34/46&Lang=S>

⁵² <http://www.un.org/es/events/righttodevelopment/declaration.shtml>

humana como sujeto central. Y que “...los Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. La comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo...”⁵³

Por lo que una adecuada herramienta para cumplir con aquel deber sería la Cooperación Internacional al Desarrollo, la cual tiene distintos medios de implementación. El que quiero describir y analizar es la llamada Cooperación Sur-Sur (en adelante, CSS). La mayoría coincide en que es un fenómeno que existe desde la década de los 50, más específicamente con la I Conferencia Afro-Asiática celebrada en Bandung -Indonesia- en 1955⁵⁴. El objetivo de su comunicado final tuvo como fin marcar una distancia entre los países africanos y asiáticos de los industrializados, mediante una creciente cooperación técnica y científica entre ellos. Esta Conferencia fue fundamental como referente del despertar de los pueblos coloniales.

Por lo que esta cooperación no puede ser considerada como una nueva modalidad, es antigua y ha ido evolucionando, tan antigua como la tradicional cooperación Norte-Sur. Por cierto, hay que destacar que se diferencia de ella por sus tres principios básicos: horizontalidad, consenso y equidad, que hacen que las distinciones propias de la tradicional no sean aplicables a la CSS, como los son por ejemplo desarrollo/en desarrollo, donante/receptor, entre otras.

A raíz de aquel despertar en reclamo contra un orden internacional considerado injusto y desigual es que se da el surgimiento de la CSS y en los años siguientes el del Movimiento de No Alineados y el de un nuevo orden económico internacional –NOEI-, se constituye la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo y el Grupo de los 77. Y es así que se ha buscado fortalecer las capacidades de los considerados sub-desarrollados o en desarrollo frente a los desarrollados, a través de la unidad y solidaridad mutua.

Esta necesidad de unirse en búsqueda de objetivos individuales o comunes tuvo la influencia de los diferentes contextos históricos en los cuales los focos de atención fueron puestos en otras cuestiones. Durante la guerra fría, las dos potencias se disputaban la hegemonía, uno ponía su atención en expandir su comunismo y el otro en acaparar todas las zonas posibles para que ese comunismo no se expanda. Finalizada esta disputa, quien quedó como vencedor se dedicó a potenciar su hegemonía y casi dos décadas después, producto de los ataques del 11 de septiembre del 2001, se vio obligado a poner casi toda su atención, por no decir toda, en la lucha contra el terrorismo.

Con esto que ha sido denominado la “seguritización” de la agenda, la atención tanto de la potencia estadounidense como de los demás países del Norte se apartó de aquellos del Sur que no eran un obstáculo en la lucha contra el terrorismo. Para algunos esto no ha sido beneficioso, para otros sí lo fue, en razón de que posibilitó ir obteniendo de manera progresiva una autonomía regional.

La Cooperación Sur-Sur, ha sido definida como el resultado de una doble necesidad del mundo sub-desarrollado: la necesidad de desvincular el desarrollo de los países del “Tercer Mundo” del desarrollo de los países capitalistas desarrollados y la necesidad de buscar nuevas vías que contribuyan al desarrollo económico y al progreso social de las naciones subdesarrolladas.

⁵³ http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

⁵⁴ “La Conferencia Afroasiática declara su convencimiento de que una cooperación amistosa en conformidad a estos principios y desarrollo de la paz y seguridad internacionales, mientras la cooperación en el campo económico-social y cultural contribuiría a crear una común prosperidad y el bienestar de todos”

(García Lorenzo, 1987, pág. 46)

Sin embargo, aún no hay un consenso general en cuanto a la definición de este modo de cooperación. Se puede citar, a modo de ejemplo, la definición clásica que da el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– junto con el Fondo de Naciones Unidas para la Población: “la interacción entre dos o más países en desarrollo que intentan sus objetivos de desarrollo individuales o colectivos mediante intercambios de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos”.

Por lo que, de acuerdo a la definición, los países en desarrollo serían el Sur. Sin embargo, el Sur ha sido definido por oposición al Norte “...pero es el norte el que se autodesigna y exodigna a su exterioridad; el subdesarrollo es la ausencia de los niveles de desarrollo que muestran los países desarrollados, que son quienes establecen el contenido de qué debe entenderse por desarrollo; la pobreza y la riqueza lo son respecto de algo y ese algo es definido por quien lo tiene por oposición de aquel que carece...” (Surasky, 2014)

Analizando la cooperación entre países pertenecientes al Sur, se reconoce que “...Para dejar atrás su situación de marginalidad internacional y convertirse en un eje relevante en el sistema global, sus países deben definir un proyecto más claro y sólido y buscar formas de sumar fuerzas...Eso dependerá de muchos elementos, en los cuales la Cooperación Sur-Sur puede tener un papel destacado en la medida en que ésta va más allá de juegos de poder e influencia o estrechos intereses económicos, ya que se fundamenta en la generación de iniciativas de interés y beneficio mutuo...” (Freres, 2013, pág. 143)

Este medio de implementación de la cooperación internacional al desarrollo ha tenido, según Ayllón Pino, tres factores que explican su surgimiento: 1) al relativo éxito de algunos países del Sur que alcanzaron apreciables niveles de desarrollo socio-económico y adquirieron nuevas tecnologías y competencias en distintas áreas; 2) al papel que la cooperación internacional jugó en la adquisición de estas capacidades nacionales; y 3) a la activación de un diálogo político entre países en desarrollo que comprendieron la necesidad de llamar la atención y articularse en temas clave como la relación entre comercio y desarrollo o las asimetrías del sistema económico internacional. (Ayllón Pino, 2010, pág. 2)

Por otro lado, Ayllón Pino hace referencia a una cuestión interesante, a la cual define como la filosofía de la cooperación sur-sur: “...Lo esencial radica en reconocer que la CSS es un filosofía cooperativa y un amplio marco de colaboración entre sociedades y Estados que se encuentran en similares situaciones de desarrollo; que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar niveles satisfactorios de bienestar; que pueden proporcionar mejores prácticas y orientaciones sobre el uso más eficiente de la cooperación a través de la transferencia sistemática y sostenida de experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles...”. Asimismo, entiende que la filosofía se manifiesta en sus características particulares: su horizontalidad, su consenso y su equidad. (Ayllón Pino, 2010, pág. 2)

Se debe hacer referencia a la ayuda o asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la cual consiste, a grandes rasgos, en los desembolsos realizados por los países considerados los “más ricos” y que adquieren la calidad de “donantes”, a los países más pobres o a aquellos que se encuentran en vías de desarrollo y que tienen la calidad de “receptores”. El fin es la mejora de las economías de estos últimos. Esos desembolsos se realizan siguiendo los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Dentro de este sistema se encuentra una organización multilateral con el fin de evaluar las políticas a seguir sobre el desarrollo en los países que la integran, esto es el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

Hay quienes sostienen que la AOD cuenta con ciertos problemas, los cuales “...radican en las

instituciones, más que en los recursos. Aunque el donante acepte la obligación moral o política de otorgar ayuda, en términos jurídicos esta sigue siendo voluntaria y discrecional, y el receptor no tiene ningún derecho adquirido sobre ella. Estos problemas se ven agravados por dos tendencias que aquejan a la arquitectura institucional del sistema de ayuda: la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda...". (Sanahuja, 2011) Asimismo, entiende que estos problemas se agravan en los países con instituciones débiles y alta dependencia de la ayuda.

En este orden de ideas, se considera que la ayuda es muy poco eficaz ya que en oportunidades no llega a su destino final, "...al quedarse en manos de oligarcas y dictadores, o perderse en los vericuetos de corruptelas y burocracias. En ese sentido, los chinos están dando una lección a Occidente en cuanto a la eficacia; por mucho que evidentemente no sean filántropos ni defensores de la democracia ni de los derechos humanos, lo cierto es que los créditos de una serie de entidades públicas chinas ya suponen un monto mayor que la propia AOD y que los créditos del BM." (López Palomero, 2012, pág. 170)

Esto da cuenta de que no se deben confundir la AOD con la CSS. Esta se diferencia de la otra en que la AOD es un apoyo a la economía de los que se considera que necesitan de él y la CSS es cooperación propiamente dicha, es decir se da una interacción, un proceso de intercambios entre pares.

INTEGRACIÓN Y REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Hay quienes sostienen la necesidad de trascender las restrictivas competencias de que adolece la cooperación al desarrollo tradicional para asumir un enfoque más amplio y transversal. Y conceptualizan la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) como "...la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país...". (Millán Acevedo, 2015, pág. 87) Plantea ello en razón de que los fenómenos de interdependencia han convertido a la pobreza y a la desigualdad en desafíos que afectan a todos los países en su conjunto. En base a esta coherencia de políticas es que se requiere de una acción cooperativa entre los Estados.

Analizando los factores del crecimiento de la CSS en la región de América Latina y el Caribe, se señala que algunos de ellos se ven en "...la renovación de los procesos de cooperación e integración regional. En particular, en la aparición de nuevos modelos o estrategias regionalistas 'post-liberales'. Como lo son ALBA y UNASUR. Aunque se tratan de iniciativas diferentes, en general, todos apuntan a enfoques mas comprehensivos del regionalismo y la integración, dejando atrás al modelo del 'regionalismo abierto'. Además de reflejar los liderazgos, rivales de Venezuela y Brasil, ambos proyectos regionales se basan en visiones más 'desarrollistas'..." (Sanahuja, 2011)

La región ha pasado por múltiples procesos de integración, sin un éxito rotundo en ninguno de ellos. Para la eficacia de cualquier iniciativa regional sobre el desarrollo es indispensable una institucionalización fuerte y por sobre todas las cosas un consenso general sobre el tema, es decir que no sea abarcado desde diferentes procesos y puntos de vista. Por otro lado es sumamente necesario un ordenamiento jurídico que sea tanto imperativo como eficaz, como así también un debido tratamiento de las asimetrías existentes tanto al interior en la región como de ésta hacia afuera.

El tratamiento de las asimetrías se ha tenido presente en algunos organismos de integración regional desde sus inicios –UNASUR–, en otros ha sido agregado con posterioridad a la creación del organismo –Mercosur–. Y los mecanismos para el tratamiento de las desigualdades son de alguna manera una interacción entre pares en busca de un mayor desarrollo.

En el contexto de la UNASUR se ha establecido el Fondo de Iniciativas Comunes – FIC – el cual tiene como finalidad apoyar programas y proyectos intergubernamentales orientados a contribuir a los objetivos de UNASUR establecidos en los artículos 2° y 3° del tratado constitutivo. El financiamiento de estas iniciativas comunes tiene como objetivo concretar proyectos que promuevan el desarrollo sustentable de las poblaciones de los Estados miembros y que propendan al logro de los objetivos de la Unión y a la construcción de una ciudadanía e identidad suramericanas, así como a contribuir a la reducción de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social.

En el caso de los países que integran el MERCOSUR se pueden observar asimetrías en relación a los tamaños de las economías, los pesos demográficos y las riquezas de cada uno de ellos. Si se analizan las asimetrías entre los países fundadores Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con respecto a los tamaños de sus economías y los pesos demográficos, claro que las diferencias entre Argentina y Brasil con los dos más pequeños será grande. Pero con las riquezas no sucede lo mismo, puesto que los dos más grandes tienen grandes desigualdades hacia el interior del país.

Por otro lado, en el ámbito del MERCOSUR se ha creado el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – FOCEM -, y se trata del primer mecanismo solidario de financiamiento propio de los países integrantes y su objetivo es reducir las asimetrías existentes en el bloque. Los proyectos que se financian son para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

Hay una mayoritaria opinión respecto a la necesidad de reforzar los procesos de integración en la región. Marta Lagos y Daniel Zovatto analizan el por qué no ha avanzado la integración en Latinoamérica y su respuesta está en la desconfianza, los débiles lazos de amistad y la falta de políticas públicas destinadas a limar las asperezas históricas. Todo ello conlleva riesgos de que “...los países latinoamericanos opten de manera gradual por encontrar respuestas individuales a sus problemas, condenando así a la región y a ellos mismos a volverse cada día más irrelevantes en el actual proceso de globalización...” (Lagos & Zovatto, 2007)

Como se ha dicho parece necesaria una agenda renovada de la integración regional, con medidas en ámbitos muy variados: en el fortalecimiento institucional, la generación de un ordenamiento jurídico más imperativo y eficaz, y un marco de resolución de controversias más efectivo. En segundo lugar, en políticas activas orientadas a la mejora de la competitividad, como la mejora de las infraestructuras regionales, las políticas de innovación tecnológica. En tercer lugar, en un adecuado tratamiento de las asimetrías, y el fomento de la cohesión social y territorial, en aquellos ámbitos en los que se justifique una acción regional. Por último, la creación de mecanismos de participación ciudadana con un efectivo y controlado funcionamiento. Con todo ello podría evitarse el estancamiento progresivo de los distintos proyectos de integración, o al menos intentarlo.

La reducción de la cooperación tradicional y de la ayuda del Norte como consecuencia de los acontecimientos ya expresados, hicieron que la presencia de China en la región haya ido en aumento desde hace ya unos años. Esa situación le permitió a este país en ascenso definir nuevos espacios para intervenir en la región y para “sustituir” a los donantes del Norte que han dejado sus espacios vacíos.

A saber, el papel de China ha crecido en distintas regiones del mundo, vale aclarar que se considera que está próxima a ser la primera economía mundial. Sin embargo, se puede decir que tiempo atrás cabía dentro de la categoría de Cooperación Sur-Sur, hoy en día debe ser conside-

rada como una asistencia. Los obstáculos en nuestra región para poder determinar si es cooperación o asistencia lo que lleva a cabo China, están en la ausencia de una organización como el CAD que evalúe las políticas sobre el desarrollo de la región y en que tanto China, como otros países que son proveedores de asistencia, no se ajustan a las normas del CAD ya sea porque no forman parte de la OCDE o porque no aceptan esas directivas porque las perciben dominadas por una visión del Norte.

El gobierno chino frecuentemente cita los principios de no injerencia, no condicionalidad y beneficio mutuo para contrastar su forma de cooperación con la ayuda del Norte. Y los donantes del CAD entienden que la supuesta negligencia de China en temas importantes para ellos, como los son la sostenibilidad ambiental, los derechos humanos y monitoreo y evaluación, plantea dudas sobre su compatibilidad con la estructura actual de la asistencia para el desarrollo. (Erthal Abdenur & de Souza Neto, 2013, pág. 75 y 81)

CONCLUSIÓN

De modo que, por un lado, el rechazo a las directrices del CAD y por otro la ausencia de un organismo que determine, observe, controle y mida cómo se lleva a cabo la Cooperación Sur-Sur en general, y en particular en la región de América Latina y el Caribe, podrían dar lugar a la posibilidad de llegar al diálogo y al consenso con otras formas de cooperación y hacer presente un organismo que lleve a cabo aquello.

Aprovechando el crecimiento de la Cooperación Sur-Sur en las últimas décadas, el liderazgo de ciertos emergentes y que en general, como se ha dicho, se ha evitado aceptar la mecánica del CAD en el marco de la CSS, es que se podría establecer una posible institucionalización de la cooperación al desarrollo a nivel regional para darle una mayor autonomía a esta herramienta y especificidad. Más aún teniendo tantas instituciones que han quedado a mitad de camino, que tienen como miembros países del sur y del centro del continente, podrían servir para institucionalizar la CSS en América Latina y el Caribe.

Ahora bien, esto requiere del apoyo por parte de los países a este intento de institucionalización, a través de políticas de desarrollo en plano nacional y regional, como también acuerdos entre el sur y el norte, transferencia de información y aprendizaje, a los efectos de colaborar con las iniciativas de desarrollo. Por supuesto, por un lado, se debe reforzar esa voluntad común del Sur que comenzó a hacerse escuchar desde décadas atrás, no permitir que influyan aquellos intereses económicos o políticos, ya sea de los Estados como también de aquellos grandes privados que siempre quieren sacar su rédito, y que influyen en aquellas instituciones financieras, económicas o comerciales que participan en el proceso de la cooperación.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayllón Pino, Bruno, "El impulso a la Cooperación Sur – Sur en América Latina: ¿Nuevas formas de cooperación regional?", *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*, junio 2010, N° XVI, p. 1-11.
- Cornago Prieto, Noé. "Desarrollo, Subdesarrollo y Postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo". P.39-88.
- Erthal Abdenur, Adriana; de Souza Neto, Danilo Marcondes, 2013 "Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo", *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, pp.69-85

- Freres Christian, "Cooperación Sur – Sur: un elemento clave para el despegue del Atlántico Sur". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N°102-103, p. 125 – 146.
- García Lorenzo, Tania, 1987, "La cooperación entre países en desarrollo y el esfuerzo del movimiento de países no alineados y el grupo de los 77", *Universidad de la Habana*, pp.45-59.
- Lagos, M. & Zovatto, D. Mitos y Realidades de la Integración Latinoamericana. Foreign Affairs, 2015, (Octubre - Diciembre, 2007) p.1-5. de <http://www.comercioexterior.ub.edu/latinoamerica/economia/UE-Mitos-RealidadesIntegracion.pdf> Base de datos.
- López Palomero, Félix, "Comercio y Ayuda al Desarrollo: UNCTAD, Norte – Sur, AOD". *Mediterráneo Económico*, 22, p. 159 – 170.
- Millán, Natalia, "Un Análisis de la Agenda Post 2015 desde la Perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo" en *Relaciones Internacionales, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM*, febrero 2015 – mayo 2015, N° 28, p. 81 – 104.
- Sen, Amartya, "Las Teorías del Desarrollo en el Siglo XXI". *Leviatán: Revista de Hechos e Ideas*, 2001, N°84, p. 65-84.
- Sanahuja, José Antonio, 2014, "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC", *Pensamiento Propio* 39, Edición especial, año 19 pp. 75-108.
- Sanahuja, José Antonio, 2011, "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur – Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe". *Pensamiento Iberoamericano*, N° 8, p. 195–222.
- Sanahuja, José Antonio, "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas." *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, p.75-106.
- Surasky, Javier, 2014, "Estado y Cooperación Sur-Sur: una proyección decolonial", *VII Congreso del IRI, I Congreso del CoFEI, II Congreso d la FLAEI*, Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, 14 pp.
- Tomasello, Michael, *¿Por qué cooperamos?*, Madrid, España, Katz Editores, 2010.

Sudáfrica como líder del continente africano: ¿Construcción dogmática o realidad factual? Análisis de la percepción dicotómica de Sudáfrica a nivel regional y global.

Cecilia Teruggi

Resumen:

Tras el fin del Apartheid, Sudáfrica se reintegró en el sistema regional e internacional dispuesta a cambiar de imagen. Para el mundo, el renacimiento sudafricano se vinculó con el respeto de los grandes valores democráticos y la protección de derechos humanos, abriéndole al país las puertas de los círculos de gobernanza global en representación del continente africano. Pero la mutación internacionalista de Sudáfrica no ha sido recibida con el mismo entusiasmo por sus pares africanos que ven con reticencia la construcción del liderazgo sudafricano, sorprendiendo la diferencia de percepción del país a nivel regional y a nivel global. Estudiando los motivos de esta construcción bicéfala y antagónica, concluimos que la reivindicación hegemónica de Sudáfrica es una construcción dogmática destinada a responder a necesidades del sistema internacional más que a las del continente africano.

Palabras clave: Sudáfrica – liderazgo – potencia regional – potencia internacional.

Sudáfrica es uno de los países africanos con mayor proyección global en el sistema internacional. A través de su pertenencia geoestratégica a los grandes foros de gobernanza global como el G20 y el BRICS, el país se presenta como el líder de África. Sin embargo, esta visión es muy discutida a nivel regional ya que los países africanos no aceptan con naturalidad la legitimidad de la reivindicación hegemónica sudafricana. *Prima facie*, el resentimiento por el Apartheid que castigó severamente a la sociedad sudafricana y desestabilizó duramente al continente durante décadas sigue vigente. A pesar del fin del régimen segregacionista en 1994 que marcó el renacimiento del país, África sigue mirando con aprehensión y desconfianza a los quehaceres sudafricanos. Pero para la comunidad internacional, la historia de Sudáfrica es la de una reconversión ideológica y política, de un Estado que pasó de ser el paria del continente africano a ser la nueva esperanza y líder del continente, defensor de grandes valores como la democracia, la igualdad, la protección de la diversidad y los derechos humanos (Presidencia de Sudáfrica, 2014: 148, Alden & Schoeman, 2015: 244; Flandes, 2009: 140).

Así, la posición de Sudáfrica se sostiene esencialmente en el aval de la comunidad internacional que lo considera como el líder natural del continente. Pero la realización del proyecto hegemónico sudafricano depende necesariamente de la aceptación regional y Sudáfrica no parece tener la capacidad de cumplir con los costos del rol hegemónico atribuido internacionalmente por su participación en las instituciones multilaterales (Alden, Schoeman, 2015: 239, 241), enfrentando una fuerte resistencia de la diplomacia africana frente a su postura de líder

continental. Asimismo, la percepción internacional del país difiere drásticamente de su realidad doméstica: el país enfrenta grandes desafíos socioeconómicos al tener que invertir las masivas desigualdades fruto de cuatro décadas de ingeniería segregacionista (Adebajo, 2007: 37,41). Al igual que sus vecinos africanos, Sudáfrica sufre de marginalización, disfuncionamiento y subdesarrollo (Andreasson, 2011: 1178-1179). Las dudas en cuanto a la capacidad real de Sudáfrica se están expandiendo tanto a nivel regional como internacional, inhibiendo su capacidad de transponer sus ambiciones globales en una política exterior exitosa (Alden, Schoeman, 2013: 111). El país opera por encima de sus capacidades en los foros internacionales, fruto de un error de lectura sobre la base empírica de su poder por los analistas occidentales y los gobernantes sudafricanos (Kingah, degli Uberti, 2016:209). Pero ¿puede Sudáfrica ser líder regional sin tener el apoyo de los actores regionales que componen el ámbito del liderazgo? ¿Es suficiente el aval internacional para ostentar el estatuto de hegemon regional? ¿Tiene Sudáfrica las capacidades necesarias para proyectarse regional y globalmente en la misma medida?

Para evaluar la relevancia de Sudáfrica en la jerarquía de poder internacional, nos interesa saber si califica como potencia regional, categoría nexo del orden multipolar emergente. Como plantea Huntington, la nueva configuración del sistema internacional define a las potencias regionales como los factores determinantes de un mundo uni-multipolar efectivo. Estas deberán asumir la responsabilidad primaria del orden en sus propias regiones, reemplazando el rol de policía global de Estados Unidos (Huntington, 1999: 49). La calificación de potencia regional se vincula además con conceptos como los de potencia intermedia, emergente o hegemónica; conceptos que no son mutuamente excluyentes y pueden ser complementarios para un mismo país en función del tema que se esté analizando (Flemes, Nolte, 2010: 4,6). Nuestra hipótesis introductoria es entonces que Sudáfrica es una **potencia regional emergente**, potencias que son primariamente regionales y secundariamente intermedias en el ámbito global (Nolte, 2006: 14). Pero la vinculación entre estas categorías no resulta evidente y sus criterios de calificación difieren, y así como las potencias emergentes son potenciales regionales, no todas las potencias regionales son potencias emergentes. Por ejemplo en el continente africano, Sudáfrica se diferencia de Nigeria, ambas potencias regionales, por ser influyente más allá de su región y tener capacidad para influenciar la agenda global. Utiliza su posición de potencia regional para elevarse como potencia emergente enfatizando su papel de portavoz y representante de África.

Así, el carácter de **potencia emergente** se vincula con la categoría de la potencia intermedia. Pero Sudáfrica no es una *potencia intermedia tradicional* como los países desarrollados del sistema internacional, ricos, estables y con una orientación regional débil; sino una *potencia intermedia emergente*, categoría de Estados semi-periféricos, materialmente desiguales, recientemente democratizados y con mucha influencia regional, favorables a un cambio global reformista pero no radical, y con una fuerte inclinación por la integración regional (Jordaan, 2003: 165). Así, no hay que confundir entre potencias intermedias tradicionales, con un estatuto estable e inalterable que acompaña la geopolítica dominante; y las emergentes, con un estatuto dinámico y cambiante que cuestionan las potencias mundiales (Morales, Rocha, 2010: 275). La calificación como potencia emergente expresa mejor el potencial para influir internacionalmente. Su relevancia política global se basa en su posición y estatuto en su bloque regional en donde se expande y domina económicamente, con un alto nivel de poder político y militar, y una capacidad de influencia global. Se espera que sea una potencia regional aunque no suele ser aceptada a nivel regional ya que las tentativas de desarrollar un rol global generan animosidad (Hurrell, 2006: 9). Así, el estatuto de potencia emergente de Sudáfrica se basa esencialmente en el hecho de que representa y habla en nombre de África en los foros de gobernanza global. Pero al país le cuesta consolidar este estatuto más allá del mero rótulo: pro-

mueve valores de justicia y equidad en la gobernanza global, contribuye regionalmente a la promoción y mantenimiento de la paz y de la seguridad y a la construcción institucional, pero no logra enfrentar las vulnerabilidades domésticas. Así, Sudáfrica responde a la categoría de potencia emergente en términos relativos al ser comparado con el resto del continente (Schoeman, 2015: 433-438,441).

En cuanto a la categoría de **potencia regional**, se vincula con los Estados semiperiféricos posicionados estructuralmente en el área económica jerarquizada del capitalismo semidesarrollado donde destacan. La semiperiferia es una categoría que sirve para '*cubrir el dicotómico vacío teórico existente en el modelo centro-periferia*', como punto '*de arriba desde la periferia y de salida para el centro*' (Morales, Rocha, 2013: 148,155; *ibid*, 2010: 266-268). Al estar entre las potencias mundiales y los Estados menores o periféricos, los Estados semiperiféricos se asimilan con las potencias regionales (*ibid*,2013:243). Las potencias regionales se consideran poderosas en sus regiones, independientemente de que tengan relaciones interestatales de amistad o de animosidad, debiendo cumplir un rol de pacificadores, policías regionales, y de autoridad moral, siguiendo reglas y normas internacionalmente aceptadas (Flemes, 2007: 7-10). Estas potencias tienen la particularidad de tener escasas capacidades no-materiales e inmateriales (desarrollo socioeconómico, atractivo ideológico y cultural) contrapuestas con sólidas capacidades materiales (economía, fuerza militar, estructura comercial) permitiéndoles '*demarcar geopolíticamente una región, (...) ejercer liderazgo y eventualmente supremacía entre sus vecinos, participar activamente en la elaboración de la agenda regional, impulsar sistemas de integración y crear instituciones de gobernanza regional, desplegar una política exterior proactiva en defensa de los intereses regionales y cooperativa con otras potencias regionales*'. Así, son entidades estatales ascendentes en la jerarquía del poder internacional que aún no han podido afirmarse como potencias mundiales pero con más capacidad de influencia que las potencias intermedias tradicionales; por ello siguen desplegándose en sus regiones buscando el ascenso en todo momento para manifestarse como protagonistas globales (Morales&otros, 2013: 243-244, 258).

Así, partimos de las definiciones conceptuales de varios autores - Flemes y Lemke, Nolte, y Morales y Rocha - para identificar los criterios principales que definen a una potencia regional, sistematizándolos en base a tres ejes: la región, el liderazgo y los recursos de poder (Flemes, Lemke, 2010: 323-324; Nolte, 2010: 893; Morales, Rocha, 2010: 269-270).

- Los criterios vinculados a la región. **La pertenencia a una región delimitada*, delimitación geográfica pero también económica, política e ideológica. **La influencia y participación en los asuntos regionales* que debe ejercerse sobre la delimitación geopolítica y la construcción político-ideológica de la región, pero también a través de las estructuras de gobernanza global. **La interconexión económica, política y cultural en la región.* **La representación de los intereses regionales en los foros multilaterales.*
- Los criterios vinculados al liderazgo. **La formulación de la reivindicación del liderazgo* que puede ser explícita o una simple pretensión articulada. **La aceptación del liderazgo*, reconocimiento o al menos respeto extra-regional e intra-regional de la posición de liderazgo. **La existencia de un proyecto de liderazgo ideológico* o proyecto regional común. **El ejercicio del liderazgo regional en la vecindad*, criterio sumamente interesante en el caso sudafricano.
- Los criterios vinculados a los recursos de poder. **La posesión de los recursos de poder necesarios*, tanto los recursos materiales (militar, económico y demográfico) como no materiales (ideológico, político) e ideológicos. **La provisión de bienes colectivos para la región.* **El uso de instrumentos de política exterior* que impulsen la integración re-

gional y favorezcan los intereses regionales, la cooperación y la vinculación regional y extra-regional.**La participación significativa en la agenda de seguridad*, con la participación en la solución de los conflictos regionales a través de las instituciones regionales y con recursos materiales e ideológicos.

Desde nuestro punto de vista Sudáfrica no responde positivamente a todos estos criterios. En efecto, el país no parece dispuesto a asumir explícitamente el liderazgo ni proyecta regionalmente sus capacidades materiales e ideológicas. Además el grado de interconexión de Sudáfrica con su región es discutible, y su provisión de bienes a la región es cuestionable. No existe un proyecto de liderazgo ideológico claro y coherente y por sobre todo, hay muy poca aceptación del liderazgo a nivel continental. Para demostrarlo, analizaremos las cuestiones que nos parecen intuitivamente erróneas.

LIDERAZGO DE SUDÁFRICA.

Veamos el lugar que ocupa el liderazgo en las relaciones internacionales, para ver seguidamente la complejidad del liderazgo de Sudáfrica en el continente africano.

EL LIDERAZGO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

EL LIDERAZGO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Según Ikenberry, el liderazgo es una palabra elegante para referirse al poder. Así, ejercer el liderazgo implica la capacidad de moldear, directa o indirectamente, los intereses y acciones de los demás Estados, mediante la coerción o la transformación de la percepción de sus objetivos e intereses políticos. Más allá de las capacidades materiales de poder, el liderazgo es la habilidad de proyectar un conjunto de ideas y principios políticos acerca del orden internacional para orquestar las acciones de un grupo hacia una finalidad colectiva (Ikenberry, 1996: 388). En este paradigma, el mundo uni-multipolar se reparte el poder entre la superpotencia que lidera al resto, Estados Unidos, y varias grandes potencias (Wohlforth, 1999: 7; Huntington, 1999: 35,36). Pero en este contexto las disputas en torno a los liderazgos regionales permanecen absolutamente abiertas, ya que el liderazgo es competitivo.

***Condiciones del liderazgo.** Para ejercer el liderazgo, los Estados utilizan su poder blando, esto es, la capacidad de conseguir que los demás hagan lo que uno quiera sin recurrir a la amenaza ni al incentivo económico fomentando la cooptación por sobre la coerción, engendrando cooperación a través de la generación de una atracción por los valores compartidos y por el deber de contribuir a su realización (Nye, 2004: 5,7). Los líderes deben inducir el cambio en sus potenciales seguidores, tomando en cuenta sus deseos y necesidades y apelando sus motivaciones. Para Nabers el liderazgo es una *actividad*, diferente de una cualidad intrínseca: los líderes toman decisiones, reúnen recursos, usan incentivos y amenazas, formulan visiones. Implica un *contexto institucionalizado* basado en la continuidad, la estabilidad y la repetición. Además, el liderazgo siempre es acerca de un *tema específico*: cada situación requiere una forma de liderazgo diferente. Así, los líderes se ven *restringidos* cuando utilizan su poder ya que los seguidores y las circunstancias definen sus acciones, y deben ser *constructores de coaliciones*. En su *dimensión normativa*, el liderazgo otorga un rol definitorio para tratar los problemas relevantes como la facilitación del comercio o la cooperación institucional (Nabers, 2010: 56-58).

***Modalidades de ejercicio del liderazgo.** Ikenberry y Kupchan relevan dos modalidades de ejercicio del liderazgo: la *manipulación de incentivos materiales*, esto es, las amenazas, castigos, promesas de recompensas que cambian los costos y beneficios de las políticas de los de-

más Estados; y la *alteración de las creencias sustanciales* de los líderes de otros Estados ya que el control hegemónico ocurre cuando las élites extranjeras adoptan la visión del orden internacional del hegemón y las hacen suyas. El poder es entonces ejercitado a través de un proceso de socialización durante el cual las normas y la orientación de valores de los Estados secundarios cambia y refleja las del Estado dominante (Ikenberry, Kupchan, 1990: 285-286). Por ende, al ser simultáneas, coerción y persuasión se refuerzan y complementan mutuamente. Pero el líder potencial debe tener la capacidad de presentar una visión del mundo compatible con los objetivos comunes para transformar sus capacidades materiales en liderazgo (Nabers, 2010: 59, 61). El liderazgo es así una construcción comunitaria y relacional que depende de la voluntad de los seguidores en someterse o no a un liderazgo determinado (Nel, Stephen, 2010: 75). Así, las capacidades de liderazgo internacional se vinculan con la habilidad de saber negociar acerca de varios temas y grupos, de saber construir coaliciones y de aprovechar las oportunidades específicas para construir o reorientar el orden político internacional (Ikenberry, 1996: 388-395, 402).

Ikenberry identifica tres modalidades de liderazgo. *El liderazgo estructural* como distribución subyacente de las capacidades materiales que moldean el poder estatal y determinan las capacidades para el liderazgo, dándoles a algunos Estados la habilidad de dirigir la configuración del orden político mundial; el *liderazgo institucional* como las reglas y prácticas acordadas entre los Estados que establecen principios y procedimientos que guían sus relaciones en el marco de las instituciones internacionales; y *el liderazgo situacional* como las acciones e iniciativas de los Estados que inducen la cooperación independientemente de la distribución de poder a través de un individuo específico como un presidente o primer ministro con una ideología novedosa. Es la capacidad de percibir oportunidades específicas para construir o reorientar el orden político internacional en vez de las capacidades de poder del Estado propiamente dichas. Así, las capacidades de liderazgo internacional que se necesitan se vinculan con la habilidad de saber negociar acerca de varios temas y grupos, de saber construir coaliciones y de aprovechar las oportunidades para acordar (Ikenberry, 1996: 388-395, 401-402).

***La legitimidad del liderazgo.** La legitimidad del liderazgo es fundamental y la aceptación regional del líder depende del cumplimiento de tres requisitos: la *legitimidad doméstica* (desempeño económico y político), la *legitimidad regional* (reconocimiento y conformidad por parte de los Estados regionales) y la *confiabilidad internacional* (si las alianzas internacionales con otras potencias globales avalan o se oponen al liderazgo regional). Así, la legitimidad implica que las actividades del actor sean deseables y apropiadas y que se basen en valores y visiones comunes. Como resultado, la base fundadora de cualquier acción legítima es la ejemplaridad y la autoridad. También es necesario distinguir entre la *legitimidad jurídica* ligada a la soberanía, y la *legitimidad empírica* vinculada con la práctica de los Estados como líderes regionales. Así, es autoridad legítima a nivel regional aquella que puede engendrar y mantener la creencia de que el acuerdo político y de seguridad existente es el más apropiado para la región y que los procesos políticos son racionales, producto de procedimientos institucionalizados. Esto es la *legitimidad procesal* que nace de la democracia deliberativa y que hace prevalecer la fuerza argumental por sobre la material (Gebrewold, 2014: 1-5).

1.1.2 EL LIDERAZGO EN EL ÁMBITO REGIONAL

La región refiere a un sistema geográficamente delimitado compuesto de Estados adyacentes, y como concepto de relaciones internacionales, abarca además una dimensión política (Flemer, Nolte, 2010:2-3). Así, todas las regiones del sistema internacional son socialmente construidas y políticamente discutidas (Hurrell, 2010: 15), siendo su orden interno resultado de las interacciones entre los Estados que aspiran al liderazgo regional con los demás Estados de la

región. Así este liderazgo plantea las mismas problemáticas que el liderazgo internacional, aunque cada región no produzca automáticamente su potencia regional. La complejidad del liderazgo regional radica en que las regiones tienen fronteras movedizas en función de los temas de la agenda internacional. Además, pueden superponerse y/o descomponerse con otras regiones y subregiones y en la actualidad, muy pocas regiones o subregiones ostentan una potencia regional claramente dominante. Al contrario, se observan liderazgos discutidos y una competencia de centros de poder, con la intervención de las potencias menores para limitar la influencia y proyección de las potencias regionales. Generalmente, la relación entre la potencia regional y su región es entonces ambigua y dificultosa (Nolte, 2010: 883-885, 893, 896).

El regionalismo se desarrolla y consolida con más plenitud en las regiones que tienen un hegemonía (Alden, Le Pere, 2009: 146) que participa activamente de la construcción y mantenimiento de las instituciones regionales de toma de decisiones para formalizar su posición dominante, garantizando estabilidad y prometiendo prosperidad a cambio de la adhesión a su dominación por los demás Estados. Aún así, difícilmente un Estado puede ser un líder regional 'puro' en cada área temática de la agenda regional. Esta posición supone la provisión de bienes públicos regionales como la seguridad, la promoción de la identidad regional o la creación de marcos multilaterales de cooperación. Debe liderar la construcción comunitaria e institucional y generar interconexiones con la comunidad internacional al oficiar de representante de su región en el sistema global. Así, es potencia regional aquel país que posee cierto nivel de preponderancia económica, militar y cultural dentro de una región geográfica y con proyección internacional. La comunidad internacional juega entonces un rol importante en la promoción del reconocimiento de la dominación regional. En efecto, al pertenecer tanto al sistema regional como al internacional, la constitución del liderazgo regional puede ser la consecuencia de consideraciones geopolíticas más amplias ya que la potencia regional es el nexo entre el sistema regional y el internacional. Esto demuestra que la posición de líder regional no puede ser considerada como estática o absoluta ya que está permanentemente conectada con los posicionamientos de los demás actores: el liderazgo es dinámico, discutido y negociado (Quilincini, Saguier, Tussie, 2016: 35).

EL LIDERAZGO DE SUDÁFRICA EN ÁFRICA

LA COMPLEJIDAD DE LIDERAZGO EN EL CONTINENTE AFRICANO

* **Complejidad del continente africano.** África fue históricamente marginalizada y catalogada como subdesarrollado. Pero el espectro del terrorismo global y la existencia de importantes recursos naturales (con 10% de las reservas mundiales de petróleo) volvieron a ubicarla firmemente en la agenda internacional (Alden, Schoeman, 2015: 243). En el marco de las transformaciones globales y con la emergencia de nuevas potencias económicas como China, Brasil o India que invierten masivamente en el continente, África se vuelve un actor fundamental de la interdependencia y del desarrollo económico (Obi, 2015: 165). Así el continente necesita un representante de los intereses africanos en los sistemas de gobernanza global, capaz de lidiar con sus problemáticas políticas, económicas y de seguridad, que restablezca la relación entre África y el mundo para lograr un mejor entendimiento y cooperación sobre los desafíos globales, promoviendo el orden y la estabilidad regional. Pero resulta inviable hablar de un único orden regional hegemónico en el contexto africano considerando las características político-económicas distintivas del Estado africano postcolonial (Ogonnubi, 2015: 403). Como el estatuto de potencia regional se vincula con las percepciones acerca de la configuración de las jerarquías de poder global y regional (Nolte, 2010: 892), no sorprende la animosidad de los países africanos hacia Sudáfrica, fruto de la lucha por el poder regional. África se beneficiaría de un

líder regional pero ninguna potencia regional quiere reconocer la superioridad sudafricana porque significaría renunciar a sus propias aspiraciones hegemónico-regionales. Además, hay una fuerte reticencia de los Estados africanos en aceptar cualquier liderazgo de otro Estado africano (Ogonnubi, Okeke, 2016: 111, 123) y ninguno de ellos reúne todas las condiciones para ser el líder regional ya que el continente se ha construido sobre la base de las subregiones, careciendo de una identidad africana unificada.

Así, el continente africano no presenta un líder consensual que reúna a todos los Estados detrás de un proyecto regional geoestratégico común. África convive con una multiplicación de los centros de poder que contribuye a su disfuncionamiento y genera conflictos. Su desafío principal no es la ausencia de líderes sino la ausencia de un liderazgo apropiado y efectivo que represente la diversidad de personas y recursos del continente (Ngambi, 2011: 6-7, 10). Esta proliferación de centros de poder se manifiesta en la coexistencia de la región con las cinco subregiones que dividen geoestratégicamente al continente: África del Norte, África del Sur, África del Este, África del Oeste y África Central. Pero esta división es meramente teórica y ciertos países pertenecen de manera superpuesta a varias subregiones: por ejemplo Zimbabwe se considera parte de África del Sur y del Este, y Angola parte de África del Sur y Central. Estas subregiones tienen sus propios líderes, también discutidos: África del Norte es liderada por Argelia y Egipto, África del Sur por Sudáfrica, África Oriental por Etiopía y Kenia, África Occidental por Nigeria mientras que el liderazgo en África Central es bastante incierto. Así, como plantea Nolte, *'la regionalización favorece la emergencia de potencias regionales, pero también promueve conflictos por el liderazgo regional o subregional'* (Nolte, 2006: 6).

***¿Qué candidatos para liderar el continente africano?** Globalmente, se considera que las cuatro grandes potencias regionales de África candidatos para el liderazgo regional son Argelia, Egipto, Nigeria y Sudáfrica. Nos concentraremos sobre los dos candidatos principales, Nigeria y Sudáfrica. La candidatura de **Nigeria** es consensual en términos regionales, económicos y doctrinales. Es el líder indiscutible de África del Oeste (Schoeman, 2015: 432) y para varios académicos y dentro de ciertos círculos diplomáticos, Nigeria es el hegemón regional. El país justifica su reivindicación por su papel histórico como líder regional, su población, su fuerza militar, sus recursos energéticos y su contribución al mantenimiento de la paz en África. Su liderazgo es aceptado por muchos líderes africanos (Flemes, 2007: 42-44). Aún así, Nigeria se perfila más como un poder regional secundario debido a sus deficientes rendimientos económicos, su débil consolidación democrática y su relevancia menor en los asuntos globales. Es un Estado endeble sin estructura sólida, con una economía basada en las exportaciones de petróleo y de gas, ingreso sumamente volátil y mercado-dependiente. La candidatura de **Sudáfrica** también es sólida en términos objetivos aunque más discutida políticamente. A pesar de su historial de marginalización que definió la estructura económica, social y política del país, Sudáfrica es el centro neurálgico de poder de África gracias a su industria (minería, maquinaria, textiles, siderúrgica, químicos, etc.) y su dotación en recursos naturales (oro, carbón, uranio, diamantes, cobre, etc.). El país tiene sectores financieros, legales, comunicacionales, energéticos y de transporte muy bien desarrollados, lo cual facilita la distribución efectiva de bienes a los principales centros urbanos en todo el subcontinente. Pero el país tiene grandes problemas domésticos, debiendo lidiar con cuadros de pobreza arraigada, de desempleo masivo, una corrupción endémica y conflictos sociales crecientes (Gebrewold, 2014: 9).

Pero los desafíos domésticos de Nigeria y Sudáfrica inhiben su capacidad de proyectar autoridad fuera de sus propias fronteras, verdaderos obstáculos para la legitimidad como hegemones regionales, desacreditando su ejemplaridad y autoridad por más que dominen ostensiblemente sus propias regiones. Esto muestra una gran brecha entre sus aspiraciones y su capacidad de acción como estabilizadores regionales. Efectivamente, la legitimidad implica la acepta-

ción en calidad de autoridad justa y racional y exige equilibrios institucionales, cualidades de las que estos países carecen: Sudáfrica se descalifica por sus comportamientos regionales e internacionales opuestos que no demuestran la ejemplaridad necesaria para generar aceptación del liderazgo por parte de sus vecinos y Nigeria no tiene conflictos regionales serios pero su contexto interno limita su legitimidad (*ibid*: 9,18).

EL LIDERAZGO REGIONAL DE SUDÁFRICA

Así, Sudáfrica quiere ser el líder del continente africano, pero enfrenta ciertos obstáculos en el camino hacia la cumbre de la jerarquía de poder regional. Si seguimos los criterios de calificación de la potencia regional vinculados con el liderazgo, nos encontramos con varias cuestiones problemáticas.

- **La formulación de la reivindicación del liderazgo.** Los gobiernos sudafricanos han evitado articular explícitamente su reivindicación por el liderazgo regional, dejando jugar la sugestión del proyecto de Sudáfrica a través del rol del país en los procesos de cooperación multilateral a nivel regional y global (Flemes, 2007: 44-45).
- **El proyecto de liderazgo ideológico.** Este es uno de los puntos débiles de Sudáfrica es su proyecto de liderazgo regional. Sudáfrica tiene el potencial para ser un país importante en África y en el escenario global, pero carece de una gran estrategia ideológica que sea definida, coherente y clara. Esto revela las graves carencias en términos de ambición, credibilidad y capacidades para que Sudáfrica pueda estar a la altura de las expectativas que genera.
- **La aceptación del liderazgo.** A pesar de que Sudáfrica quiera actuar como el líder de África y tenga los recursos políticos y diplomáticos así como la capacidad económica de cumplir con este papel, su dominación en África no solo es cuestionada sino que es incompleta. La aceptación del estatuto de Sudáfrica como líder del continente africano no es aceptable, particularmente más allá de su sub-región inmediata de África del Sur (Kingah & Quiliconi, 2016: 9).
- **El ejercicio del liderazgo regional en la vecindad.** Este es el punto fuerte de Sudáfrica. En efecto, la subregión de África del Sur es el área en la que Sudáfrica logra sus mayores éxitos en términos de reconocimiento y aceptación de su liderazgo, a través de la Unión Aduanera del África Austral (SACU por sus siglas en inglés). De hecho, a pesar de la innegable voluntad sudafricana de ser el hegemon continental, queda por ver si Pretoria dispone de la suficiente influencia hegemónica para trascender su subregión de África del Sur (Ogonnubi, 2015: 392).

Esta primera valoración nos da un balance ponderado sobre el liderazgo regional efectivo de Sudáfrica. Para Kingah y degli Uberti hay una presunción tacita de que Sudáfrica es un líder a nivel de la Unión Africana (UA) y de la integración africana y varios países del continente aceptan el rol clave de Sudáfrica en los éxitos de la UA y en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD por sus siglas en inglés). Pero su credibilidad se ve puesta a prueba por otros contrincantes como Nigeria o Kenia que también quieren desempeñar un papel más importante. Incluso en su subregión, Angola y Zimbabue han cuestionado la credibilidad de Sudáfrica como mediador por la paz. Para la mayoría de los Estados africanos, el país no los representa (Kingah, degli Uberti, 2016: 214,15).

RECURSOS DE PODER DE SUDÁFRICA.

Hemos emitido dudas acerca de la habilidad de Sudáfrica de proyectar sus capacidades materiales e ideológicas, de proveer bienes y de tener un proyecto de liderazgo ideológico regional elaborado, cuestiones vinculadas con sus recursos de poder. Para Adebajo, Sudáfrica está intentando abarcar más de lo que le permiten sus posibilidades sin tener la capacidad real de sostener su reivindicación a nivel subregional, regional y global (Adebajo, 2007: 42-43). De hecho, su inclusión en los foros de gobernanza responde a la necesidad de cumplir con una condición de representatividad global de las instituciones internacionales más que como una consecuencia de las capacidades reales del país. Así, para incrementar su influencia, el G20 y el BRICS debieron incluir a un representante de cada región, incluyendo a África cuyo único representante *de facto* es Sudáfrica. El país se establece entonces como una elección por defecto en el contexto de multipolarización del sistema internacional. Para evaluar si una potencia regional posee los recursos necesarios para influir, es necesario tomar en cuenta tanto los recursos de poder materiales como ideológicos (Flemes, Nolte, 2010: 4).

PODER DURO / MATERIAL DE SUDÁFRICA

El liderazgo de una potencia regional se basa en sus atributos de poder vinculados con su capacidad militar, económica, así como sus aspiraciones políticas de dominación sobre sus vecinos y su voluntad de liderar la integración y gobernanza regional. Desde el *punto de vista militar*, el fuerte gasto militar y las capacidades militares profesionalizadas y sofisticadas de Sudáfrica garantizan su supremacía en la materia en el Sur de África y un rol dominante a nivel continental (Kingah, degli Uberti, 2016: 216). La proyección militar regional de Sudáfrica se realiza principalmente a través de su participación a las misiones multilaterales de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas (ONU), de la UA y de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC por sus siglas en inglés), marcando la importancia de los instrumentos institucionales en la estrategia militar sudafricana (Flemes, 2007: 45,46). Aun así, las intervenciones armadas y las operaciones de paz e no dieron siempre los resultados esperados como veremos posteriormente.

Desde el *punto de vista económico*, Sudáfrica tiene la economía más sofisticada del continente y destaca como una economía en rápida industrialización. Según el *World Factbook* de la *Central Intelligence Agency* (CIA)⁵⁵, Sudáfrica es el primer exportador e importador del continente y llega en el puesto n°31 sobre 230 países en cuanto a Producto Interior Bruto se refiere. La economía se desarrolla gracias a empresas intensivas en capital y una proyección hacia el exterior que han contribuido a la liberalización del comercio y la estabilidad macroeconómica. Pero existe una gran brecha entre el estatuto diplomático de Sudáfrica basado en la aprobación internacional y las aspiraciones hegemónicas de la clase política sudafricana dominante, y la dura realidad doméstica de su desempeño socio-económico (Kingah, degli Uberti, 2016: 210; Andreasson, 2011: 1172). Así, Sudáfrica llega en el puesto n°179 sobre 208 países en términos de tasas de desempleo con más del 25% de la población desempleada al 2015 y en el puesto n°2 sobre 145 países en términos de índice de Gini, el indicador principal de la desigualdad de ingreso que comprende todas las disparidades en la distribución de bienes e ingresos económicos entre individuos y grupos dentro de una sociedad.

El liderazgo regional implica el rol de estabilizador. Pero desde el *punto de vista del mantenimiento de la seguridad*, Sudáfrica se caracteriza por tener un carácter 'esquizofrénico' en su

⁵⁵Ver en: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/rankorderguide.html>
Consulta: 03.11.2016

política de seguridad regional, combinando de manera antagónica la capacidad de actuar como el líder de África - convenciendo a los demás de su legitimidad - y por otra parte verse arrastrado por factores pragmáticos que lo llevan a intervenir en ciertos casos y en otros no, sin coherencia ideológica. Además, el apoyo de la comunidad internacional a Sudáfrica en los asuntos de seguridad genera una acción concertada con los intereses extra-regionales que desagrada regionalmente y desacredita a Sudáfrica que termina siendo un actor regional más entre tantos otros (Flemes, 2007: 27, 39-40). Por ende, Sudáfrica dispone de recursos objetivos de poder material contundentemente superiores en África del Sur, pero insuficientes para incluir al resto de África en su esfera de influencia (Flemes, Wojczewski, 2010: 20). Además, la relevancia sistémica del poder duro ha disminuido drásticamente ya que el uso y la amenaza de la fuerza generan desconfianza y mala reputación en una sociedad internacional cada vez más interdependiente; Ikenberry considera en este sentido que el poder militar y la coerción son recursos sobrevalorados de liderazgo (Ikenberry, 1996: 396).

PODER BLANDO / IDEOLÓGICO DE SUDÁFRICA.

La ideología del líder y el sistema que establece debe ser aceptado y considerado como legítimo por los demás: es la atracción global que un Estado debe generar para liderar a través del poder blando caracterizado por ser relacional (Stuenkel, 2016: 356-360). Así, Sudáfrica tiene una clara preferencia por los instrumentos discursivos y este poder constituye su ventaja estratégica en comparación con sus vecinos para la proyección internacional. En la actualidad las estrategias de poder blando son mucho más eficaces que las de poder duro y la combinación de la utilización estratégica del poder blando con las capacidades materiales genera un impacto mayor. Un Estado que maneja este poder puede tener una influencia política muy superior a sus capacidades económicas y políticas objetivas. Así, el estatuto hegemónico regional de Sudáfrica se debe en gran parte a sus recursos de poder blando y el Gobierno sudafricano considera así que la ventaja principal del país recae en el poder de su ejemplo (Gobierno de Sudáfrica, 2011: 36).

Entre los ejes principales de los recursos ideológicos de Sudáfrica, encontramos el apoyo la construcción de la arquitectura institucional y la identidad regional con el NEPAD y la UA, pero también la promoción de los grandes valores democráticos y de buen gobierno en África, así como la proyección regional a través de la apertura de misiones diplomáticas en el continente y la firma de mecanismos y acuerdos estratégicos bilaterales (Kingah, degli Uberti, 2016: 216). El Renacimiento Africano tiene una importancia particular en este contexto ya que fue impulsado por el presidente sudafricano Thabo Mbeki como un llamado a la renovación política y a la regeneración económica del continente en un trasfondo antiimperialista. Se trataba de cambiar la posición internacional del África, rechazando su marginalización y marcando su determinación de ser un socio global. Esta idea simbolizó la creencia de que los Estados debían superar los desafíos que enfrentaba el continente (Soko, Balchin, 2016: 228). A través de este impulso renacentista, Sudáfrica pasó a jugar un papel capital en el proceso de reafirmación africana en las relaciones internacionales, proyectando la imagen de un país preparado para asumir el liderazgo. Pero si la reputación sudafricana es excelente en los círculos internacionales, el país solo genera una atracción mínima en África en el ámbito de las ideas y la aceptación regional del poder blando de Sudáfrica sigue siendo limitado (*ibid*: 237). Así, de manera contradictoria, el poder blando es la fuente de legitimidad internacional y la fuente de acrimonia y contestación regional. Por ende, este poder blando es importante pero incompleto.

RECURSOS DE POLÍTICA EXTERIOR.

Sudáfrica quiere ser uno de los grandes poderes del sistema internacional además de un he-

gemón regional. Pero la coexistencia de su liderazgo regional y global dificulta la realización de sus objetivos ya que la ideología detrás de estos proyectos es muy diferente: internacionalmente es revisionista y regionalmente es hegemónica (Nolte, 2010: 901). El año 1994 marcó la mutación de la política exterior de Sudáfrica proyectada por los presidentes Mandela, Mbeki y Zuma, pasando de una postura aislada, políticamente beligerante, regionalmente militarista y globalmente defensiva a una agenda a favor del multilateralismo, de las alianzas políticas, con reivindicaciones de liderazgo regional y un marcado compromiso internacional (Habib, 2009: 148). Esta renovada política exterior debe vincularse en primera instancia con la ‘diplomacia del Ubuntu’ caracterizada por la preferencia por la cooperación, la colaboración y la construcción de alianzas frente a los conflictos y las competencias. Ubuntu es una palabra de la lengua Nguni que se traduce como ‘humanidad’ y cuya filosofía significa afirmarse como humanidad al afirmar la humanidad de los demás (Presidencia de Sudáfrica, 2014: 148). Como base ideológica de la política exterior, es la raíz de la visión sudafricana de un mundo cuyas prioridades se enfocan principalmente en la integración regional, la primacía del continente africano y el fortalecimiento del SADC a nivel regional; y con el compromiso con la Cooperación Sur-Sur, la centralidad del multilateralismo, la consolidación de las relaciones con el Norte, y el fortalecimiento de las relaciones sociales, políticas y económicas bilaterales a nivel internacional.

En su *vertiente regional*, la política exterior se vincula con los conceptos de liberación nacional, la búsqueda de la renovación africana y los esfuerzos por distanciarse del legado del colonialismo y del neocolonialismo (Gobierno de Sudáfrica, 2011: 4-7). El Congreso Nacional Africano priorizó al continente africano centrándose en la consolidación de la ‘Agenda Africana’ relativa a la integración política y económica y la defensa de los intereses geoestratégicos del continente y la consolidación de la cooperación regional especialmente a través de la reestructuración de la UA como elemento fundamental de paz, estabilidad y desarrollo económico, así como el establecimiento y la consolidación de las relaciones bilaterales con los países africanos, especialmente Nigeria. El otro eje estratégico fue el Renacimiento Africano materializado en la transformación de la arquitectura política continental con la transición de la Organización por la Unión Africana hacia la UA y la adopción del NEPAD como programa de desarrollo social para África (Presidencia de Sudáfrica, 2014: 148-149).

Además, Sudáfrica desplegó una inmensa energía diplomática y militar para estabilizar el continente a través de iniciativas de establecimiento de la paz y seguridad, adoptando el rol de facilitador y mediador en varias negociaciones por la resolución de conflictos en Burundi, Madagascar, Mali, Sudan o Costa de Marfil, pero también en Zambia donde logró convencer al ex presidente Frederick Chiluba de que no modificara la Constitución zambiana para permitirle un tercer mandato. Pero no todas las participaciones de Sudáfrica fueron positivas, particularmente en el África sub-sahariana y en el manejo de la crisis de Zimbabue, en donde adoptó una política de ‘diplomacia silenciosa’ a través de la cual optó por utilizar medios no violentos para alentar al régimen de Mugabe a que haga cambios democráticos en Zimbabue, influenciado por preocupaciones políticas e ideológicas. Esto fue considerado como un fracaso en facilitar la transformación hacia la democracia de este país convulsionado y un claro ejemplo de las limitaciones de la influencia hegemónica de Sudáfrica como potencia regional (Soko, Balchin, 2016: 231-233).

En su *vertiente internacional*, la política exterior sudafricana se construye en torno a los grandes valores democráticos y de defensa de los derechos humanos, postura impulsada inicialmente por Nelson Mandela, principal contribuyente al estatuto global de Sudáfrica (Kingah, degli Uberti, 2016: 212). A partir de este marco base, Sudáfrica se centró en su fructífera diplomacia internacional para proyectar y dispersar su poder a través la firma de múltiples tratados internacionales y la membresía en variadas organizaciones multilaterales. También se des-

tacó por ofrecerse como anfitrión de varios grandes eventos internacionales como conferencias de Naciones Unidas, cumbres mundiales sobre cambio climático con la COP17/ CMP7 en el 2011 o la organización de campeonatos deportivos internacionales con la Copa del Mundo de Fútbol de 2010. En términos militares, Sudáfrica ha participado activamente en las misiones de mantenimiento de la paz organizadas bajo los auspicios de la ONU como la Misión Africana para Sudán en Darfur. Finalmente, Sudáfrica aprovechó su lugar privilegiado en el sistema global para popularizar la Agenda Africana en la comunidad internacional, poniendo la cuestión del desarrollo de África en el centro de la agenda de las instituciones de gobernanza global como el G8, el FMI, el Banco Mundial o la OMC. También utilizó la membresía transitoria en el Consejo de Seguridad para elevar los intereses africanos y fomentar una cooperación más estrecha en la ONU y las organizaciones regionales (Presidencia de Sudáfrica, 2014: 157-159).

Relevamos una importante diferencia entre la política exterior en las relaciones Norte-Sur y Sur-Sur. Sudáfrica siempre ha valorado las alianzas con países del Sur Global, considerándolas importantes para el desarrollo del país y del continente y para crear una solidaridad en la lucha global contra la pobreza, el subdesarrollo y la marginalización de las economías emergentes. Así, Sudáfrica es parte de varias *alianzas del Sur* que defienden intereses afines: el Movimiento de los No Alineados, el Grupo de los 77 + China, la Nueva Alianza Estratégica Asiático-Africana, el Foro Trilateral IBSA o el Foro BRICS entre otras alianzas destacadas. Pero a pesar de esta política exterior con tintes antisistémicos, Sudáfrica se percibe a sí misma como un puente entre el Norte y el Sur (Geldenhuys, 2010: 159). Así, sus *relaciones Norte-Sur* se centran en la reforma de la economía y de la gobernanza global, para mejorar el acceso a los mercados de los países en desarrollo y establecer términos comerciales más favorables, reducir la deuda y crear nuevas formas de alianzas para el desarrollo. Sudáfrica está muy comprometido con el multilateralismo y tiene un rol constructivo en las estructuras de gobernanza global del Norte y del Sur. Así, Sudáfrica quiere ser un estabilizador del sistema que busca paralelamente maximizar las ganancias de los países en desarrollo (Qobo, Dube, 2015: 152-153).

Pero Sudáfrica carece de un plan o una estrategia global articulada y coherente que defina el propósito y el rol de liderazgo de Sudáfrica en África y que genere aceptación de sus vecinos africanos, conectando los desafíos domésticos y regionales con las oportunidades y compromisos globales (Ogonnubi, 2015: 392, Soko, Balchin, 2016: 230). Esta estrategia debería basarse en los aspectos donde Sudáfrica tiene un claro valor añadido: la promoción de los ideales democráticos, el desarme y la desnuclearización, la reconciliación en las sociedades post-traumáticas (Kingah, degli Uberti, 2016: 210, 221). Así, la integración continental es fundamental para el desarrollo socio-económico y la unidad política de África, pero también para la prosperidad y seguridad de Sudáfrica. África está destinada a permanecer en el centro de la política exterior sudafricana y el país quiere seguir fortaleciendo las instituciones regionales. Sudáfrica se identifica políticamente como parte integrante del continente africano y entiende el interés en estar intrínsecamente conectado con la estabilidad, unidad y prosperidad de África. El gobierno considera así que el país tiene un papel clave en el apoyo del crecimiento económico, el desarrollo y la transformación estructural del continente para asegurar que estas oportunidades se realicen, resaltando la importancia de la integración comercial regional destinada a asegurar la competitividad regional y la conectividad económica para así mejorar el rol de liderazgo del país en los asuntos regionales y globales (Presidencia de Sudáfrica, 2014: 161-162).

LA ACEPTACIÓN DEL LIDERAZGO DE SUDÁFRICA.

Si la aceptación extra-regional del liderazgo es necesaria, no es una condición suficiente en sí

misma. Si no hay aceptación regional del liderazgo, el aspirante a líder puede verse obstaculizado en su empresa por las potencias regionales secundarias (Flemes, 2009: 140; Gebrewold, 2014: 2).

LAS DIFICULTADES DE CRISTALIZACIÓN DEL LIDERAZGO REGIONAL DE SUDÁFRICA EN ÁFRICA.

El futuro de Sudáfrica recae en África: sus ambiciones internacionales solo pueden ser alcanzadas si es aceptado como líder en su propio continente (Adebajo, 2007: 41). Así como la aceptación internacional del liderazgo sudafricano es innegable, la aceptación regional es mucho más relativa: Sudáfrica vive la contradicción de ser una potencia regional sin poder en su propia región (Flemes, 2007: 39-41, 48). Las credenciales hegemónicas de Sudáfrica se han basado sobre una reputación internacional superior, beneficiando de una autoridad y credibilidad moral superando sus contrincantes regionales (Ogonnubi, 2015: 404). Pero las opiniones se mantienen muy divididas en cuanto a saber si el país es un hegemón benevolente propenso a trabajar en colaboración con otros países africanos para promover el desarrollo político y económico de África, o si solo busca utilizar su influencia política y económica para maximizar sus intereses nacionales a costa de sus vecinos (Soko, Balchin, 2016: 226). Entendemos en este sentido que estas visiones no son excluyentes, sino que la realidad se encuentra más bien en un punto intermedio. Así, Sudáfrica debe demostrar su compromiso con el continente africano y refundir su identidad como país africano (van der Westhuizen, 2016: 454).

***Sudáfrica: ¿títere de Occidente?** El apoyo del liderazgo regional de Sudáfrica por Occidente ha llevado a que el país sea considerado como defensor de una orientación occidental en el desarrollo de su política exterior (Flemes, 2007: 41) generando desconfianza entre sus vecinos que consideran que Sudáfrica es anti-africana (Soko, Balchin, 2016: 240). Esta tendencia occidentalizada es latente en el ámbito económico donde aplica modelos neoliberales en un afán de complacer al orden hegemónico que le ha dejado entrar en las instituciones de gobernanza global. Esto es mal percibido en el continente, cuna de la descolonización y las reivindicaciones a favor de la autonomía, la independencia y la soberanía. Resulta aún más irónico al recordar que el país defendió con vehemencia el Renacimiento Africano que llamaba a un cambio de paradigma económico-comercial que favoreciese al continente. Pero las acusaciones a Sudáfrica de ser demasiado pro-Occidental y de no enfocarse de manera seria e interesada en África y en las relaciones intercontinentales debe ser contrastado con los llamados de los gobiernos a favor del involucramiento sudafricano en los esfuerzos de mantenimiento de la paz y otros aspectos de seguridad en el continente (Schoeman, 2000: 56).

***La defensa de los intereses africanos.** El futuro de las relaciones de Sudáfrica con África depende de la manera en que el país lidie con las ambigüedades y contradicciones de sus implicaciones en la región persiguiendo el objetivo de una hegemonía abocada al desarrollo y al crecimiento del continente (Alden, Le Pere, 2009: 145). Para incrementar su aceptación y legitimidad como líder regional, Pretoria debe promover los intereses del continente en las negociaciones internacionales, buscando incrementar la representación del mundo en desarrollo principalmente africano en el cual se incluye (Flemes, 2007: 47). Así, Sudáfrica puede defender estos intereses y consolidar su estatuto de liderazgo paralelamente, aprovechando la expansión del regionalismo en el sistema internacional que ofrece oportunidades a los aspirantes a hegemones para consolidar su posición a través de la creación de instituciones regionales en donde volcar su influencia, como la SADC, excelente terreno para institucionalizar la dominación económica. La consolidación institucionalizada de la posición liderante es una excelente herramienta que lleva los actores locales a entrar en relaciones explícitamente subordinadas con sus vecinos más poderosos y coordinar sus posiciones (Alden, Vieira, 2005: 1080). Esta

consolidación también puede hacerse a través de la cooperación al desarrollo apoyando el mantenimiento de la paz, las reformas electorales, la reconstrucción post-conflicto y mejorando sus relaciones bilaterales. Pero por más que Sudáfrica quiera representar los intereses de África, estos no están distintivamente y coherentemente expuestos, salvo los grandes temas de desarrollo económico y reducción de la pobreza, promoción de la integración regional y desarrollo de las infraestructuras continentales (Qobo, Dube, 2015: 153).

Sudáfrica ha entrado en marcos bilaterales estratégicos con varios países africanos. Pero su liderazgo depende principalmente de su relación con Nigeria, el potencial hegemon contrincente, para articular una agenda continental coherente. Sudáfrica y Nigeria son los Estados africanos pivots en un mundo en rápida globalización que deben superar sus rivalidades internas para priorizar los beneficios e intereses mutuos para sus poblaciones y para el continente (Obi, 2015: 168, 179). Esta relación es tan fundamental que cuando la relación es fuerte, África es fuerte, y cuando es débil, África es débil (Landsberg, 2012). Así, su asociación fue indispensable para reconstruir la arquitectura institucional de África, particularmente con la UA y el NEPAD (Soko, Balchin, 2016: 237-238). El deterioro de esta relación radica en el reconocimiento internacional de Sudáfrica como representante del continente africano en los foros de gobernanza global, contra los intereses de Nigeria en su búsqueda por el liderazgo regional. De hecho, ambos reclaman la membresía permanente en el Consejo de Seguridad, adoptando posiciones contrarias dentro del mismo, pero también en la UA sobre cómo lidiar con las intervenciones militares francesas en Costa de Marfil en el 2011 por ejemplo o sobre si reconocer el Consejo de Transición Nacional como gobierno legítimo de Libia tras la caída del régimen de Gadafi.

***La necesidad de cooperar: la hipótesis de la hegemonía cooperativa.** La cooperación es la clave para la consolidación de la hegemonía regional, asegurando la propagación del poder regional a través del acceso a los mercados africanos y materias primas, y la difusión de las ideas y valores (Flemes, 2007: 50). La legitimidad de Sudáfrica puede subsanarse gracias a la construcción de alianzas estratégicas con otras potencias del continente para lograr objetivos comunes a nivel nacional, regional y global y así construir una hegemonía consensual en África (Obi, 2015: 178-180). En este contexto, la estrategia de la hegemonía cooperativa de Pedersen surge como una buena opción para Sudáfrica: plantea una dirigencia suave a través de acuerdos cooperativos de largo plazo que generan un orden regional. Su adopción depende de la capacidad de compartir el poder con Estados más pequeños de la región, la capacidad de agregación de poder por parte de los Estados regionales dominantes y la capacidad de compromiso hacia una estrategia política regional de largo plazo. Pedersen identifica cuatro ventajas de la hegemonía cooperativa: *ventajas de escala* ya que el regionalismo implica una agregación de poder muy importante para la potencia regional principal que aspire a un rol global; *ventajas de estabilidad* ya que este tipo de gobierno es más estable que el de la hegemonía unilateral evitando en gran medida las hostilidades y defecciones de los Estados secundarios de la región por el alto nivel de institucionalización; *ventajas de inclusión* ya que esta hegemonía permite un acceso seguro a las escasas materias primas y la posibilidad de integrar las diásporas del poder a través de la institucionalización regional; y *ventajas de difusión* porque el sistema regional institucionalizado provee un espacio ideal para la difusión de las ideas del hegemon. Pero esta estrategia también implica costos como la obligación para la potencia regional de compartir el poder con sus vecinos sobre una base permanente y para actuar como hegemon cooperativo la potencia regional debe tener una gran capacidad de asumir compromisos. La hegemonía cooperativa es atractiva porque permite a los Estados principales que estén debilitados maximizar o estabilizar su influencia a través de medios no-coercitivos (Pedersen, 2002: 683-687, 692-693).

Las potencias regionales que acumulan amplios recursos de poder blando y un limitado poder militar como Sudáfrica buscarán la hegemonía cooperativa poniendo énfasis en la institucionalización regional como plataforma para afianzar su rol en el escenario global y cimentar la legitimidad de su liderazgo regional (van der Westhuizen, 2016: 450). Así, la preferencia de Sudáfrica en la proyección del poder a través de las instituciones regionales refleja una estrategia de hegemonía cooperativa, y consciente de sus capacidades limitadas para generar cambios por sí misma, Sudáfrica prefiere los enfoques colaborativos (Qobo, Dube, 2015: 146). El Gobierno sudafricano afirma esta posición en su Libro Blanco sobre Política Exterior planteando que el país prioriza un rol de liderazgo constructivo para acelerar y profundizar la integración regional (Gobierno de Sudáfrica, 2011: 22). Así, una dominación basada en la hegemonía cooperativa es más estable y legítima al cooptar a los Estados a través de incentivos positivos garantizando estabilidad en la región y dificultando la conformación de alianzas paralelas dentro de la región o con Estados fuera de la región (Nolte, 2010: 895). En el contexto actual de la integración económica y del desequilibrio de poder global, la dominación regional solo se puede conseguir a través de la hegemonía cooperativa que favorece el fortalecimiento del orden regional africano. Esto tiene una importancia fundamental si seguimos la hipótesis de Wohlforth según la cual el fin de la uni-multipolaridad y la instauración de un mundo realmente multipolar implican la unificación regional o el surgimiento de unipolaridades regionales fuertes (Wohlforth, 1999:30).

LAS CAUSAS DE LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE SUDÁFRICA: G20, BRICS E IBSA

La reivindicación del liderazgo de Sudáfrica es mucho más articulada y aceptada a nivel global que regional, y el principal elemento de proyección internacional de Sudáfrica es su participación en los grandes foros de gobernanza global. El país fue invitado a formar parte del G20, principal foro de decisión mundial, como único representante del continente africano. Esta participación ha alimentado el perfil internacional del país como actor global y voz reconocida dentro del mundo en desarrollo. Interesantemente, gran parte de las posiciones sudafricanas en el G20 se vinculan con la coordinación multilateral y seguimiento de la Agenda Africana (Qobo, Dube, 2015: 159). De la misma manera, Sudáfrica fue convocada en dos ocasiones a ocupar la membresía temporaria en el Consejo de Seguridad de la ONU. Sudáfrica también fue invitada por el BRICS, bloque que reúne a las principales potencias regionales emergentes - India, Brasil, China, Rusia y Sudáfrica - convirtiéndose en el representante de África en el único foro internacional que representa los intereses del Sur Global. Pero en términos objetivos, Sudáfrica no dispone de atributos comparables - economía, población, territorio - a los gigantes del BRICS. Su entrada fue percibida como una jugada política simbólica diseñada para expandir la proyección del BRICS al continente africano y tener representatividad global. En efecto, su elegibilidad deriva de su obstinada defensa de los intereses del Sur Global en los foros multilaterales. Dentro del BRICS, Sudáfrica comparte los objetivos y aspiraciones de los poderes emergente.

La inclusión en los principales foros geoestratégicos prueba el estatuto de Sudáfrica y es un instrumento para promover su presencia y rol como jugador global (Alden, Schoeman, 2013: 115, 118). La Presidencia sudafricana considera que esta participación global indica que es percibido como una potencia emergente significativa digna de atención en la toma de decisiones globales (Presidencia de Sudáfrica, 2014: 15), permitiéndole además forjar nuevas coaliciones para perseguir intereses comunes, como el IBSA, uno de los foros más interesantes geopolíticamente hablando a los que Sudáfrica pertenece. En este foro que reúne a tres poderes regionales con ideas afines y con preponderancia regional discutita, Brasil, India y Sudáfrica, todos los participantes apoyan sus liderazgos respectivos, cooperando en las instituciones

multilaterales. Así, la participación sudafricana en las organizaciones multilaterales busca influenciar las normas internacionales en gestación, cambiar las reglas dominantes existentes y contrarrestar las preferencias de los grandes poderes (Flemes, 2009: 147). El país aspira a representar el mundo en desarrollo y ha contribuido indudablemente en la proyección de la voz y los intereses africanos en los foros de gobernanza global (Obi, 2015: 165). Pero por más que haya influido en la reestructuración del mapa político y económico del continente, eso no le confirió la capacidad para actuar de manera decisiva a nivel regional (Alden, Le Pere, 2009: 145). Por ende, la predilección de Sudáfrica por el internacionalismo y su reconocimiento *de facto* como único representante de África en los foros globales han contribuido a la creencia general de que Sudáfrica es un jugador esencial en cualquier acuerdo internacional relativo a los asuntos continentales (Alden, Schoeman, 2013: 114).

CONCLUSIÓN

Nuestra hipótesis inicial era que Sudáfrica parecía una potencia regional emergente. Pero en vista de las falencias que hemos detectado y en base a la opuesta percepción del país a nivel regional y global, debemos matizar esta afirmación. En efecto, Sudáfrica tiene una proyección internacional sin lograr consolidar su propia proyección regional más allá de la subregión. Dicho de otra manera, Sudáfrica es un poder emergente sin ser un poder regional. Pero, ¿se puede legítimamente ser un poder emergente sin ser un poder regional? Para Alden y Schoeman, cualquier pretensión de Sudáfrica de ser un poder global dependerá necesariamente de su condición efectiva de líder regional y de su legítima aceptación como tal a nivel regional (Alden, Schoeman, 2013: 112). Consideramos por ende que la reivindicación hegemónica de Sudáfrica responde más a una construcción dogmática destinada a responder a las exigencias del sistema internacional más que a la compleja realidad y las necesidades del continente africano. Retomando el marco conceptual sobre el liderazgo vemos que Sudáfrica reúne las **condiciones del liderazgo**. Efectivamente, *su actividad* demuestra una voluntad de liderar, tanto en términos discursivos con el ‘White Paper’ sobre la política exterior de o el ‘Twenty Year Review’, como materiales gracias a sus amplios recursos económicos y militares. Esta actividad transcurre dentro de un *contexto institucionalizado* en el marco de la UA, el SACU, el SADC y el NEPAD, fundamentos de la arquitectura institucional regional. Pero el liderazgo sudafricano no parece tener *objetivos específicos*, claros y coherentemente establecidos en una gran estrategia regional, costándole tener un rol determinante en los *problemas relevantes* de la región a pesar de tener cierta influencia en materia de cooperación, seguridad y mantenimiento de la paz. Finalmente resulta difícil determinar en qué medida los seguidores africanos *restringen la actividad* de Sudáfrica en el continente.

En cuanto a las **modalidades de ejercicio del liderazgo**, Sudáfrica tiende a utilizar más la *persuasión* que la *coerción* en el ejercicio de su liderazgo, favoreciendo el uso de su poder blando por sobre el poder duro, debido a su compleja reputación regional. En cuanto al liderazgo que ostenta, tiene *liderazgo estructural* al beneficiar de capacidades materiales objetivas, tiene *liderazgo institucional* en el marco de la UA, del SACU y del SADC, y tiene cierto *liderazgo situacional* al ser un gran participante de la cooperación regional y de la reconstrucción de la arquitectura institucional regional. Respecto de la **legitimidad del liderazgo**, Sudáfrica se encuentra en una situación bastante comprometida. En efecto el país tiene una clara *legitimidad doméstica* al disponer de los recursos económico-políticos para ostentar la posición del liderazgo, tiene *legitimidad internacional* al ser reconocido por la comunidad internacional e invitado en los grandes foros de gobernanza global, pero no tiene *legitimidad regional* al tener muy poco reconocimiento en el propio continente. En cuanto a los otros parámetros de apreciación de la legitimidad, Sudáfrica tiene *legitimidad jurídica*, *legitimidad empírica* y *legitimidad procesal*.

Así el problema principal de Sudáfrica es que su legitimidad regional se basa en fuentes extracontinentales: la comunidad internacional ha sido la encargada de promover la idea de que Sudáfrica está destinada a liderar el continente (Alden, Le Pere, 2009: 165). El sistema internacional cada vez se caracteriza por una difusión del poder entre los diferentes niveles – subregional, regional, interregional e internacional, con fronteras tenues. Por su propia naturaleza las potencias regionales tienden a imbricar lo regional con lo global y sus políticas exteriores no pueden ignorar lo regional para concentrarse solo en lo global: *'la región es base y plataforma para alcanzar lo global'* (Morales, Rocha, 2010: 276). Por ende, el hecho de que Sudáfrica haya sido arrastrada hacia el ámbito global sin consolidar su ámbito regional, relacionándose con otras regiones a través del BRICS o del IBSA le otorga una posición muy particular, a la frontera entre el regionalismo y el internacionalismo. No se puede hacer una lectura del caso de Sudáfrica sin entender la importancia de este nexo entre lo regional y lo internacional, y el hecho de que exista una dicotomía entre ambos niveles no es necesariamente un problema en sí sino que es parte del propio proceso de mutación constante del sistema internacional.

La posición de liderazgo a nivel regional se ve además restringida por los problemas domésticos. Sudáfrica ha podido revolucionar su política exterior pero ha sido incapaz de transformar su economía y su sociedad, y hasta que no logre este objetivo, sus relaciones con África seguirán comprometidas por la ambivalencia del objetivo y la ambigüedad del intento. Sudáfrica tiene el potencial para ser un Estado importante a nivel continental y a nivel global, pero la falta de estrategia basada en la hegemonía cooperativa genera fallas en términos de ambición, credibilidad y capacidades para que Sudáfrica logre ser un líder. Así, el liderazgo y la dominación sudafricana en el continente africano no solo es discutido, sino que es incompleto. Por ende, en la actualidad, Sudáfrica no tiene ni los recursos materiales ni ideológicos para ser legítimamente calificado como el hegemon regional. Su liderazgo logra manifestarse en el marco de la subregión del SACU / África del Sur donde puede ser considerado como una potencia hegemónica. Pero Sudáfrica no es un líder regional en el conjunto del contexto africano y está sumergida en una crisis de identidad: no sabe si apostar por su posición en la región y como defensor de la agenda desarrollista africana, o por su posición internacional como puente, mediador e integrador entre el mundo y el continente. Así, Sudáfrica es un poder emergente sin ser un poder regional, y esta dicotomía será muy difícil de superar.

BIBLIOGRAFÍA

- Adebajo, Adekeye (2007). *South Africa in Africa: Messiah or mercantilist?* South African Journal of International Affairs, 14:1, pp. 29-47
- Alden, Chris & Le Pere, Garth (2009). *South Africa in Africa: Bound to Lead?* Politikon: South African Journal of Political Studies, 36:1, pp. 145-169
- Alden, Chris & Schoeman, Maxi (2013). *South Africa in the company of giants: the search for leadership in a transforming global order*. International Affairs, 89:1, pp. 111-129
- Alden, Chris & Schoeman, Maxi (2015). *South Africa's symbolic hegemony in Africa*. International Politics, 52:2, pp. 239-254
- Alden, Chris & Vieira, Marco Antonio (2005). *The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism*. Third World Quarterly, 26:7, pp. 1077-1095
- Andreasson, Stefan (2011). *Africa's prospects and South Africa's leadership potential in the emerging markets century*. Third World Quarterly, 32:6, pp. 1165-1181
- Flemes, Daniel (2007). *Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from*

- the South African Case*. GIGA Working Papers N°53, Disponible en: http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_07_wp53_flemes.pdf Consulta: 12.10.2016
- Flemes, Daniel (2009). *Regional power South Africa: Co-operative hegemony constrained by historical legacy*. Journal of Contemporary African Studies, 27:2, April 2009, pp. 135-157
- Flemes, Daniel & Nolte, Detlef (2010). *Introduction*. En: Flemes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 1-14) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Flemes, Daniel & Lemke, Douglas (2010). *Findings and Perspectives of Regional Power Research*. En: Flemes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 313-333) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Flemes, Daniel & Wojczewski, Thorsten (2010). *Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*. GIGA Working Papers, No 121. Disponible en: https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp121_flemes-wojczewski.pdf, Consulta : 06.10.2016
- Gebrewold, Belachew (2014). *Legitimate Regional Powers? A Failed Test for Ethiopia, Nigeria and South Africa*. African Security, 7:1, pp. 1-23
- Geldenhuys, Deon (2010). *Chapter 7 - South Africa: The Idea-driven Foreign Policy of a Regional Power*. En: Flemes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 151-167) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Gobierno de Sudáfrica (2011). *White Paper on South African Foreign Policy – Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu*. Disponible en: http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/foreignpolicy_0.pdf Consulta: 09.11.2016
- Habib, Adam (2009). *South Africa's foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation*. South African Journal of International Affairs, 16:2, pp. 143-159
- Helms, Ludger (2014). *Global political leadership in the twenty-first century: problems and prospects*. Contemporary Politics, 20:3, pp. 261-277
- Huntington, Samuel (1999). *The Lonely Superpower*. Foreign Affairs, March/April 1999 Issue, p. 35-49.
- Hurrell, Andrew (2006). *Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?* International Affairs, 82:1, pp. 1-19
- Hurrell, Andrew (2010). *Chapter 1 - Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective*. En: Flemes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 15-27) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Ikenberry, G. John & Kupchan, Charles A. (1990). *Socialization and hegemonic power*. International Organization, 44:3, pp. 283-315
- Ikenberry, G. John (1996). *The Future of International Leadership*. Political Science Quarterly,

111:3, pp. 385-402

- Jordaan, Eduard (2003). *The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers*. Politikon: South African Journal of Political Studies, 30:1, pp. 165-181
- Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Chapter 1 - Introduction: The BRICS in Global and Regional Governance*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 1-10) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Kingah, Stephen & degli Uberti, Stefano (2016). *Chapter 12 - Has South Africa the Spine for Global Leadership?* En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 209-221) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Landsberg, Chris (2012). *Nigeria–South Africa tensions leave African leadership gap*. World Politics Review, 18 April 2012. Disponible en: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/11857/nigeria-southafrica-tensions-leave-african-leadership-gap> Consulta: 21.09.2016
- Morales, Daniel & Rocha Alberto (2010). *Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos*. Geopolítica(s), 2010, vol. 1, núm. 2, pp. 251-279
- Morales, Daniel; Rocha, Alberto & Vargas, Elizabeth (2013). *Las potencias regionales como protagonistas del Sistema político internacional: cooperación y diálogo en el Foro BRICS*. Geopolítica(s), 2013, 4:2, pp. 237-261
- Morales, Daniel & Rocha, Alberto (2013). *En las entrañas de los BRIC: análisis de la naturaleza semiperiférica de Brasil, Rusia, India y China*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia de Relações Internacionais. 2:4, p.147-181
- Nabers, Dirk (2010). *Chapter 2 - Power, Leadership and Hegemony in International Politics*. En: Flemes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 51-69) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Nel, Philip & Stephen, Matthew (2010). *Chapter 3 - The Foreign Economic Policies of Regional Powers in the Developing World*. En: Flemes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 71-90) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Ngambi, Hellicy (2011). *RARE leadership: An alternative leadership approach for Africa*. International Journal of African Renaissance Studies, 6:1, pp. 6-23
- Nolte Detlef (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. GIGA Working Papers, N°30, Disponible en: http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_06_wp30_nolte.pdf Consulta: 12.10.2016
- Nolte, Detlef (2010). *How to compare regional powers: analytical concepts and research topics*. Review of International Studies, 36, pp. 881-901
- Nye, Joseph S. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. Public Affairs, United States of America
- Obi, Cyril (2015). *Repositioning South Africa in global economic governance: a perspective from Nigeria*. South African Journal of International Affairs, 22:2, pp. 165-184
- Ogonnubi, Olusola (2015). *Recalibrating Africa's Geo-Political Calculus: A Critique of South Afri-*

- ca's Hegemonic Status*. *Politikon*, 42:3, pp. 387-406
- Ogonnubi, Olusola & Okeke-Uzodike, Ufi (2015). *South Africa's foreign policy and the strategy of soft power*. *South African Journal of International Affairs*, 22:1, pp. 23-41
- Ogonnubi, Olusola & Okeke-Uzodike, Ufi (2016). *Can Nigeria be Africa's hegemon?* *African Security Review*, 25:2, pp. 110-128
- Pedersen, Thomas (2002). *Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration*. *Review of International Studies*, 28:4, pp. 677-695
- Presidencia de Sudáfrica (2014). *Twenty Year Review. South Africa 1994-2014*. Disponible en <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/news/Documents/20%20Year%20Review.pdf> Consulta : 09.11.2016
- Qobo, Mzukisi & Dube, Memory (2015). *South Africa's foreign economic strategies in a changing global system*. *South African Journal of International Affairs*, 22:2, pp. 145-164
- Quiliconi, Cintia & Saguier, Marcelo & Tussie, Diana (2016). *Chapter 3- BRICS: Leadership in the Making*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 29-46) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Schoeman, Maxi (2000). *South Africa as an emerging middle power*. *African Security Review*, 9:3, pp. 47-58
- Schoeman, Maxi (2015). *South Africa as an emerging power: from label to 'status consistency'?* *South African Journal of International Affairs*, 22:4; pp. 429-445
- Soko, Mills & Balchin, Neil (2016). *Chapter 13 - South Africa's Quest for Leadership in Africa: Achievements, Constraints and Dilemmas*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 225-240) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Stuenkel, Oliver (2016). *Do the BRICS possess soft power?* *Journal of Political Power*, 9:3, pp. 353-357
- van der Westhuizen, Janis (2016). *South Africa's soft power conundrum: how to win friends and influence people in Africa*. *Journal of Political Power*, 9:3, pp. 449-465
- Wohlforth, William C. (2003). *The Stability of a Unipolar World*. *International Security*, 24:1, pp. 5-41

Comunicación y medios en la política exterior latinoamericana

Federico Larsen

Resumen:

El artículo analiza el rol y peso que ha tenido la infocomunicación en la inserción internacional de América Latina. A partir del análisis del rol de la comunicación y las TICs en el sistema-mundo capitalista actual, su desarrollo en la región, su rol en los procesos de integración, y su peso en la política exterior de los países latinoamericanos, se intenta bosquejar el cuadro de la situación en el campo que nace de la intersección entre comunicación social y política exterior en nuestro continente.

Palabras clave: América Latina, Política Exterior, Comunicación, Medios de Comunicación

INTRODUCCIÓN

La inserción internacional de América Latina, y la política exterior de sus estados se ha vuelto en los últimos años objeto de estudio en múltiples publicaciones científicas. La creciente interdependencia entre los Estados y sus economías, el lugar específico logrado por las relaciones internacionales en la academia en la región, el aumento de los desafíos representados por el mundo moderno y el crecimiento del sistema capitalista internacional, han favorecido el aumento de la atención acerca de cómo los Estados latinoamericanos proyectan sus intereses y se relacionan con el resto del mundo (Tomassini 1988).

Entendemos a la política exterior de los países latinoamericanos como el continuo intento de conciliar un conjunto de variables domésticas e internacionales al fin de elaborar políticas y estrategias para el cumplimiento de los objetivos que el Estado se fija en su relación con agentes externos. A esta tarea concurren distintos actores que emplean sus poderes para prefigurar un orden en base a sus intereses y aspiraciones.

Tal como sucede en todas las esferas de lo social y político, el estudio de las estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos debe ser colocado históricamente, tratándose de políticas públicas lógicamente atravesadas por visiones, debates, doctrinas y análisis situados histórica y geográficamente. Objetivos, estrategias, actores y variables, son, según este modelo, las principales categorías de análisis para entender una determinada estrategia de inserción internacional, y son moldeadas en función no solo de la intención de los policy-makers y las necesidades de los Estados, sino que también están expuestas a los cambios de las épocas y a las modificaciones del sistema internacional. Tomamos aquí la concepción de sistema internacional expresada por Wallerstein (2004), basada en la idea de economía-

mundo, según la cual los Estados forman parte de un sistema internacional de producción permanente del capital y distribución de mercancías basado en una división tripartita del trabajo: centro, semi-periferia, periferia. Según esta concepción, no se podría jamás hablar de la economía de tal o cual Estado, siendo ésta una parte de un sistema internacional interconectado y establecido en función de un orden -casi nunca estable-, que es, en parte, fruto de la política exterior de las unidades que la componen, pero especialmente determinado por la continuidad de esa reproducción capitalista.

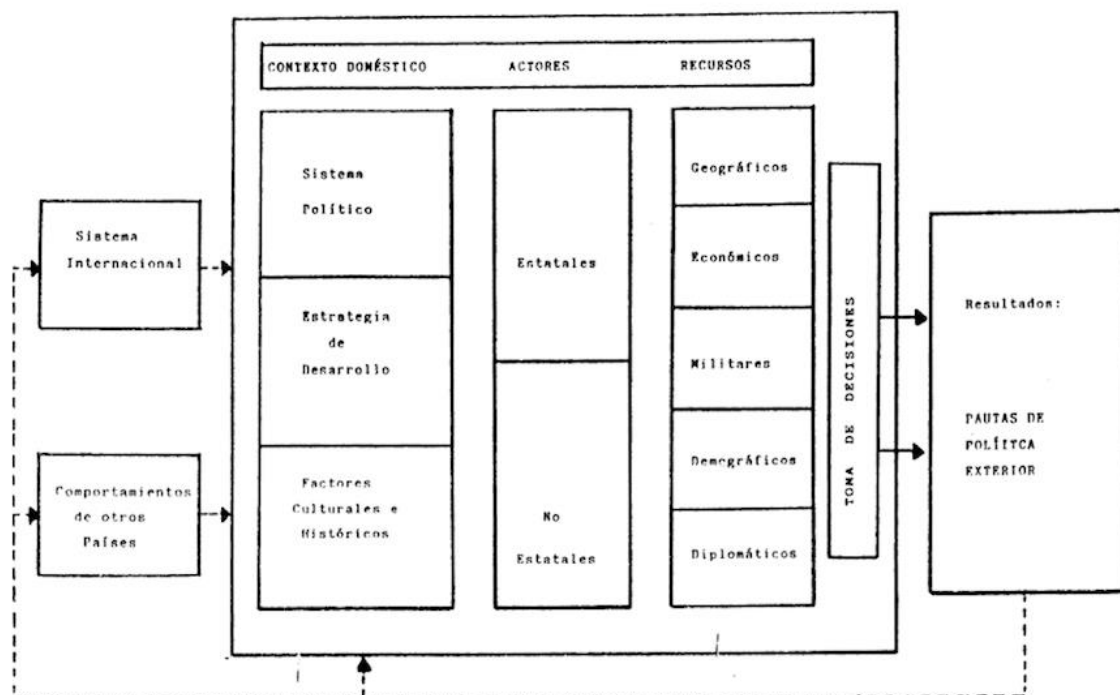
Entendemos, en una simplificación esquemática cuyo fin es simplemente el de constituir un modelo de análisis, que América Latina puede ser entendida en su conjunto como una región semi-periférica. Es también por eso que, evitando una vez más la profundización que merecería el análisis pormenorizado de las diferencias entre cada Estado, podemos, en ciertos casos, entender a la región como una unidad con características comunes, y de esa manera la analizaremos aquí.

Wallerstein individúa una serie de instituciones de la economía-mundo, necesarias para su funcionamiento: los mercados, las compañías, los Estados, las unidades domésticas y las clases o grupos de estatus. Cada una de ellas contribuye al sostenimiento del sistema internacional y la repartición de los roles de cada Estado o región en el sistema mundo.

Los actores, estrategias y objetivos que los Estados latinoamericanos se prefijan para la elaboración de su política exterior deben entonces cumplir tanto con la satisfacción de sus necesidades internas, como las de acumulación y reproducción del sistema-mundo capitalista. Es en esta dimensión, la del solapamiento entre la visión doméstica e internacional que algunos llaman intermística⁵⁶, que cada una de las variables que compone la política exterior de un país se tiene que desarrollar.

Para especificar de qué hablamos cuando nos referimos a las variables de la política exterior, usaremos como base el modelo desarrollado por Alberto van Klaveren (1992). Si bien su obra tenga ya unos cuantos años, se trata de un modelo lo suficientemente esquemático como para cumplir con nuestros objetivos:

⁵⁶ En este sentido es imposible no referirse al concepto de interdependencia sistémica elaborado por Keohane y Nye (1988), según el cual cambios en la política de un actor repercute directamente en otros actores del sistema internacional.



El cuadro deja muy en claro la concurrencia de factores domésticos y externos en la elaboración de las pautas de política exterior, así como la existencia de una multiplicidad de factores que debemos analizar en su composición. El ámbito externo está compuesto por lo que hemos llamado instituciones del sistema-mundo, a las cuales podríamos agregar las organizaciones internacionales y regionales⁵⁷. Los elementos del contexto doméstico se refieren a la forma de organización política, la visión económica interna y la historia y tradición de cada estado. La política exterior según este modelo, puede ser influenciada y ejercida por actores estatales -no sólo el Estado, sino también en el marco de lo que actualmente se denomina paradiplomacia por actores públicos sub-estatales- pero también no estatales. Y cada uno de ellos posee recursos de diferente tipo para contribuir a la toma de decisiones de política exterior.

Nos interesa analizar particularmente este último aspecto. Existen actores no estatales capaces de influenciar la política exterior de los Estados, o que tienen directamente un rol en sus objetivos de inserción internacional, y que además cuentan con recursos, propios o delegados, para llevar adelante acciones, ejercer formas de poder en el ámbito interestatal e interméstico. Los actores quizás más claramente reconocibles son las empresas y compañías, especialmente las transnacionales. Otro actor de las relaciones internacionales que actúa directamente en la toma de decisiones por parte de los Estados, y que tiene también un cierto peso específico en la literatura de especializada son las Organizaciones No Gubernamentales. Sin embargo, bajo esta premisa, podríamos individuar otros actores que cumplen con los requisitos para ser considerados actores de la formulación de la política exterior en América Latina. En este trabajo nos concentraremos en los medios de comunicación.

Los medios son un actor internacional con una naturaleza polivalente. Son empresas, en muchos casos transnacionales con recursos económicos y una capacidad de producción considerables dentro del flujo de circulación de mercancías de la economía-mundo; en los últimos decenios, a partir del proceso de convergencia infocomunicacional se convirtieron también en

⁵⁷ Aunque este actor esté implícitamente incluido en la concepción de Wallerstein a partir de la relación entre Estados, como veremos toma un rol particularmente relevante en el ámbito que a nosotros nos interesa.

dueñas de los canales a través de los cuales circula la información de los demás actores, estatales y no estatales; y la naturaleza de su producción primera, la información, los convierte en uno de los elementos necesarios para pensar estrategias de soft power por parte de empresas y Estados (Nye 2017).

Pero a su vez, los medios de comunicación y las empresas infocomunicacionales⁵⁸ están sujetos al poder, más o menos fuerte, de la ley y los Estados. En la historia reciente de América Latina, las políticas públicas referidas a las telecomunicaciones y los medios han mantenido una fuerte relación con las estrategias de desarrollo sostenidas por los Estados. Y éstas a su vez nos pueden ayudar a entender las “actitudes” que los Estados asumen en las organizaciones internacionales vinculadas a la regulación de las TICs y los flujos infocomunicacionales a nivel global (Van Klaveren, 1992:80)

Nos proponemos entonces bosquejar en este trabajo una aproximación al rol de este actor específico y heterodoxo en el marco de la política exterior latinoamericana dentro del sistema-mundo capitalista actual. Lo haremos a partir del análisis del desarrollo de éstos como actores del sistema internacional primero y las especificidades que toman en el ámbito latinoamericano después. Para, finalmente, establecer continuidades y rupturas entre las dos dimensiones y caracterizar las estrategias que desde América Latina se han elaborado al respecto. No pretendemos, evidentemente, agotar el análisis en este trabajo. Por el contrario, nos proponemos elaborar un esbozo que sirva más de invitación a la investigación y a la profundización del tema que de explicación acabada de un proceso tan complejo.

APOCALÍPTICOS E INTEGRADOS: LOS MEDIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Historizar el recorrido que llevó a los medios de comunicación a convertirse en actores del sistema-mundo necesitaría de una exhaustiva investigación en sí. Nos limitaremos a examinar el progreso de las interpretaciones que se han hecho de ese proceso, para entender su impacto en las variables que inciden en la elaboración de la política exterior en América Latina en este campo.

La aparición de los medios en el sistema internacional puede ser ubicada -no sin ciertas arbitrariedades- en la primera mitad del siglo XIX, durante la consolidación del sistema-mundo capitalista como lo conocemos. En ese periodo nacieron las grandes agencias de noticias. En 1835 fue fundada la Agence de Feuilles Politiques et Correspondance Générale, más conocida como Agencia Havas, hoy Agencia France Presse (AFP). En 1846 de un consorcio de periódicos norteamericanos surgió Associated Press (AP); y en 1851 uno de los colaboradores de Havas, Paul Julius Reuters le puso su apellido a la primera agencia informativa internacional con sede en Inglaterra. Aún hoy estas tres empresas concentran la mayor cantidad de flujo informativo a nivel global. En la segunda mitad del siglo XIX, lograron crecer rápidamente gracias a la invención de nuevos sistemas de comunicación a distancia, como el telégrafo eléctrico, la expansión de las redes de transporte bajo el impulso de la acumulación capitalista, y especialmente el interés de los Estados coloniales en el nuevo emprendimiento comunicacional. Los gobier-

58 Utilizamos acá el concepto de infocomunicación al entender que los actores y dinámicas objeto de este trabajo trascienden a los mass-media, cuyo principal objetivo declarado es la información, e incluye el concepto de comunicación entendido como un proceso que precisa de una mayor escala y desarrollo en la sociedad. En la esfera de la infocomunicación se encuentran, además de los medios tradicionales, las industrias culturales y del entretenimiento, las telefónicas, prestadoras de servicios de internet y cable etc... Cabe subrayar que, el proceso de convergencia en marcha desde comienzo del siglo XXI, en la mayoría de los casos las empresas informativas y de servicios de comunicación son las mismas. Con respecto a este tema nos remitimos a Wolton D. (2010), *Informar no es comunicar*, Barcelona:Gedisa y Becerra M. (2017), *La concentración infocomunicacional en América Latina*, Quilmes:UNQ

nos de Francia y Reino Unido no sólo se convirtieron en los principales clientes de las agencias fundadas en sus respectivos territorios sino que subvencionaron y financiaron esas empresas abiertamente⁵⁹.

Su principal tarea consistía en elaborar información sobre finanzas y comercio para la burguesía de los países centrales y el Estado, pero también para inversionistas extranjeros que quisieran emprender en esos países. De allí el interés de los gobiernos europeos por sostener y reforzar la labor de estas agencias que se convirtieron en 'asunto de interés nacional'. El imperalismo europeo favoreció la cartelización del mercado de la información, monopolizado por estas empresas según las áreas de influencia del Estado a las cuales pertenecían. Las agencias del siglo XIX preconizaron el concepto de 'marca país' o 'imagen internacional', tan de moda en nuestro tiempo, y se convirtieron en organismos semi-oficiales del Estado.

Esta situación suponía un desafío para el sistema internacional: la regulación de la actividad comunicacional. Los Estados liberales europeos se remitieron entonces a los principios que se habían convertido en fundamentales en sus regímenes políticos, invocando el ya aceptado “Laissez faire laissez passer” del pensamiento fisiocrático y aplicando ese mismo criterio a la actividad de las agencias de información. Nació así una de las doctrinas más influyentes en el ámbito de la comunicación y las relaciones entre Estados, conocida como Free Flow of Information, o Libre circulación de la Información, que, como veremos más adelante, explica buena parte de los movimientos de los gobiernos occidentales en este ámbito, inclusive en el Siglo XXI (Mattelart 1997).

Esta concepción no tardaría en tener repercusiones prácticas en la elaboración de la política exterior de los Estados. Las dos guerras mundiales y la guerra fría fueron el telón de fondo de un laboratorio comunicacional sin precedentes. Nociones como Propaganda War⁶⁰ o Guerra Psicológica⁶¹ comenzaron a desarrollarse desde la academia y a concretizarse en iniciativas estatales elaboradas de acuerdo a los intereses de la política exterior del Estado. Estados Unidos estuvo claramente a la cabeza de este proceso⁶².

Esta política presuponía una visión positiva de la expansión de los medios informativos en todo el mundo. Estos eran considerados como una garantía para el pleno funcionamiento de la democracia -y su expansión allí adonde no la hubiese- y el control ciudadano sobre los poderes públicos, y al mismo tiempo como un instrumento de expansión de una “actitud hacia el desarrollo” en los países más pobres. Esta fue, durante años, la doctrina asumida por los EEUU y Europa Occidental con respecto al rol de los medios de información a nivel internacional. Desde la perspectiva del modelo de política exterior que estamos utilizando, las empresas infocomunicacionales sería uno de sus protagonistas. Desde las industrias culturales e informativas se elaboró un plan para difundir valores, un sistema político y un sistema económico, en donde

59 Aún hoy, el 40% de los ingresos de AFP provienen de contrataciones del sector público francés.

60 En 1939, el investigador norteamericano Harold Lasswell publicó “World revolutionary propaganda”, un ensayo que se convirtió en el puntapié para una prolífica producción anglosajona sobre la importancia de la comunicación en las estrategias de guerra. A partir del concepto de Propaganda-War de Lasswell, luego de la segunda guerra mundial los sociólogos norteamericanos comienzan a hablar de “Guerra Psicológica” para referirse a la influencia sobre el conjunto de ideas de una población en guerra por parte de un país beligerante

61 Una “persuasión organizada mediante recursos no violentos” que requiere de “operaciones de información para influir sobre las políticas” de países extranjeros. En Farago L. *War of wits: The anatomy of espionage and intelligence*, Funk&Wagnals, 1954 en Mattelart, 1996:134

62 La casa Blanca estableció en los años 40 las primeras oficinas gubernamentales dedicadas al estudio de la información de guerra como la United States Office of War Information (OWI) entre 1942 y 1945, o la Office of Strategic Services (OSS), antecesora de la CIA. En ambas agencias trabajaron especialistas de la comunicación que, luego, elaboraron estrategias de propaganda estatal a través de emisoras intercontinentales como Voice of America.

los recursos estatales y no estatales pudieron trabajar mancomunadamente. Esto derivó en una férrea defensa por parte de los EEUU de la doctrina de la libre circulación de la información como política exterior en el sistema internacional, paragonable con la defensa de las libertades individuales y la libertad empresa.

A esta idea se contrapusieron muy rápidamente visiones que tuvieron su principal anclaje en los estudios latinoamericanos de comunicación, que retomaron los análisis de la teoría de la dependencia y la crítica al desarrollismo. Se acuñó así el término “imperialismo cultural”, entendido como:

“El conjunto de procesos por los que una sociedad es introducida en el seno del sistema moderno mundial y la manera en que su capa dirigente es llevada, por la fascinación, la presión, la fuerza o la corrupción, a moldear las instituciones sociales para que correspondan con los valores y estructuras del centro dominante del sistema o para hacerse su promotor [...] Existe un poderoso sistema de comunicaciones para asegurar no una sumisión sufrida de mala gana, sino una alianza con los brazos abiertos en las áreas penetradas, identificando la presencia norteamericana con la libertad: libertad de comercio, libertad de palabra y libertad de empresa” (Schiller, 1976)

El sistema internacional, desde la perspectiva de los países periféricos, ejercía entonces un fuerte poder sobre sus Estados a través de los medios de comunicación, que pasó a formar parte de sus preocupaciones en la elaboración de la política exterior. Desde los países en desarrollo, con el apoyo interesado de la URSS, se proyectaron una serie de estrategias para regular el flujo internacional de la información, las asimetrías en el uso del espectro radiofónico, la difusión de tecnologías de la comunicación y la creación de medios extranjeros en países periféricos. Si bien América Latina no fue clara protagonista en este proceso⁶³, su participación a través del G77 y el Movimiento de Países No Alineados fue ineludible. En ese marco es que se elaboró la propuesta de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), que pretendía “descolonizar” el mundo de las comunicaciones y las TICs, imponiendo una regulación de los flujos informativos⁶⁴.

En los años 80 el debate llegó hasta la UNESCO. En 1977 el secretario general M'Bow propició la creación de una comisión de expertos⁶⁵ presidida por el irlandés Sean MacBride, premio Lenin y Nobel por la Paz, y fundador de Amnistía Internacional. Los resultados de ese trabajo

63 Nos referimos aquí sólo al ámbito diplomático. En otro tipo de ámbitos el aporte latinoamericano fue decisivo, como por ejemplo el de la producción académica. Los trabajos señeros de Antonio Pascuali, Juan Díaz Bordenave, Mario Kaplún, Rafael Roncagliolo y Fernando Reyes Matta, para citar sólo algunos ejemplos, fueron imprescindibles para la elaboración de una crítica profunda al paradigma desarrollista y difusionista en el ámbito internacional.

64 El NOMIC proponía modificar por completo el sistema mediático internacional a partir de una serie de principios que se podrían resumir en: 1) la sustitución de un sistema de comunicación en sentido único por una circulación multidireccional y equilibrada de la información; 2) descolonizar el contenido de la información, considerando que sus condiciones de producción se establecen en los centros del poder; 3) democratizar la comunicación, al ampliar el significado mismo de derecho a la información entendido como derecho a obtener, realizar y difundir información y consagrando la libertad y derecho de acceso a los medios disponibles para su distribución a toda la humanidad; 4) redistribución transnacional de los recursos de la comunicación como frecuencias, satélites, bancos de datos etc... 5) promoción de sistemas nacionales de comunicación en los países periféricos; 6) establecimiento de mecanismos de ayuda financiera para el acceso soberano y definitivo a los sistemas de comunicación internacional (Arenal 1985).

65 Los 16 miembros que componían la Comisión, además del presidente, eran: Elie Abel (USA), Huben Bcuve-Mery (Francia), Elebe Ma Elie Ekonzo (Zaire), Gabriel García Márquez (Colombia). Sergei Losev (URSS), Mochtar Lubis (Indonesia), Mustapha Masmoudi (Túnez), Michio Nagai (Japón), Fred Isaac Akporuaro (Nigeria), Bogdan Osolnik (Yugoslavia), Gamal El Oteifi (Egipto), Johannes Pieter Pronk (Países Bajos), Juan Somavia (Chile), Boobli George Verghese (India) y Belly Zimmerman (Canadá).

fueron presentados en 1980 en un volumen intitulado “Un solo mundo, voces múltiples”, conocido mundialmente como Informe MacBride. Las conclusiones eran lapidarias en contra de la doctrina de libre circulación de la información, y provocaron la oposición de los gobiernos occidentales que culminó con el abandono de la UNESCO por parte de EEUU, Gran Bretaña y Singapur entre 1984 y 1985.

Hemos aquí entonces los dos paradigmas que fundan el debate sobre el rol de los medios y la comunicación a nivel internacional en el siglo XX. Por un lado la perspectiva difusionista, o de la libre circulación de la información, según la cual los medios y las TICs son portadoras en sí de progreso y desarrollo y deben ser desregulados para permitir su acción benéfica. Esta perspectiva sostiene que el nivel de desarrollo comunicacional de un país puede ser medido en términos cuantitativos a partir de la cantidad de aparatos, medios y vías de comunicación que este y sus ciudadanos poseen.

Por el otro, la perspectiva crítica según la cual la difusión de mensajes y TICs es funcional al mantenimiento de la asimetría centro-periferia, y por lo tanto debe ser regulada. Esta perspectiva hace hincapié particularmente en tres aspectos: la asimetría en la emisión de la información, la falta de acceso a TICs alternativas a las que provee el centro del sistema, y la concentración en la propiedad de medios, mensajes y tecnologías en las élites ligadas a los intereses de los países centrales.

Los años 90 y 2000 marcaron el triunfo de la primera visión, que se concretó con la internacionalización del concepto de Sociedad de la Información. Acuñada en los EEUU, esta expresión se refiere al rol central que tienen la información, la comunicación y las tecnologías ligadas a ellas en la creación de beneficios para las sociedades de todo el mundo. Este paradigma se basa en tres grandes pilares: la liberalización de las empresas comunicacionales, la desregulación en la producción y distribución de contenidos, y la integración competitiva de los mercados planetarios (Mastrini y Califano, 2006).

Luego de dos décadas en que la discusión acerca de la regulación de la comunicación fuera vedada de los foros internacionales, en 2003 y 2005 se realizó, en dos etapas, la I Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), auspiciada por Naciones Unidas y organizada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Pensada como instancia a participación tripartita -entre Estados, sector privado y sociedad civil-, la CMSI elaboró 10 puntos que, hasta hoy, guían el accionar de los actores internacionales en el ámbito de la infocomunicación. En estos objetivos globales se puede fácilmente rastrear una perspectiva difusionista, cuantitativa y tecnicista de la comunicación:

“conectar a todos los pueblos a través de las TICs y generar puntos de acceso comunitarios; conectar a todas las escuelas primarias y secundarias a las TICs; conectar a todos los centros de investigación científica a través de las TICs; conectar todas las bibliotecas, museos, servicios postales y archivos nacionales a las TICs; conectar a todos los centros de salud y hospitales a las TICs; conectar a todas las dependencias gubernamentales y generar sitios web; adaptar todos los programas de las escuelas primarias y secundarias para enfrentar los retos de la sociedad de la información, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales; asegurarse de que toda la población mundial tenga acceso a servicios de radio y televisión; alentar el desarrollo de contenidos y la puesta a punto de las condiciones técnicas para facilitar la presencia y uso de todos los idiomas del mundo en internet; asegu-

rarse de que más de la mitad de los habitantes del mundo tengan acceso a las TICs a su alcance y hagan uso de ellas”⁶⁶.

El rol de América Latina fue, como veremos, bastante ambiguo. Con un mercado infocomunicacional totalmente liberalizado, se sumó a los debates de la CMSI en pleno auge regulador interno, y buscando alternativas a la integración subordinada a los mercados globales.

EL PLANO DOMÉSTICO: COMUNICACIÓN Y MEDIOS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

En América Latina prevaleció una visión integrada de los medios de comunicación desde los años 80 hasta el día de hoy. En casi todos los países latinoamericanos se estructuró una concepción según la cual los medios cumplen la función de controladores del poder político, expresión de la “opinión pública”, y cumplen con el servicio de informar a toda la sociedad. Una visión en línea con el paradigma de los países centrales y sostenido por las élites de la periferia.

Becerra (2014) delinea cinco puntos de continuidad en el panorama de la infocomunicación entre los países latinoamericanos desde las últimas dos décadas del siglo XX: la predilección de la lógica comercial por sobre la producción mediática; la ausencia de medios públicos no gubernamentales; la concentración de la propiedad de los medios e industrias infocomunicacionales; la centralización de la producción de contenido local en los grandes conglomerados urbanos, generalmente las capitales; y la poca regulación normativa, sustituida por un estrecho vínculo con las estructuras del poder político.

A principio del siglo XXI, sin embargo, América Latina comenzó un proceso que se ubicó a contramano del resto del mundo. En la región, la regulación de la actividad mediática en función de la desconcentración empresarial fue una de las claves de la década protagonizada por gobiernos progresistas y de izquierda a principios de los 2000. El primer país fue Venezuela, que en 2005 sancionó la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, reformada cinco años más tarde. En Ecuador, la Ley Orgánica de Comunicación fue aprobada en 2013. Ya en 2011 un referéndum popular había sentado sus bases, al aprobar que “las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso”. Bolivia emanó en 2011 su Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación y Uruguay aprobó en diciembre de 2014 la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual impulsada por el presidente Mujica, hoy sin efectos por la declaración de la inconstitucionalidad de cinco de sus artículos por parte de la Suprema Corte uruguaya. Seguramente la ley que más avanzó en la perspectiva de regulación del campo infocomunicacional fue la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina, sancionada en 2009, y que preveía serias limitaciones al flujo “en sentido único” de la información, cuotas obligatorias de producción nacional, la reserva del 33% del espectro radiofónico para medios sin fines de lucro etc... Una batería de propuestas elaboradas por foros de comunicación y organizaciones sociales que ahondaban sus raíces en los debates del NOMIC y las recomendaciones de organismos internacionales.

Se trata de un proceso muy relevante frente a la tendencia a la desregulación que existe en el mundo, especialmente en los países centrales. Es fundamental tener en cuenta que:

66 Traducción propia del inglés de International Telecommunication Union ITU (2014), *Final WSIS Targets Review – Achievements, challenges and the way forward*, Ginevra:ITU

“El modo en que se regula el sector de los medios es un indicador de peso para analizar la configuración del espacio público que se proyecta desde el Estado, toda vez que los medios son dispositivos privilegiados de socialización y troquelan el ambiente en que se producen, editan, distribuyen y utilizan masivamente las informaciones y los entretenimientos, en una metamorfosis que incluye de manera creciente interacciones mediante redes fijas y móviles” (Becerra 2014)

No es de extrañar en este sentido, que la precedente oleada de reformas comunicacionales en el continente se realizaran en el periodo de las dictaduras militares como en el caso de Chile en 1982, Uruguay en 1977, Brasil en 1967, Ecuador en 1975 y Argentina en 1980. La estructura de propiedad y control de las industrias mediáticas heredera de aquellas reformas en franco sentido neoliberal y difusionista, permitieron al bloque de clase que luego fue desplazado por los gobiernos progresistas, sostener su poder simbólico en el espacio público al mismo tiempo que los nuevos poderes del Estado les permitieron mantener su poderío económico y financiero.

Los países de la región y sus gobiernos veían en el poder mediático un elemento de intervención simbólica -y económica- en sus políticas públicas, un agente que había sostenido la gobernabilidad de regímenes anteriores⁶⁷ pero que representaba sectores reacios a continuar en ese rumbo. Además de razones domésticas, influía fuertemente en este momentáneo cambio de posiciones en el ámbito, la intención de coartar los canales de injerencia extranjera, especialmente estadounidense, en el debate público nacional, valorizar la producción local y establecer de esa manera nuevas alianzas con las burguesías nacionales, para las cuales se debían abrir nuevos mercados y oportunidades de negocio. Salvo casos aislados, como puede ser el de Venezuela y su intención de construirse como potencia regional caribeña, no había aquí intenciones explícitas de utilizar las políticas públicas en comunicación y medios para incrementar el poder internacional del Estado. Por el contrario, su franca oposición a la doctrina de la libre circulación de la información le valieron a los gobierno que las impulsaron acusaciones de todo tipo, hasta de censura y autoritarismo.

El impulso regulador en el campo de la comunicación parece haberse agotado en los últimos años. Argentina, Brasil, Ecuador se encuentran en un proceso de revisión de las legislaciones aprobadas en la década pasada, dejando de hecho sin efecto sus reformas, y volviendo a un paradigma ligado a la liberalización del sector.

COMUNICACIÓN E INTEGRACIÓN

Un capítulo a parte merece el rol que la comunicación y la información han tenido en los procesos de integración que los países latinoamericanos han ensayado a lo largo del último siglo. Si bien existan distintas y disimiles apreciaciones acerca de los alcances y límites de los procesos de integración regional latinoamericanos, éstos han sido parte fundamental, y en muchos casos eje principal, de las agendas exteriores de todos los países de la región.

El rol de la comunicación en los procesos de integración ha tenido un espacio de segundo plano en la bibliografía disciplinaria. El pionero en este tipo de estudios fue Karl Deutsch. En 1966 pu-

67 Un caso internacionalmente conocido es el del diario argentino Clarín, beneficiado por la pesificación de la deuda de las industrias culturales nacionales por el entonces presidente Eduardo Duhalde, tras el default y posterior abandono de la paridad cambiaria con el dólar. El periódico llegó inclusive a ocultar información de la que disponía, como la secuencia fotográfica que demostraba la actuación policial en la llamada Masacre de Avellaneda de junio de 2002, en la que efectivos policiales fusilaron a sangre fría a dos jóvenes, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán. La intencionalidad del medio quedó retratado en el título del día siguiente: “La crisis causó dos nuevas muertes” y el ocultamiento de las pruebas que, se descubrió luego, tenía en su redacción el día mismo de la masacre.

blicó “Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos”. El título del libro delata su tesis de fondo. El poder en el cuerpo social no se encuentra necesariamente en sus músculos y huesos (el Estado o los gobiernos), sino en los canales de interconexión y comunicación entre ellos, los nervios. El estudio del poder, entonces, más que sobre las acciones de gobierno, debería concentrarse en las estrategias de control y manipulación de la comunicación. Deutsch elabora a partir de allí un modelo para el estudio de los procesos de integración conocido como interaccionismo comunicativo, según el cual “la relevancia de las instituciones regionales es menor que la densidad de los flujos de comunicación e interacción transfronterizos, lo que incluye desde intercambios epistolares hasta casamientos mixtos” (Malamud 2011). Nos concentraremos entonces en analizar las dos dimensiones del proceso de integración que permiten esos flujos: en el plano estructural -integración por infraestructura infocomunicacional-, y su plano discursivo -la elaboración de estrategias y medios para la comunicación-.

En el ámbito de los organismos regionales, el avance en acuerdos para la profundización de la integración a través de vías y proyectos infocomunicacionales tuvo su auge en paralelo con el periodo de mayor impulso de eje regionalista en las políticas exteriores de América Latina, en lo que Sanahuja (2008) llama regionalismo post-liberal. El desplazamiento de los objetivos meramente económicos a un segundo plano de la agenda de integración regional, el intento de establecer la centralidad de la acción estatal como espacio de negociación regional, y la creación de espacios de acuerdo hemisféricos que reconfiguren la presencia estadounidense en América del Sur -junto con una revisión del papel de América Latina en la estrategia internacional de Washington-, favorecieron el aumento de la atención hacia temáticas históricamente relegadas al ámbito de lo técnico, como la infocomunicación.

El espacio más activo en este sentido fue el ALBA-TCP. Si bien sus acciones concretas se vieron limitadas por el estrecho margen de maniobra del que gozó el bloque -y especialmente Venezuela-, en las cumbres del ALBA se encuentran los esbozos más acabados de una política de comunicación para la integración que contemple tanto su dimensión estructural y económica como su dimensión comunicacional. En las actas de las cumbres entre 2009 y 2013 se proponen la creación de una radio y un canal de televisión de alcance continental, la unificación de las agencias nacionales de noticias en un portal único del bloque, la creación de una red multimedia con el aporte de medios comunitarios, alternativos y populares de los países miembros entre otros compromisos. El objetivo explícito era el de generar “un modelo comunicacional que permita un verdadero encuentro entre nuestros pueblos, fortalezca los procesos democráticos en la región y rompa el cerco comunicacional impuesto por el gran poder mediático transnacional”⁶⁸. En el ámbito de las TICs, el ALBA-TCP se propuso poner a disposición un servicio social de banda ancha a través del satélite de propiedad venezolana VENESAT-1 y la creación de la Escuela de Televisión y Cine del ALBA en Cuba. El declino en la gravitación del poder latinoamericano del gobierno bolivariano fue el principal obstáculo para la realización de estas ambiciosas metas. Sin embargo, y como veremos más adelante, de este bloque surgió, y sigue en pie, el único proyecto de integración latinoamericana desde la comunicación y la información que trascendió las meras intenciones para transformarse en una realidad establecida: el canal continental TeleSur.

En el marco del Mercosur existe el Subgrupo de Trabajo nº1 Comunicaciones (SGT1), dependiente del Grupo del Mercado Común que desde 1995 trabaja en la armonización técnica y el posicionamiento común del bloque en los foros internacionales. Entre las iniciativas más des-

68 Declaración Final de la XI Cumbre del ALBA-TCP, Caracas, Febrero de 2012. Disponible en http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/31/alba_decl_final.pdf (última consulta 18/02/2018)

tacables se encuentran la del fomento del uso de software libre en los países miembros, la eliminación del roaming internacional, la creación de un sistema de control del fraude electrónico entre otros. Sin embargo, del análisis de las actas de SGT1⁶⁹ se desprende que el trabajo común se limita al intercambio de materiales, estadísticas y declaraciones generados en los países miembros para poner en conocimiento de los avances temáticos de cada socio.

La UNASUR creó a partir de 2011 y en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) la reunión anual de Ministros de Comunicaciones de los países miembros para coordinar acciones en conjunto. Tal como su encuadre lo sugiere, el enfoque estuvo particularmente ligado a la integración comunicacional vía infraestructura. Allí se definieron proyectos tales como la construcción del Anillo Óptico Submarino para proveer internet a bajo costo en los países miembros, y la creación del Grupo de Trabajo en Telecomunicaciones de América del Sur⁷⁰. Estas aspiraciones fueron ratificadas en la VI Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR en noviembre de 2012, que anunció el compromiso por la creación de la “Red para la Conectividad Suramericana para la Integración”, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo objetivo explícito era “la reducción de los costos y universalización del acceso a Internet” y “la soberanía del tráfico de las comunicaciones”⁷¹.

Sin embargo la última reunión de ministros de Comunicaciones se realizó en 2013, y la atención respecto al tema se desinfló rápidamente. Según el Informe de Actividades del Cosiplan de 2017⁷², de los 409 proyectos activados entre 2000 y 2017, sólo 6 pertenecen a la categoría Comunicaciones. Y en la cartera aprobada para el periodo 2017-2022, esa categoría fue directamente eliminada.

El retroceso de los Estados, y organizaciones internacionales en el planeamiento y ejecución de la infraestructura infocomunicacional y proyectos de integración regional a través de la comunicación, cede al sector privado la responsabilidad de sostener con propuestas y obras, el avance a paso agigantado de las nuevas tecnologías de la comunicación y el conocimiento que se difunden a través del sistema-mundo. Si esto se realiza en función del interés empresario por sobre la visión integradora de los Estados, puede resultar en distorsiones que afecten derechos fundamentales de los pueblos del continente.

El otro ámbito de análisis para examinar las políticas de integración en el continente tiene que ver con la coordinación en la producción de contenidos. Si bien hayan existido iniciativas diversas al respecto, no cabe duda de que el ejemplo más acabado en este sentido, con sus aciertos

69 Si bien la recuperación para el análisis de dicho material para este trabajo ha sido particularmente dificultoso, ya que se encuentra disperso entre los entes de regulación de la comunicación de los diferentes países, se puede tomar a modo de ejemplo el acta de la última reunión celebrada por el SGT1 hasta el cierre de este artículo, en junio de 2017 disponible en

<https://www.conatel.gov.py/images/iprincipal/SALARIO%202017/JULIO/INFORME%20CONSOLIDADO%20VIATICOS%20INTERNACIONALES%20junio17.pdf> (última consulta 19/02/2017)

70 Declaración de los Ministros de Comunicaciones de los países de UNASUR, Brasilia, Noviembre de 2011. Disponible en

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/telco_brasilia11_primer_reunion_de_ministros.pdf (última consulta 19/02/2018)

71 Declaración de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, Lima, Noviembre 2012. Disponible en

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_declaracion_general.pdf (última consulta 19/02/2018)

72 Disponible en

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Actividades_COSIPLAN_2017_digital.pdf (última consulta 20/02/2018)

y errores, el el de Telesur. Se trata de un canal multi-estatal fundado en Caracas en 2005 y cuyos propietarios han sido los gobiernos de Argentina (hasta 2016), Bolivia, Cuba, Ecuador (desde 2007), Nicaragua (desde 2007), Uruguay (desde 2009) y Venezuela. Opera como una Sociedad Anónima, La Nueva Televisión del Sur C.A., creada bajo la jurisdicción del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información de la República Bolivariana de Venezuela, que es su accionista mayoritario.

Telesur es quizás el ejemplo más exitoso de un intento de construcción de un medio de comunicación sobre la base de la herencia de las discusiones del NOMIC. Su objetivo explícito es el de desafiar la producción de contenidos que desde el centro hegemónico a nivel internacional es difundido en su periferia. En su propia presentación institucional no dejan dudas al respecto: "Somos un espacio y una voz para la construcción de un nuevo orden comunicacional"⁷³ sostienen en su web oficial. Aram Aharonian, uno de sus fundadores y primer director, sostenía que el objetivo es "el desarrollo y la puesta en funcionamiento de una estrategia comunicacional televisiva hemisférica de alcance mundial que impulse y consolide los procesos de cambio y la integración regional, como herramienta de la batalla de las ideas contra el proceso hegemónico de globalización"⁷⁴. Contrahegemonía e integración son entonces los dos pilares fundamentales sobre los cuales se construyó el proyecto, junto con un tercero, el de resaltar la cultura de lo propio, lo latinoamericano, lo periférico, frente a la llegada de lo ajeno desde el centro de la producción internacional. Reconocer y resaltar esa desigualdad fue otro de los puntos fuerza del contenido discursivo de la producción del canal. Es decir, la comunidad comunicativa podía efectivamente reconocerse a partir de un rasgo común, la alteridad y las asimetrías entre lo periférico y lo central, rasgo que durante siglos les fue otorgado justamente por la metrópoli.

A diferencia de otros intentos como el de Euronews en Europa, cuya principal debilidad fue la imposibilidad de construir desde la institución una esfera pública común a diferentes países, en América Latina ese proceso ya estaba en marcha hacía décadas, vinculado a la experiencia política histórica ligada al regionalismo y la exaltación de una cultura común propia frente al imperialismo cultural difusionista. Fue justamente en la región que, en los años 60 y 70, se desarrolló con mayor fuerza el abanico de teorías críticas que entendieron que la comunicación era una herramienta de dominación de las grandes potencias. Y adonde por primera vez se aplicó parte de aquella artillería teórica a las políticas públicas⁷⁵. El educador brasileiro Paulo Freire, el sociólogo francés Armand Mattelart o el comunicador italo-venezolano Antonio Pasquali fueron clave en la elaboración de una perspectiva tendiente a resaltar la unicidad identitaria de las comunidades, cargadas de valores y conocimientos propios, pero también expuestas a relaciones asimétricas de poder que intentan deliberadamente mantener bajo control y homogeneizar las culturas periféricas. Existe, en América Latina, un claro reconocimiento de esa subalternidad histórica, que nos permite pensar en la existencia de una esfera pública, un

73 Disponible en <http://www.telesur.tv.net/pages/sobrenosotros.html> [Última visita 23/01/2018]

74 Aharonian A. Telesur, el añejo sueño de la integración comunicacional, Agencia Latinoamericana de Información, 2005. Disponible en <http://www.alainet.org/es/active/19639> [Última visita 25/01/2018]

75 Cabe destacar en este sentido el trabajo que realizó Mattelart en Chile, antes, durante y después del gobierno de Salvador Allende. Además de estudiar el rol legitimador que los medios de comunicación tuvieron durante el golpe de Estado de 1973, Mattelart y su equipo contribuyeron a la elaboración de nuevas políticas públicas de comunicación enfocadas en la construcción y representación de los sectores populares chilenos, desvinculada de los valores constitutivos de la oligarquía agraria y urbana, destinataria y protagonista de la comunicación en los medios hegemónicos. Esas construcciones teóricas tuvieron nuevamente lugar en los últimos años en América Latina, enfocadas ahora en el respeto de la diversidad y las identidades. Algunos ejemplos recientes pueden encontrarse en el Canal Encuentro, del Ministerio de Educación argentino, o la TV Pública Paraguay bajo el gobierno de Fernando Lugo, entre otros.

reconocimiento de la existencia de una comunidad por más desarticulada que sea. La tradición integracionista de vastos sectores de la política latinoamericana, especialmente aquellos mayormente ligados a los sectores populares, no hace otra cosa que fomentar este espacio de disputa socio-político continental. Allí reside la mayor diferencia con la experiencia de integración europea, infinitamente más desarrollada desde el punto de vista institucional, pero en serios problemas desde la perspectiva de la construcción identitaria y social.

El canal se insertó también en una antigua discusión en el ámbito de la comunicación alternativa, popular y comunitaria, acerca de la masificación de sus producciones y la posibilidad de disputa frente a los medios masivos tradicionales en igualdad de condiciones tecnológicas. Hemos allí una de las principales críticas a la construcción informativa del canal. Su desarrollo discursivo, anclado en la difusión de una mirada alternativa a la que esgrimen los medios tradicionales de comunicación, y explicitando un posicionamiento a partir del cual se construye la visión del medio, choca con la tradición liberal que constituyó la idea misma de la comunicación en América Latina. Ese posicionamiento ideológico coincide con el concepto político de Sur, que el mismo canal define como “Concepto geopolítico que promueve la lucha de los pueblos por la paz, autodeterminación, respeto por los Derechos Humanos y la Justicia Social”. Sin embargo, la indiferencia de la mayoría de los Estados parte de la empresa -a excepción de Venezuela y algunos casos aislados en otros países- frente a la posibilidad de llenar el orden simbólico regional de contenidos acordes a la construcción que hace Telesur, y la lógica resistencia de los sectores políticos y sociales liberal-conservadores a la posibilidad de un periodismo comprometido desde una perspectiva ideológica -como si pudiese existir de otra forma- han quitado peso a la construcción del proyecto comunicacional. Telesur quedó, en la mayoría de los países, aislado en la grilla televisiva tanto desde el punto de vista técnico como en los contenidos. Su voz es claramente disonante frente a todo el resto del arco mediático, resultando fácilmente impugnado en un espacio simbólico monopolizado aún por el capital concentrado, especialmente extranjero. A esto se le suma la vinculación innegable entre los intereses del gobierno venezolano y buena parte de la cobertura del canal. Esto, además de ligar la suerte del proyecto a la continuidad de un sector de la Revolución Bolivariana, influye en la existencia de claras contradicciones en el ámbito de la comunicación, como el recurso a técnicas de propaganda inspiradas en modelos de comunicación, claramente opuestas al bagaje ideológico que el canal propugnaba.

AMÉRICA LATINA, LOS MEDIOS, Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Analizadas las variables exteriores y domésticas que hacen de la comunicación y los medios un ámbito de desarrollo de la política exterior de los Estados latinoamericanos, sólo queda ahondar brevemente en sus manifestaciones en el ámbito internacional. Existen dos espacios que podemos analizar al respecto: el rol que los actores estatales del continente han tomado en los organismos internacionales de la Sociedad de la Información, y el peso de los actores no estatales latinoamericanos en el desarrollo infocomunicacional del sistema-mundo actual.

En el marco de la preparación hacia las cumbres mundiales de la Sociedad de la Información de principio de los 2000, los países latinoamericanos generaron un grupo llamado eLAC, aún hoy activo, que elaboró una lista de 30 prioridades que debían ser atendidas para una inserción armónica de la región en el sistema internacional. Entre ellos se destacan la creación de puntos de acceso a internet en la región, para no depender de los servidores de EEUU para el tráfico de datos, la creación de centros comunitarios de acceso digital, la digitalización de escuelas, bibliotecas y centros de salud, la alfabetización digital y el fortalecimiento de la e-governance a escala regional.

Las líneas de acción de la CMSI, así como las propuestas surgidas del continente, se mantuvieron en una visión fuertemente técnica de la comunicación, sin poner el acento en las asimetrías en la producción y distribución de contenidos y TICs, aunque proponiendo algunas reformas en el ámbito de la gobernanza de Internet. La revisión de los compromisos de Tunes en la CMSI+10 de 2016 reafirmó esta visión que se podría resumir como “promoción de las TICs para el desarrollo”, y que involucra Estados pero especialmente empresas y otros actores no estatales. El capítulo de medios de comunicación se reduce a la defensa de la libertad de expresión, reduciendo en muchos casos el derecho humano a la comunicación al acceso a contenidos más que a una participación directa en la producción.

Es en este contexto que se enmarca la elaboración de una posición latinoamericana. Mientras en los países de la región se generaba un marco legislativo de nuevo tipo, con limitaciones a la concentración, el ingreso de nuevos actores a la producción mediática, la creación y fortalecimiento de medios públicos y gubernamentales, en el ámbito internacional el eLAC mantuvo una posición conciliadora, tendiente a evitar el conflicto con las potencias del centro en mantener una visión particularmente ligada a la difusión de las TICs.

Esta integración a la agenda internacional tuvo sin embargo sus resultados: los hogares con acceso a internet pasaron del 22,4% en 2010 al 43% en 2015, el número de conexiones móviles creció un 802,5% y la banda ancha fija un 68,9% en ese mismo periodo⁷⁶. Si bien el promedio regional representa aproximadamente la mitad del de los países OCDE, y este crecimiento puede deberse a la ampliación de la oferta tecnológica y el aumento de la producción de interés privado, más que al surgimiento de acuerdos internacionales al respecto. Sin embargo, estas estadísticas han reforzado la política regional de adhesión a los requisitos de la CMSI.

En 2018, de echo, se aprobarán los seis ejes del plan eLAC2020: infraestructura digital, transformación y economía digital, gobierno digital, cultura, inclusión y habilidades digitales, gobernanza para la sociedad de la información y las tecnologías emergentes para el desarrollo sostenible, y mercado digital regional. Una batería de iniciativas abocadas a la ampliación de las redes de infraestructura de comunicación pero sin un profundo análisis de los contenidos y formas de inserción internacional que esas estructuras permiten.

En el contexto de la producción de contenidos y su distribución, el panorama es un reflejo de la situación analizada en otros ámbitos. El flujo informativo y de producción de las industrias culturales en general mantiene la dirección centro-periferia que se analiza en otros ámbitos. La principal fuente de noticias internacionales de los medios de América Latina es la española EFE; ésta, junto con Reuters y AFP explican casi el 80% de la producción informativa que se distribuye en el continente. Según el monitoreo anual que realiza el Institute of Media and Communications Policy de Berlín, las primeras siete corporaciones mediáticas más grandes del mundo por ingresos declarados en 2015 son norteamericanas (Alphabet Inc. Comcast, The Walt Disney Company, News Corp. Ltd, AT&T Entertainment Group, Time Warner y Viacom). Recién en el octavo lugar encontramos a Sony Entertainment, transnacional con sede en Tokio. De las primeras 50, son 27 las compañías con sede central en los Estados Unidos. Le siguen Japón y Reino Unido con 4, China y Holanda con tres. En América latina sólo se encuentran dos de las más grandes industrias culturales del mundo: el Grupo Televisa de México, que explica el 8% de la producción de contenidos a nivel mundial, y el brasileiro Globo Comunicação e Participações S.A. que produce el 1% del total. Su impacto sobre la elaboración de una política exterior más acorde a los estándares de liberalización y tecnologización de la CMSI es innegable, y su gravitación en el ámbito internacional es demasiado reducida como para poder repre-

76 CEPAL (2016), *El estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe en 2016*, Santiago de Chile:CEPAL

sentar una seria competencia a la producción proveniente del centro del sistema.

El impacto de los medios públicos latinoamericanos en el ámbito internacional es aún más pobre. Mientras en nuestro continente son accesibles medios estatales como la alemana Deutsche Welle, la estadounidense Voice Of America⁷⁷, Radio Francia Internacional, la señal multiplataforma rusa Sputnik, o los canales de televisión Al Jazeera de Qatar, Rusia Today, la española TVE Internacional, RAI International o la iraní Hispan TV, en la actualidad, Argentina, Cuba y Venezuela son los únicos países latinoamericanos que cuentan con servicio público de transmisión radiofónica a nivel internacional.

CONCLUSIÓN

En el ámbito de los medios y la infocomunicación, se confirma la tendencia a una integración subordinada del continente al orden internacional. Su política exterior tiende a evitar la generación de conflictos con el centro del sistema-mundo, a pesar de cierto grado de libertad que vivió durante la primera década del siglo XXI para elaborar marcos normativos novedosos al respecto.

Podemos pensar a América Latina como una unidad de análisis en el ámbito de la comunicación por diferentes razones: la condición semi-periférica común a todos los países que componen la región, las continuidades en la des/regulación de las actividades infocomunicacionales en las últimas cuatro décadas, el atraso en el desarrollo tecnológico de las TICs y la elaboración de procesos conjuntos de integración a través de la comunicación o de posicionamiento en los organismos internacionales dedicados al respecto. Estos factores no quitan, de todas maneras, que existan diferencias entre las políticas públicas de los Estados latinoamericanos, que podrán ser analizadas en un segundo acercamiento al tema.

La perspectiva comunicación/integración es otro claro ejemplo de como los procesos mediáticos puedan acompañar al desarrollo de políticas interestatales. Sin embargo, al ser la comunicación un elemento estrictamente cultural, necesita para su efectividad de condiciones socio-políticas favorables, que los Estados no siempre pueden garantizar.

Si uno de los intereses de los estados latinoamericanos es el de sostener el vínculo entre poder político y empresas infocomunicacionales inalterado, sus acciones deberán necesariamente repercutir en las variables que conforman su política exterior. La tendencia reciente hacia la desregulación del sector, el vaciamiento de los proyectos regionales en este ámbito, y el realineamiento de los gobiernos latinoamericanos con el proyecto sistémico de la Sociedad de la Información responden, en parte, a esta necesidad. Y de esta manera se desatan actores no estatales que en muchos casos toman el lugar de los Estados o, más probablemente, influyen directamente en sus decisiones de política exterior en el ámbito del desarrollo infocomunicacional poniendo en juego sus recursos, que como hemos visto pueden ser tanto económicos como diplomáticos (por ejemplo el soft power o la diplomacia pública).

A esta estrategia concurren los actores estatales y no estatales latinoamericanos: especialmente el sector privado, cuyo nivel de concentración se encuentra por encima del promedio mun-

77 EEUU también dio gran importancia a su Oficina de Transmisiones para Cuba, que tiene a su cargo las transmisiones de Radio Martí desde 1985 y TV Martí desde 1990, con el objetivo explícito de hostigar al gobierno cubano. En este sentido, la política estadounidense retomó los paradigmas de lo que hemos llamado Propaganda War, al crear empresas públicas dedicadas exclusivamente a la difusión de contenidos que aporten a la expansión de los intereses norteamericanos, como es el caso de The Middle East Broadcasting Networks Inc, que gestiona Alhurra TV, emisora en lengua árabe que se recibe en 22 países de Oriente Medio creada en 2004 y Radio Sawa desde 2002.

dial, que pone hoy a disposición sus recursos económicos y simbólicos para que se sostenga este paradigma desregulado. Concorre a este proceso la integración del sector en los foros internacionales y el peso de las transnacionales extranjeras en el mercado latinoamericano.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenal Del C. (1985), "El nuevo orden mundial de la información y de la comunicación", *Revista de Estudios Internacionales*, Madrid, v. 6, n°1, pp. 7-39
- Beltrán R. (2006), "La comunicación para el desarrollo en América Latina: un recuento de medio siglo", *Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación*, Medellín, v. 4, n.8, pp. 53-76
- Becerra M. (2014), "Medios de comunicación: América Latina a contramano", Nueva Sociedad, Buenos Aires, n.249, pp. 61-74
- Castro Ruano J. L. (1999), "Medios de comunicación y relaciones internacionales", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, pp. 175-233
- Fonatana J. (2007), "El rol de la comunicación en el proceso de integración latinoamericano", *Relaciones Internacionales*, La Plata v. 16, n. 32.
- Fox de Cadorna E. (1978), "Políticas Nacionales de Comunicación", *Revista Chasqui*, Quito, n° 21, pp. 91-97
- García Canclini N. (2000), "Industrias culturales y globalización: Procesos de desarrollo e integración en América Latina", *Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, v. 33, n. 129, pp. 90-111
- Keohane R. y Nye J. (1988) *Poder e interdependencia*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Malamud A. (2011), "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional", México DF, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, v. 6, n. 2, pp. 219-249
- Marsilio de E.G. (2005), "Los servicios de telecomunicaciones en el ALCA. Un análisis del Tercer Borrador ALCA en materia de servicios de telecomunicaciones", en Estay J. y Sánchez G, *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires: CLACSO pp.347-389
- Mastrini G. y Califano B. (2006), *La sociedad de la información en Argentina*,
- Mattelart A. y Mattelart M. (1997), *Historia de las teorías de la comunicación*, Barcelona: Paidós
- Mattelart A. (1996), *La comunicación mundo. Historia de las ideas y de las estrategias*, México D.F.: Siglo XXI
- Nye J. (2017), "Information Warfare Versus Soft Power", Project Syndicate, disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/cyber-warfare-weakens-russia-soft-power-by-joseph-s--nye-2017-05> (última visita 25/01/2018)
- Perez del Pozo M. J. (2006), "Relaciones internacionales de cooperación: cultura y comunicación para el desarrollo", *Revista de Relaciones Internacionales, UNAM*, n. 96, pp. 167-179
- Quirós F. y Sierra F. (Editores 2016), *El espíritu MacBride. Neocolonialismo, comunicación-mundo y alternativas democráticas*, Quito: CIESPAL

- Reig R. (2013), "La correlación estructura socio-económico-mediática y mensajes: aportaciones desde el análisis de la comunicación mercantil", *Revista Question*, La Plata, v. 1, n° 40, pp. 395-427
- Romano V. (2012), *Violencia mediática. El secuestro del conocimiento*, Caracas: Correo del Orinoco
- Sanahuja J. A. (2008), "Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional latinoamericana", en Martínez, Peña y Vázquez (coord), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: CRIES, pp. 11-54
- Santander P. (2014), "Nuevas leyes de medios en Sudamérica: enfrentando políticamente la concentración mediática", *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, México DF, n.66, pp. 13-37
- Schiller E. (1976), *Comunicación de masas e imperialismo yanqui*, Barcelona: Gustavo Gili.
- Sierra F. (Coordinador 2016), *Golpes mediáticos. Teoría y análisis de casos en América Latina*, Quito: CIESPAL
- Sierra F. y Maniglio F. (Editores 2016), *Capitalismo financiero y comunicación*, Quito: CIESPAL
- Simonoff A. (Compilador 2014), *Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP
- Tomassini, L. (1988), "El análisis de la política exterior", *Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, v.21, n84, pp. 498-559
- Van Klaveren, A. (1992), "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar" *Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, v.25, n.98, pp. 169-216

¿Terrorismo o actos de venganza? Atentados anarquistas en Argentina en las primeras décadas del siglo XX

Julia Bacchiega

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los atentados llevados a cabo en Argentina en las primeras décadas del siglo XX por los militantes anarquistas Simón Radowitsky contra el jefe de la Policía de Buenos Aires Ramón Falcón y por Kurt Wilckens contra el Teniente Coronel Héctor Varela. Los casos se utilizarán para comprender la complejidad de los actos y la intencionalidad de los actores en una coyuntura histórica particular. En Europa los anarquistas se convirtieron en un “enemigo común” que debía ser perseguido. Con las oleadas migratorias masivas hacia América los militantes libertarios fueron sistemáticamente atacados y reprimidos. Sus reivindicaciones de abolición del Estado y la propaganda por el hecho que pregonaba la acción directa los posicionó como potencialmente peligrosos. Pero Radowitsky y Wilckens ¿Fueron vindicadores o terroristas?

PALABRAS CLAVE: Anarquismo - Terrorismo - Atentados - Vindicadores

INTRODUCCIÓN

Los intentos por rastrear los orígenes históricos de una de las problemáticas actuales más complejas en el escenario internacional, llevaron a algunos autores a considerar a los anarquistas como los pioneros del terrorismo en Occidente debido a la ola de atentados provocados por militantes libertarios en Europa hacia fines del siglo XIX. La imagen del anarquista-terrorista creada en ese momento impactó posteriormente en Argentina y se materializó en hechos concretos en las primeras décadas del siglo XX.

En la actualidad, investigadores especialistas sobre el tema ponen en cuestión la construcción de dicha imagen al plantear que en Argentina los atentados realizados por anarquistas fueron actos vindicativos individuales más que acciones terroristas organizadas. Entre los atentados más resonantes perpetrados por anarquistas en el país, se encuentran el ejecutado en 1909 por Simón Radowitsky contra el jefe de la Policía de Buenos Aires Ramón Falcón y el efectuado en 1923 por Kurt Wilckens contra el Teniente Coronel Héctor Varela, responsable del fusilamiento de centenares de peones patagónicos en las huelgas rurales de 1921-1922. Por este motivo, en el presente trabajo se propone analizar la bibliografía existente sobre los hechos con el objetivo de exponer un análisis crítico de ambos casos para comprender la complejidad de los actos y la intencionalidad de los actores en una coyuntura histórica particular.

LA “CUESTIÓN SOCIAL” DE LOS INMIGRANTES ANARQUISTAS

Durante el período comprendido entre fines del siglo XIX y principios del XX, Argentina se caracterizó por el arribo masivo de inmigrantes europeos atraídos por la promesa de tierras y las propuestas de trabajo, impulsadas por los sucesivos gobiernos nacionales con el objetivo de poblar el país. Pronto esos inmigrantes que llegaron para “Hacer la América” se convirtieron en nuevos actores políticos en una época marcada por grandes transformaciones.

La sociedad argentina se volvió cosmopolita, la ciudad de Buenos Aires se convirtió en reflejo de las capitales europeas y en una metrópoli llena de contrastes. La estructura social se complejizó al igual que las prácticas, surgiendo nuevos conflictos y formas de pensarlos e interpretarlos. Además de traer consigo los ansiados brazos para construir con su trabajo el camino hacia el progreso del país, los inmigrantes trasladaron desde el viejo continente sus ideas de cambio social. Anarquistas, comunistas y socialistas, pronto comenzaron a ser vistos por la elite gobernante como elementos indeseables y peligrosos causantes del desorden.

La cuestión social comenzó a ser un tema prioritario del cual ocuparse. Eduardo Zimmermann la define como:

el conjunto de consecuencias sociales del proceso de inmigración masiva, urbanización e industrialización que transformó al país, entre las que se contaron problemas en áreas de vivienda, sanidad y salud pública, el aumento de la criminalidad urbana, la protesta obrera y el surgimiento de nuevas corrientes ideológicas que desafiaban la validez de las instituciones políticas y económicas vigentes. (ZIMMERMANN, 1995:11-12)

Entre los inmigrantes que reivindicaban mejores condiciones de vida para los trabajadores, los anarquistas eran considerados los más peligrosos. Ello se debía a que mientras desde los sucesivos gobiernos se buscaba consolidar el Estado, ellos proponían su abolición. Etimológicamente la palabra anarquía deriva del griego *an* (no o sin) y *arkhê* (origen o mandato), por lo tanto, significaría “sin mandato”. El anarquismo como ideología y filosofía social, surgió en la primera mitad del siglo XIX y fue desarrollado por autores de distintas nacionalidades a lo largo de dicho siglo, contando entre ellos a Mijail Bakunin, Piotr Kropotkin, Errico Malatesta y Pierre Joseph Proudhon que definió a la anarquía como una forma de gobierno sin amo ni soberano.

Aunque existen disidencias entre las distintas corrientes de pensamiento anarquista, es posible afirmar que los teóricos libertarios no negaban toda autoridad sino la instituida por el Estado, al entender que éste es el representante de la máxima concentración de poder y responde a intereses de clase, motivo por el cual es incapaz de generar condiciones de vida dignas para la clase trabajadora. El Estado sería entonces la base sobre la que se sostiene la dominación de clase y en consecuencia debe ser abolido. La violencia revolucionaria se justificaría como una estrategia que aspira a la existencia de una sociedad sin clases, emancipando a los oprimidos y otorgándoles la libertad.

Los militantes libertarios principalmente italianos y españoles comenzaron a arribar a la Argentina desde fines de la década de 1870. Con la conformación y el desarrollo de una incipiente clase obrera, algunos activistas comenzaron a formar parte de las sociedades de resistencia y fueron activos promotores de la creación de centros, círculos culturales, escuelas, bibliotecas y periódicos con el objetivo de convertir a los hombres para que logran ser libres. Juan Suriano en su estudio sobre la organización y difusión de las ideas libertarias plantea que “Sin olvidar el significativo rol desempeñado por el socialismo, el anarquismo se convirtió durante un breve lapso de tiempo ocupado por la primer década del siglo XX en la fuerza contestataria más importante de la sociedad urbana.” (SURIANO, 2001: 35)

La lucha, en la mayoría de los casos, optaba por la huelga insurreccional entendida como enfrentamientos con la fuerza pública, el sabotaje productivo, el saqueo de los bienes y propiedades de la burguesía y la destrucción de los recintos simbólicos del poder burgués como, por ejemplo: edificios gubernamentales, cuarteles de la policía e iglesias. Por otro lado, el derrocamiento del sistema de dominación a través de la violencia mediante acciones directas de distinto tipo, será el camino a seguir por muchos militantes anarquistas.

LA PROPAGANDA POR EL HECHO Y LOS ANARQUISTAS TERRORISTAS

El historiador español Juan Avilés Farré plantea que algunos anarquistas aceptaron el terrorismo como un instrumento de la propaganda por el hecho. El primer texto conocido en el que se empleó dicho término fue publicado sin firma en el año 1877 en un boletín suizo de la Asociación Internacional de Trabajadores (AIT). En Suiza habían hallado refugio destacados anarquistas extranjeros como el ruso Piotr Kropotkin y el francés Paul Brousse. El artículo hacía alusión a manifestaciones de trabajadores, en donde sus protagonistas habían desafiado a las autoridades concibiendo los hechos como actos de propaganda y se alentaba a imitar su ejemplo ya que el impacto generado había sido mayor que el creado por la propaganda oral y escrita.

Si bien la expresión propaganda por el hecho era nueva, se sustentaba sobre ideas ya establecidas. Mijail Bakunin había escrito previamente: “Ahora tenemos que embarcarnos juntos por el océano revolucionario, y en adelante debemos propagar nuestros principios no ya con palabras, sino con hechos, porque son la más popular, poderosa e irresistible de las propagandas.” (MINTZ, 2006: 38) El argumento que fundamenta la propaganda por el hecho se encuentra ligado a la capacidad de difusión de la idea revolucionaria entre los trabajadores, que conlleva un hecho insurreccional impactante penetrando de manera directa en la sociedad, alcanzando niveles más populares que la propaganda oral y escrita.

En 1876, los anarquistas Errico Malatesta y Carlo Caffiero, miembros de la federación italiana de la AIT comunicaron que consideraban que “El hecho insurreccional destinado a afirmar los principios socialistas mediante la acción es el medio de propaganda más efectivo y el único que sin engañar y corromper a las masas puede penetrar hasta las capas sociales más profundas y atraer las fuerzas vivas de la Humanidad a la lucha mantenida por la Internacional.” (AVILÉS FARRÉ, 2009: 5)

Sin embargo, el propio Malatesta que en 1885 migró hacia la Argentina, plantea como necesario persuadir a las personas de que el gobierno es inútil, dañino y que se puede vivir mejor sin él, debiendo realizarse la acción libertaria en forma pública y expone como ideal su abolición y la de todo poder que haga la ley y la imponga a los otros. Considera que no se puede extinguir el privilegio y establecer sólida y definitivamente la libertad y la igualdad social sin abolir la institución misma del gobierno representado en monarquías, repúblicas, parlamentos, ejércitos, policías, tribunales y cualquier otra institución dotada de medios coercitivos. La emancipación del pueblo que se pretende aspira a que logre conquistar su libertad y sienta odio y desprecio contra quienes están en el gobierno o quieran llegar a ocuparlo.

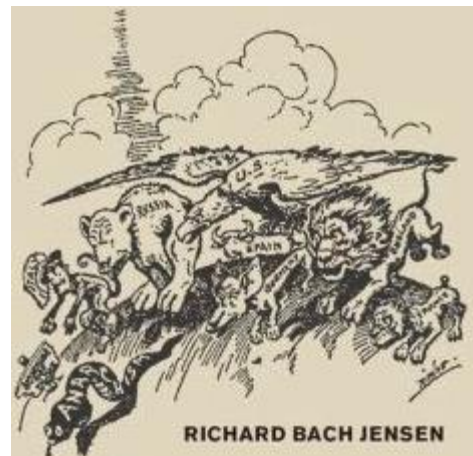
La aplicación de dichas ideas puede observarse en la ola de atentados perpetrados por militantes anarquistas contra monarcas y altos funcionarios de los Estados europeos donde el asesinato político encarnaba un acto de venganza social contra los representantes del sistema explotador. Entre las víctimas se cuentan al ministro de gobierno de España, Cánovas del Castillo, al presidente de Francia Sadi Carnot, a Sissi quien fuera emperatriz del imperio Austrohúngaro y a Humberto I, Rey de Italia. En Estados Unidos se produjo un atentado contra el presidente William S. McKinley. Estos hechos generaron que el término terrorismo anarquista fue utiliza-

do por la prensa para referirse a los atentados realizados por anarquistas, calificando como terroristas a quienes los perpetraban.

David Rapoport clasificó al terrorismo contemporáneo en cuatro “oleadas” (waves) y señaló que la primera oleada terrorista surgió en Rusia hacia fines del siglo XIX a manos de la organización *Naródnaya Volia*, extendiéndose a Occidente principalmente por obra de los anarquistas, por este motivo denominó al período de la primera experiencia de terrorismo global como *Anarchist wave*. En consonancia con el análisis de Rapoport, el historiador Juan Avilés Farré plantea que “los anarquistas fueron en Occidente los pioneros del terrorismo” al haber comenzado a utilizar el recurso de la violencia clandestina con un objetivo político opuesto al Estado. (AVILÉS FARRÉ, 2013:13)

En esta primera etapa el terrorismo puede ser asociado con la individualidad de la persona que realiza el acto terrorista y si bien adquiere dimensiones internacionales, son hechos aislados sobre víctimas previamente identificadas y seleccionadas. Son actos inesperados que buscando aterrorizar a unos también aspiran a despertar a otros, influenciarlos y persuadirlos a partir del impacto que la propaganda por el hecho produce.

En su libro *La batalla contra el terrorismo anarquista: Una Historia Internacional, 1878-1934*, Richard Bach Jensen expone que el asesinato de Sissi en el mes de septiembre de 1898 tuvo repercusiones en toda Europa y el gobierno italiano convocó a una conferencia para la defensa de la sociedad contra los anarquistas que se celebró en la ciudad de Roma entre los meses de noviembre y diciembre del mismo año. Para los gobernantes europeos la muerte de Elizabeth significaba el comienzo de una conspiración anarquista que debían detener. El gobierno ruso informó en Roma que había descubierto un complot tramado por anarquistas en Zurich para matar a los jefes de estado europeos. Autoridades egipcias expusieron que algunos italianos anarquistas que vivían en Alejandría planeaban asesinar al káiser Guillermo II en una visita al Imperio Otomano. La reacción ante ello fue de la apresar anarquistas en toda Europa. Habían logrado crear la imagen de un enemigo común.



En su análisis sobre el terrorismo anarquista, Rafael Nuñez Florencio expone que “Aquellos que practicaban el atentado y luego se dejaban apresar eran los mártires de la idea. Al ejecutar el atentado contra un tercero, suscitaban simultáneamente su propio sacrificio. Eran conscientes que al momento de concurrir a ejecutar el tiranicidio concurrían a su propia inmolación.” (NUÑEZ FLORENCIO, 1983: 128) El hecho de ofrecer su vida por la causa, de lograr el reconocimiento por medio del sacrificio que supone morir a partir de actos criminales, produjo que se comenzara a analizar a los anarquistas bajo las teorías criminológicas de la época, indagando sobre los aspectos psicológicos y físicos que, se suponía, los condicionaban a la criminalidad.

LOCOS, SUICIDAS Y CRIMINALES EN ARGENTINA

En el año 1894, el criminólogo italiano Césare Lombroso publicó una obra titulada *Los anarquistas*. Además de calificar como absurda la teoría anarquista por considerar que cualquier proposición útil o beneficiosa procedente de la misma lleva en sí la condición de ser inaplicable, expone la criminalidad de los anarquistas en apartados titulados como: reos por pasión, locos y suicidas indirectos, proponiendo medidas profilácticas contra ellos. Plantea que “Un

juez, el egregio abogado Spingardi, quien me ha proporcionado gran número de datos para este estudio, me decía: No he visto todavía un anarquista que no sea imperfecto o jorobado, ni he visto ninguno cuya cara sea simétrica.” (LOMBROSO, 1895:22)

En el libro de Lombroso aparece mencionado el caso de Ignacio Monges, un anarquista que hirió en la cabeza con una piedra al entonces presidente argentino Julio Argentino Roca.

Ignacio Monges, de treinta y ocho años, arrojó una piedra robada, a lo que parece, en un museo, contra el General Rocha, Presidente de la República Argentina, hiriéndole gravemente en la cabeza. Tiene estatura regular (1.67), constitución vigorosa, temperamento neuropático, cutis moreno, pelo abundante, negro y ligeramente crespo; barba negra y ojos también negros, aunque algo más claros; frente ancha y huida; cráneo medianamente desarrollado, braquicéfalo ligeramente oblicuo, con plagiocefalia izquierda anterior; cara larga, cigomos prominentes, boca grande, labios gruesos y vueltos hacia fuera; algunas cicatrices antiguas en la cara, dos de ellas causadas en caídas por los ataques epilépticos. Su sueño es corto y alterado por ensueños tristes y espantosos. Pulso fuerte y frecuente; sistema muscular bien desarrollado, aunque ligeramente tembloroso. La fuerza, medida en el dinamómetro, ha dado 70 kilogramos para la mano derecha y 150 para la izquierda; es zurdo, y posee una fuerza muy notable. La piel es poco sensible; no tiene alucinaciones ni ilusionismos. Respecto a su vida, cuenta el mismo lo que sigue: ha nacido en la provincia de Corrientes, y es hijo natural; conoce al padre y a un hijo de éste que tiene diez y ocho años; los dos están perfectamente sanos. A los quince años entró en un colegio, donde recibió una educación elemental; tomó parte en todos los movimientos revolucionarios de su país, mostrándose apasionadísimo por su partido, hasta 1874, en que le prendieron y fue desterrado. Se trasladó al Uruguay, donde fue despojado en negocio por las autoridades brasileñas, y en esta ocasión se resistió a la fuerza armada, hiriendo buen número de militares y resultando herido en la frente; después se presentó al Ministro de Negocios extranjeros pidiéndole reparación. Desde aquel momento abandonó con mucha frecuencia sus ocupaciones, por los frecuentes accesos epilépticos que le atacaron a los veinte años, después de una caída que le ocasionó una herida en la cabeza. Preguntado por los móviles de su atentado, dice que no le impulsó ninguna idea criminal preconcebida; estaba presenciando la apertura de la Cámara, y excitado por el espectáculo de las tropas formadas, hizo grandes esfuerzos para penetrar dentro, logrando hacerlo; al ver entrar al General Rocha concibió la idea de matarle: al preguntársele si sintió el impulso criminal antes o después de ver a la víctima, se pone furioso e irascible. Es de humor melancólico, hipocondriaco. A los pocos meses de estar en la cárcel pegó de puñetazos a un preso, tirándole al suelo; ahora le dan algunos ataques convulsivos, manifestándose su ira en una manía impulsiva. (LOMBROSO, 1895:35-36)

Cuando este hecho se produjo, las teorías expuestas por Lombroso en su libro *L'uomo delinquente* publicado en 1876 ya habían sido aceptadas por los criminólogos argentinos que rápidamente adoptaron su modelo para identificar y catalogar a los diferentes tipos de delincuentes presentes en la sociedad. Influenciado por la teoría del darwinismo social, Lombroso se basaba en estudios antropométricos para demostrar que las causas de la delincuencia eran biológicas. Su discípulo, el socialista Enrico Ferri visitó la Argentina para su centenario. Ferri no compartía las ideas biologicistas de Lombroso haciendo hincapié en cuestiones ambientales, considerando al delincuente como un agente infeccioso del cuerpo social al que era necesario separar. “El modelo del organismo se transformó en analogía natural de la sociedad; el de la enfermedad infecciosa y contagiosa, en referencia para pensar el conflicto social”. (CAIMARI, 2012:87)

En Mientras la ciudad duerme la historiadora Lila Caimari plantea que los cambios sociales produjeron innovaciones en el ámbito delictivo presentando nuevos desafíos para los repre-

sentantes del mantenimiento del orden. Las teorías criminalistas junto con la cuestión social dieron como resultado en el ámbito legislativo la sanción en 1902 de la Ley de Residencia, que habilitaba al gobierno a expulsar extranjeros sin juicio previo y posteriormente en 1910 la Ley de Defensa Social que otorgaba amplias facultades para restringir el ingreso al país. Ambas leyes fueron aplicadas férreamente contra militantes libertarios, entendiendo además que la concepción organicista de la sociedad sugería la idea del contagio criminal, no dentro de las fronteras de cada país sino también fuera de ellas.

Los atentados en Europa y la construcción de la imagen del anarquista terrorista impactaron directamente en Argentina. Las ideas positivistas aplicadas a la construcción del Estado nación implicaban una clara diferenciación entre los habitantes deseables y los que no lo eran dentro de los ideales de civilización y barbarie. Con la circulación de hombres e ideas, el orden y el progreso esperados se lograrían a partir del control y de la represión estatal.

LOS ATENTADOS ANARQUISTAS DE 1909 Y 1923

Al analizar los atentados anarquistas en Argentina Martín Albornoz parte de la pregunta: ¿cómo es posible que una corriente tan diversa como el anarquismo quedara irremediamente asociada a una práctica que, en particular en Argentina, fue minoritaria y que fue activada por un pequeño número de militantes que operaron al margen del movimiento en su conjunto?

En Argentina a los atentados anarquistas se los relacionó directamente con las bombas, por lo tanto, al imaginario proveniente de Europa como anarquista terrorista se agregaba al calificativo de “tira bombas”. “Lo que para ciertos anarquistas fue un razonable anhelo por buscar formas más transparentes, autoevidentes, orgánicas y directas de propaganda, generó en su tiempo la reacción contraria: opacidad, sinsentido, vacío de significación y delito. Esa lectura situó a la bomba y sus perpetradores en una atmósfera subterránea e infernal”. (ALBORNOZ, 2015:2)

El objetivo del trabajo que aspira a interpretar la complejidad de los actos y la intencionalidad de los actores en una coyuntura histórica particular, sólo puede comprenderse al tomar conocimiento de los hechos desde una perspectiva de análisis minuciosa. A continuación, presentaremos el panorama general en el que transcurrieron los atentados realizados por Simón Radowsky en 1909 y por Kurt Wilckens en 1923.

LA SEMANA TRÁGICA

"Conocerse la muerte del coronel Falcón en las esferas
policiales y procederse
inmediatamente a dar caza a los anarquistas, todo fue uno."

(GILIMÓN, 1911)

El día 1° de mayo tenía diferentes connotaciones para anarquistas y socialistas motivo por el cual desde 1901 se realizaban en Buenos Aires dos marchas por separado. Los anarquistas conmemoraban los hechos de Chicago de 1886 y entendían el día como una fecha de rebelión y de protesta, mientras que los socialistas buscaban otorgarle un sentido de fiesta de los trabajadores en manifestaciones ordenadas sin ánimo de lucha.

Anibal Viguera al analizar la evolución de los usos otorgados al día 1° de mayo señala que los episodios de violencia que se produjeron en las marchas anarquistas de 1901, 1904 y 1909 fueron producto de una injustificada represión policial que estaba especialmente orientada hacia los anarquistas. (VIGUERA, 1991)

Sin duda la escasez de fuerza no permitió a la policía proceder con los manifestantes en el trayecto, pero apenas llegaron a la plaza de Lorea, en donde dos piquetes de agentes del escuadrón vigilaban la organización de la columna, unos empleados de la policía de investigaciones que habían acompañado al núcleo obrero de referencia, y presenciado los incidentes ocurridos con los conductores de tranvías, intentaron detener a uno de los obreros. Se produjo un pequeño tumulto y sonó el disparo - el disparo anónimo preliminar de todos los conflictos- tras el cual los dos piquetes del escuadrón empezaron a hacer fuegos en todas direcciones. Ocho, nueve, diez muertos y un número extraordinarios de heridos, fue el resumen de la jornada. Y aquella misma noche la huelga general era proclamada en todas partes [...] El coronel Falcón continuo impertérrito en su puesto, sin pensar ni por un instante, que con ello comprometía su vida. Pocos meses después Radowsky, arrojaba una bomba al carruaje en que iba el jefe de la policía junto con su secretario, resultando ambos muertos. La tragedia del 1° de mayo de 1909, tuvo el 14 de noviembre del mismo año su sangriento epílogo. (GILIMÓN, 1911)

Simón Radowsky

Efectivamente, seis meses después de que Ramón Falcón, Jefe de la Policía de Buenos Aires diera la orden de reprimir a los manifestantes que participaban en el acto del día 1° de mayo de 1909, el joven anarquista Simón Radowsky arrojó una bomba al interior del coche en que viajaba junto a su secretario Juan Lartigau. Ninguno logró sobrevivir.

Si bien existieron atentados previos, ya que en 1905 el catalán Salvador Planas y Virella atacó al entonces presidente Manuel Quintana y en 1908 el salteño Francisco Solano Regis al presidente Figueroa Alcorta, con el hecho perpetrado por Radowsky "Por primera vez el anarquismo local parecía estar a la altura de las representaciones que se habían hecho de él". (ALBORNOZ, 2014:37)



Falcón fue considerado por el movimiento obrero como el principal representante y cara visible de la represión estatal. De hecho, el 3 de mayo de 1909 en el periódico anarquista *La Protesta* salió un comunicado en el cual se arengaba a los trabajadores "por la venganza de los caídos" llamándolos a la huelga general y denunciando el complot policial producido dos días antes pidiendo la destitución del coronel. Una de las amenazas decía "la renuncia de Falcón o no hay festejos durante el Centenario".

Radowsky se adelantó al boicot de los festejos. Su figura y acciones comenzaron a generar una dicotomía de opiniones que perduran hasta el día de hoy, variando entre quien cree que fue un asesino, un loco, un mártir o un justiciero que vengó al pueblo de las injusticias padecidas, por mano propia.

Wilckens o El ángel exterminador

En el prólogo a *La Patagonia Rebelde*, Osvaldo Bayer plantea el epílogo de los hechos que va a narrar y define a Kurt Wilckens, el obrero alemán que en enero de 1923 mató al teniente coronel Héctor Varela ejecutor del fusilamiento de centenares de peones patagónicos en las huelgas rurales de 1921-22, como “el ángel exterminador”.



Apenas pasan unos segundos y ahora sí, el militar sale solo. Va vestido con uniforme de diario y sable al cinto. Se encamina hacia la calle Santa Fe por la misma vereda en la que está el hombre rubio. En su paso enérgico se nota su carácter firme. Y ahora va al encuentro de su muerte en una mañana hermosa, tal vez un poco calurosa. Es el famoso teniente coronel Varela. Más conocido por el “comandante Varela”. El hombre más aborrecido y odiado por los obreros. Lo llaman el “fusilador de la Patagonia”, el “sanguinario”; lo acusan de haber ejecutado en el sur a 1500 peones indefensos. Les hacía cavar las tumbas, luego los obligaba a desnudarse y los fusilaba. A los dirigentes obreros los mandaba apalear y sablear antes de dar la orden de pegarles cuatro tiros. ¿Es así el comandante Varela, tal cual dice la leyenda? Es así, a los ojos del hombre rubio que lo está esperando. Ese hombre rubio no es pariente de ninguno de los fusilados, ni siquiera conoce la Patagonia ni ha recibido cinco centavos para matarlo. Se llama Kurt Gustav Wilckens. Es un anarquista alemán de tendencia tolstoiana, enemigo de la violencia. Pero que cree que ante la violencia de arriba, en casos extremos, la única respuesta debe ser la violencia. Y cumplirá con lo que cree un acto individual justiciero. Cuando lo ve venir, Wilckens no vacila. Va a su encuentro y se mete en el zaguán de la casa que lleva el número 2493 de Fitz Roy. Allí lo espera. Ya se oyen los pasos del militar. El anarquista sale del zaguán para enfrentarlo. Pero no todo será tan fácil. En ese mismo momento cruza la calle una niña y se coloca sólo a tres pasos delante de Varela, caminando en su misma dirección. Wilckens ya no tiene tiempo: la aparición de la niña echa por tierra sus planes. Pero se decide. Toma a la chica de un brazo, la quita de en medio, mientras le grita: - ¡Corre, viene un auto! La chica no entiende, se asusta, vacila. Varela observa la extraña escena y detiene su paso. Wilckens en vez de arrojar la bomba avanza hacia él como cubriendo con sus espaldas a la nena, que ahora sí saldrá corriendo. Wilckens queda frente a Varela y arroja la bomba al piso, entre él y el militar. Es un explosivo de percusión, o de mano, de gran poder. Las esquirlas le dan de lleno en las piernas al sorprendido Varela. Pero también a Wilckens, quien al sentir el dolor punzante vuelve al zaguán y sube instintivamente tres o cuatro escalones. Es como para rehacerse porque la explosión ha sido tremenda y lo ha dejado aturdido. Todo dura apenas tres segundos. Wilckens baja de inmediato. Es en ese momento en que el anarquista comprende que está perdido, que no podrá huir, tiene rota una pierna (el peroné, astillado, se le mete dolorosamente entre los músculos, y el pie de la otra ha sido inmovilizado por una esquirla que le ha destrozado el empeine). Al salir del zaguán se encuentra con Varela, quien tiene las dos piernas quebradas y que, mientras intenta mantenerse de pie aferrándose a un árbol con el brazo izquierdo, con la mano derecha trata de desenvainar el sable. Ahora los dos heridos están otra vez frente a frente. Wilckens se aproxima arrastrando los pies y saca un revólver Colt. Varela pega un bramido que más es un estertor como para asustar a ese desconocido de ojos profundamente azules que lo va a fusilar. El comandante se va cayendo pero no es de esos que se entregan o piden misericordia. Sigue tironeando del sable que no quiere salir de la vaina. Ya sólo faltan veinte centímetros. Varela está todavía seguro de que lo va a poder desenvainar, cuando recibe en el

pecho el primer balazo. No le quedan fuerzas y empieza a resbalar despacito por el tronco y tiene todavía tiempo y voz para rajarle una puteada al que lo está fusilando. El segundo balazo le rompe la yugular. Wilckens descarga el tambor entero. Todos los impactos son mortales. Varela ha quedado como enroscado en el árbol. La explosión y los tiros han provocado el desmayo de mujeres y la huida de hombres y espantada de caballos. El teniente coronel Varela ha muerto. Ejecutado. (BAYER, 2015)

El excelente relato de Bayer sobre los hechos acontecidos da claras muestras de las intenciones vindicativas de Wilckens, ya que sólo pretendía matar a Varela sin que nadie más saliera herido, poniendo incluso su propia vida en riesgo a fin de proteger a una niña que circunstancialmente se encontraba presente al momento de arrojarle la bomba a quien había mandado a fusilar a los obreros de la Patagonia.

LOS VINDICADORES

“En el grueso de los casos, la violencia realizada o celebrada por los anarquistas no tenía un objetivo político trascendente: era más fruto de la pasión que una estrategia revolucionaria.”

(ECHEZARRETA, 2015:2)

Podemos considerar que si bien no existe una enunciación unívoca que defina al terrorismo y sus prácticas, los autores que engloban estos hechos bajo el concepto de terrorismo anarquista entienden que la base del terrorismo es el terror ya que los actos terroristas buscan producir miedo o pánico mediante un hecho violento, generando una reacción en la población al sembrar un clima de amenaza. Los atentados son eficaces en la medida en que tienen un impacto en la opinión pública. Las bases políticas sobre las que se fundamenta el terrorismo anarquista giran en torno a la transformación de la sociedad como fin último.

Albornoz y Echezarreta proponen entender ambos atentados como actos vindicativos antes que terroristas como categoría de análisis más acertada ante dicha práctica. “La diferencia de la venganza con respecto al terrorismo se manifiesta en la figura de la víctima que, lejos de ser un medio para un objetivo superior como supone el terrorismo en el caso de las venganzas, adquiere un rol central al ser el objetivo de la acción violenta.” (ECHEZARRETA, 2015b:10)

Existen claras diferencias entre un atentado terrorista y uno vindicativo. La principal de ellas es que el atentado terrorista tiene fundamentos políticos mientras que el vindicativo pretende ajusticiar un hecho específico, por ese motivo, el objetivo contra el que se ejecuta es claro y llevado a cabo por actores individuales. En la Argentina de comienzos del siglo pasado, Falcón y Varela simbolizaban personalmente la represión directa del movimiento obrero. Por ello tanto Radowsky como Wilckens, mediante la utilización de bombas, buscaron reivindicar mediante sus ejecuciones a los compañeros caídos en la lucha, poniendo en juego su propia vida por una causa mayor que creían completamente justa.

CONCLUSIÓN

Ante la pregunta inicial del presente ensayo ¿Terroristas o actos de venganza? A partir de lo expuesto previamente es posible afirmar que las ideas acerca de la propaganda por el hecho que comenzaron a difundirse entre los militantes del movimiento anarquista en Europa se concretaron en la ola de atentados contra reyes, altos funcionarios y presidentes entre fines del siglo XIX y principios del XX. El asesinato político encarnaba un acto de venganza social

contra los representantes del sistema explotador, cuyo fin último era lograr la libertad del pueblo a partir de su emancipación. A partir de estos atentados la construcción de la imagen del anarquista terrorista se expandió hacia el resto del mundo impactando también en Argentina.

Las teorías biologicistas, organicistas y criminológicas de la época, contando con un respaldo legislativo, criminalizaron el accionar y la militancia libertaria, bajo las órdenes de gobernantes ávidos de progreso, pero dispuestos a la represión ejemplificadora para lograr tan fin.

Los atentados llevados a cabo por los anarquistas Simón Radowitsky y Kurt Wilckens, pueden ser entendidos a partir de sus propias confesiones como actos vindicativos ante la represión estatal antes que hechos terroristas. Ellos no tenían como fin último la transformación de la sociedad en su conjunto sino que su objetivo fue vengar las muertes injustas de trabajadores que luchaban por mejorar sus condiciones de vida y perdieron su vida bajo las órdenes de Falcón y Varela. Es posible entender entonces a la intencionalidad de la ejecución de los verdugos por mano propia como acto reivindicativo hacia los caídos.

“Matar al tirano. No como regla ni como costumbre. Sólo como llamado de atención a los del poder omnímodo: ninguna violencia de arriba es gratuita. Siempre se va a volver contra el que la inició. Tampoco la venganza es una solución, pero es algo incontenible, humano. Una reacción de los generosos que dan su vida para acabar con los crímenes de los que ejercen el poder. Algo para aprender.” (BAYER, 2011)

BIBLIOGRAFÍA

- ALBORNOZ, Martín. (2014). Los atentados anarquistas. En TONKONOFF, Sergio (Ed.), *Violencia y cultura. Reflexiones contemporáneas sobre Argentina*. CABA: CLACSO.
- ALBORNOZ, Martín. (2015). Máquinas infernales. Fascinación y temor frente a la bomba anarquista, 8. Recuperado de http://www.academia.edu/16712105/_M%C3%A1quinas_infernales._Fascinaci%C3%B3n_y_temor_frente_a_la_bomba_anarquista_
- AVILÉS FARRÉ, Juan. (2009). El terrorismo anarquista como propaganda por el hecho: De la formulación teórica a los atentados de París, 1877-1894, 21. Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=9&IDN=672&IDA=27404>
- AVILÉS FARRÉ, Juan. (2013). *La daga y la dinamita. Los anarquistas y el nacimiento del terrorismo*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- BAYER, Osvaldo. (2011, marzo 12). Sí, matar al tirano. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-163984-2011-03-12.html>
- BAYER, Osvaldo. (2015). *La Patagonia rebelde*. Buenos Aires: Planeta Argentina.
- CAIMARI, Lila (Ed.). (2012). *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- ECHEZARRETA, Diego. (2015a). «Hombre, brazo, bomba!»: Discusiones en torno a la violencia anarquista en Buenos Aires (1890-1910). Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6752/pr.6752.pdf
- ECHEZARRETA, Diego. (2015b). Lecturas de la violencia anarquista: Una crítica al expansionismo del concepto “terrorismo”, 12. Recuperado de http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7330/16-esc12-echezarreta.pdf

- GILIMÓN, Eduardo. (1911a). Estado de sitio y represión a los anarquistas. La furia reaccionaria.
- GILIMÓN, Eduardo. (1911b). La manifestación, la represión y la huelga general (1/5/1909).
- LOMBROSO, Césare. (1895). *Los anarquistas*. Buenos Aires: Imprenta Elzeviriana de P. Tonini.
- MINTZ, Frank (Ed.). (2006). *Bakunin, crítica y acción*. Buenos Aires: Editorial Libros de Anarres.
- NUÑEZ FLORENCIO, Rafael, R. (1983). *El terrorismo anarquista*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- SURIANO, Juan. (2001). *Anarquistas. Cultura y política libertaria en Buenos Aires, 1890-1910*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- VIGUERA, Anibal. (1991). El primero de mayo en Buenos Aires, 1890-1950: Evolución y usos de una tradición. Recuperado de http://ravignanidigital.com.ar/_bol_ravig/n03/n03a03.pdf
- ZIMMERMANN, Eduardo. (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*. Buenos Aires: Sudamericana-Universidad de San Andrés.
- WALLERSTEIN I. (2004). *Análisis de los sistemas-mundo: una introducción*, México: Siglo XXI