

Lincoln Bizzozero Revelez - Wilson Fernández Luzuriaga (Eds.)

# ANUARIO POLÍTICA INTERNACIONAL & POLÍTICA EXTERIOR 2016-2017

Sacudones ciudadanos, rupturas  
del mundo anglo-sajón e  
incertidumbres globales

Oscar Alarcón-Jiménez - Diana Arias Henao - Susana Arrosa Soares  
Juan José Arteaga - Juan Artola - Magdalena Bas Vilizzio  
Juan Martín Benavides - Lincoln Bizzozero Revelez - José Briceño Ruiz  
Isaac Caro - Santiago Caetano - Roberto Carrillo Sáenz - Gonzalo Castillo  
Alicia Cebada Romero - Adriana Chiancone - Marcelo Coj - Nicolás Comini  
Romer Cornejo - Olivier Dabène - Melisa Deciancio - Marcos Degaut  
Dimitrios Drosos - Agustín Espinosa - Wilson Fernández Luzuriaga  
Natalia Ferreira - Max Paul Friedman - Miriam Gomes Saraiva  
Daniela Guerra - Víctor Gutiérrez Castillo - Diego Hernández Nilson - Gerardo Honty  
Enrique Martínez Larrechea - Frédéric Loualt - Carmen Muñoz Rodríguez  
Hernán Olmedo González - Rodrigo Páez Montalbán - Marcelo Passini Mariano  
Juliana Peixoto - Nicolás Pose - Andrés Raggio  
Sylvia Ruiz Moreno - José Antonio Sanahuja - Santiago Teperino  
Inés Terra - Gustavo Vanerio - Sophie Wintgens



Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
URUGUAY



Programa de Estudios Internacionales  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Ediciones Cruz del Sur





Lincoln Bizzozero Revelez - Wilson Fernández Luzuriaga (Eds.)

ANUARIO POLÍTICA INTERNACIONAL  
&  
POLÍTICA EXTERIOR  
2016-2017

*Sacudones ciudadanos, rupturas del mundo anglo-sajón  
e incertidumbres globales*

Oscar Alarcón-Jiménez - Diana Arias Henao - Susana Arrosa Soares  
Juan José Arteaga - Juan Artola - Magdalena Bas Vilizzio  
Juan Martín Benavides - Lincoln Bizzozero Revelez - José Briceño Ruiz  
Isaac Caro - Santiago Caetano - Roberto Carrillo Sáenz - Gonzalo Castillo  
Alicia Cebada Romero - Adriana Chiancone - Marcelo Coj - Nicolás Comini  
Romer Cornejo - Olivier Dabène - Melisa Deciancio - Marcos Degaut  
Dimitrios Drosos - Agustín Espinosa - Wilson Fernández Luzuriaga  
Natalia Ferreira - Max Paul Friedman - Miriam Gomes Saraiva  
Daniela Guerra - Víctor Gutiérrez Castillo - Diego Hernández Nilson - Gerardo Honty  
Enrique Martínez Larrechea - Frédéric Loualt - Carmen Muñoz Rodríguez  
Hernán Olmedo González - Rodrigo Páez Montalbán - Marcelo Passini Mariano  
Juliana Peixoto - Nicolás Pose - Andrés Raggio  
Sylvia Ruiz Moreno - José Antonio Sanahuja - Santiago Teperino  
Inés Terra - Gustavo Vanerio - Sophie Wintgens



© Lincoln Bizzozero Revelez - Wilson Fernández Luzuriaga

Quedan prohibidos, dentro de los límites establecidos en la ley y bajo los apercibimientos legales previstos, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, ya sea electrónico o mecánico, el tratamiento informático, el alquiler o cualquier forma de cesión de la obra sin la autorización previa y por escrito del titular del *copyright*.

ISSN: 2393-6924

Queda hecho el depósito que marca la ley  
Impreso en Tradinco, octubre 2017

# ÍNDICE

Presentación del Anuario 2016-2017 .....	9
--	---

## *Parte primera*

### Sistema mundial / internacional

Sucesos del Sistema Internacional y en las regiones-mundo <i>Daniela Guerra</i> .....	15
Los derechos humanos en el mundo en 2016: Quijotes contra gigantes <i>María del Carmen Muñoz Rodríguez</i> .....	20
O Recuo Americano e a Emergência de uma Ordem Tripolar <i>Marcos Degaut</i> .....	30
La guerra contra el Estado Islámico: sus alcances en términos sistémicos, democráticos y de magnitud <i>Hernán Olmedo González</i> .....	35
El futuro energético y la Economía Global <i>Gerardo Honty</i> .....	41
El camino de la Conferencia Ministerial de la OMC (Buenos Aires - Diciembre 2017) <i>Gustavo Vanerio</i> .....	47
La aproximación Turquía-Rusia-Irán: el espacio Euroasiático en movimiento <i>Lincoln Bizzozero Revelez</i> .....	54
Los anuncios en materia de Política Comercial de la Administración Trump <i>Natalia Ferreira Coímbra</i> .....	58
Comercio Mundial en 2016: Tendencias y perspectivas <i>María Inés Terra</i> .....	66
Alerta Nuclear en Corea: ¿Hacia un nuevo equilibrio? <i>Lincoln Bizzozero Revelez</i> .....	73

## *Parte segunda*

### Regiones mundo

REGIÓN MUNDO. América Latina/Caribe.....	79
La democracia en el filo de la navaja <i>Olivier Dabène</i> .....	79

La estrategia de Trump en América Latina: ¿Fortalecimiento de la autonomía regional como efecto lateral? <i>Nicolás Comini - Max Paul Friedman</i> .....	85
El escenario en Argentina: Perspectivas globales y regionales del cambio político <i>Melisa Deciancio - Juliana Peixoto</i> .....	92
A crise doméstica do Brasil e a Política Externa do Governo Temer <i>Marcelo Passini Mariano</i> .....	99
México hacia el 2018. Perspectivas sobre la incertidumbre <i>Romer Cornejo</i> .....	106
México en los inicios de la era Trump: ¿La reversión de un esquema estratégico de integración? <i>Rodrigo Páez Montalbán</i> .....	114
La paz en Colombia y su efecto en la región <i>Juan José Arteaga</i> .....	119
Venezuela: Crisis, autoritarismo y aislamiento regional <i>José Briceño Ruiz</i> .....	124
América Central en tiempos de Trump <i>Marcelo Coj</i> .....	133
Trump y América Latina: del regionalismo post-hegemónico al regionalismo post-americano <i>Diego Hernández Nilson</i> .....	139
América Latina: Protestas sociales, represión y polarización política <i>Roberto Carrillo Sáenz - Frédéric Louault</i> .....	146
REGIÓN MUNDO. Asia/Pacífico .....	152
Trump, TPP y el futuro de la Política del Comercio Internacional en la Región Asia-Pacífico <i>Nicolás Pose</i> .....	152
China – América Latina 2016: del crecimiento a la meseta <i>Andrés Raggio</i> .....	158
REGIÓN MUNDO. África.....	165
África en 2016-2017: Brexit, Trump y la integración africana <i>Gonzalo Exequiel Castillo Gasco</i> .....	165
Las mujeres y la transformación de los liderazgos políticos en África <i>Alicia Cebada Romero</i> .....	171

El triunfo de Edgar Lungu y el continuismo en Zambia <i>Oscar Alarcón-Jiménez</i> .....	178
REGIÓN MUNDO. Árabe – Musulmán - Israel.....	186
Medio Oriente 2016 <i>Isaac Caro</i> .....	186
Catarsis y evolución de los conflictos en la región del Mediterráneo y Oriente Medio <i>Víctor Gutiérrez Castillo</i> .....	192
La evolución del conflicto israelí-palestino <i>Isaac Caro</i> .....	198
REGIÓN MUNDO. Europa.....	203
Proyección exterior para un actor en crisis: la nueva estrategia global y de seguridad de la Unión Europea <i>José Antonio Sanahuja</i> .....	203
Entendiendo la Economía Política del Brexit: “Representación” y “construcción” de intereses <i>Nicolás Pose</i> .....	214
A cien años de la revolución: legados del pasado en la proyección geopolítica de Rusia <i>Santiago Caetano</i> .....	221
Grecia en los años de la crisis económica: ¿Existe salida? <i>Dimitrios Drosos</i> .....	227
El despertar de las relaciones UE-América Latina en la era Trump: entre percepción y realidad <i>Sophie Wintgens</i> .....	232
REGIÓN MUNDO. Intersticios – Fronteras - Flujos.....	236
Políticas migratorias en América del Sur: ¿Hacia un cambio en la perspectiva? <i>Juan Artola</i> .....	236
PAC RIM contra El Salvador: cuando la protección del Medioambiente se impone <i>Magdalena Bas Vilizzio</i> .....	243
Os impactos positivos e negativos da Internet nas Relações Internacionais <i>Maria Susana Arroza Soares</i> .....	248



Reflexiones sobre el Método Diplomático en el siglo XXI <i>Agustín Espinosa</i> .....	253
La internacionalización de la educación superior en tiempos de turbulencia <i>Enrique Martínez Larrechea</i> .....	259
Ciencia, negociaciones y sustentabilidad <i>Adriana Chiancone</i> .....	265
El laudo del caso Philip Morris contra Uruguay: del primer plano al general <i>Magdalena Bas Vilizzio</i> .....	269

*Parte tercera*  
Política exterior

Una política exterior Argentina en busca de su rumbo <i>Sylvia Amalia Ruiz Moreno</i> .....	277
Política externa brasileira 2016/2017 - da reversao ao declínio <i>Miriam Gomes Saraiva</i> .....	283
Política exterior colombiana 2016-2017 <i>Diana Patricia Arias Henao</i> .....	290
La política exterior uruguaya: continuidad de disensos en el sistema político y de un sistema internacional inestable <i>Wilson Fernández Luzuriaga</i> .....	295
La mitad de la promesa: la membrecía uruguaya al Consejo de Seguridad de la ONU (2016) <i>Diego Hernández Nilson - Juan Martín Benavides - Santiago Teperino</i> .....	304
La extensión de la plataforma continental del Uruguay: antecedentes y significados <i>Santiago Teperino</i> .....	312

## PRESENTACIÓN DEL ANUARIO 2016-2017

El Anuario Política Internacional & Política Exterior 2016-2017 tiene como eje de referencia y de reflexiones el impacto que generaron el *Brexit* por un lado y la elección de Trump en Estados Unidos por el otro. El título, *Sacudones ciudadanos, rupturas del mundo anglo-sajón e incertidumbres globales*, buscó contemplar el escenario de vacilaciones generado, las rupturas posibles y el significado concreto, derivado de los ajustes y cambios en las políticas en el mundo anglo-sajón, que pudiera tener en el sistema mundial/internacional y en las distintas regiones-mundo. Se buscó tener algunos lineamientos de las consecuencias que generó, en las políticas domésticas y regionales, los primeros meses del nuevo gobierno en Estados Unidos. Por el hecho de que el Anuario tiene la referencia central de América Latina y algunas iniciativas que manejó Trump tuvieron como eje México y los países de América Central, se incluyeron algunos análisis desde México y América Central, para visualizar las distintas connotaciones geopolíticas, respuestas políticas y repercusiones sociales en los países.

La idea de editar un Anuario surgió en las reuniones del Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Entre los distintos argumentos manejados para elaborar un producto de estas características, se manejó el hecho que las demandas sobre los temas mundiales y de política exterior, realizadas a los integrantes del Programa, se han incrementado. Otro de los argumentos manejados para editar un Anuario de Política Internacional & Política Exterior, es que no hay en Uruguay ni en los países vecinos un emprendimiento similar, como sí existe en algunos países desarrollados. La reflexión sobre los sucesos del sistema internacional/mundial desde el país y la región es generadora de aportes para colaborar en la construcción del presente-futuro desde este lugar. Con posterioridad a la edición del primer Anuario comenzaron a surgir otros elementos y argumentos, que respaldaron el camino tomado. Entre esos argumentos, la de generar productos de coyuntura desde la región sobre temas internacionales y la de acompañar los acontecimientos en el sistema internacional para visualizar posibles derroteros y respuestas desde el sistema y también en los países. Esta segunda edición da nuevas bases para continuar por el camino trazado.

La mirada en perspectiva global plantea matices y visualiza los problemas en articular respuestas conjuntas en el sistema internacional. A los Objetivos de Desarrollo de las Naciones Unidas y el avance que significó la aprobación de la Convención de Cambio Climático en el 2016, se registra el retiro de Estados Unidos de la Convención y con ello pone un punto de interrogación en cuanto a la construcción de instrumentos internacionales y a la propia idea de cooperación internacional y mundial. Por otra parte, en el ámbito más específico de conformación de los mega-espacios regionales, el año 2017 está mostrando una reconfiguración a partir del retiro de Estados Unidos del TPP, de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de un estancamiento en las negociaciones del Tratado Transatlántico. A su vez, la iniciativa de la Ruta

de la Seda por parte de la República Popular de China está planteando un nuevo eje de crecimiento económico y de reacomodamiento de la geopolítica en distintas regiones del mundo y en particular en el espacio euroasiático.

El Anuario está dividido, como la edición pasada, en tres partes: Sistema Mundial/Internacional, Regiones Mundo y Política Exterior. Cada una de las partes tiene su propia lógica y desarrolla aspectos relevantes vinculados al sistema, a las regiones-mundo o a la política exterior de algunos países de la región. El Anuario sistematiza y analiza los sucesos en esas tres dimensiones: la mundial/internacional, la de las regiones mundo y la de la política exterior, buscando enmarcarlas conceptualmente en el devenir histórico. En definitiva, los sucesos pueden narrarse en la medida que la acumulación y sistematización posibilitan filtrar los mismos para darles un contenido y aportar reflexión crítica.

Las tres partes en que se divide el Anuario tienen su especificidad. La primera sobre temas del sistema mundial/internacional posibilita incluir asuntos y sucesos del sistema. La diferenciación mundial/internacional resulta conceptualmente importante en la medida que hay temas (varios y diversos) que no surgen del sistema internacional, aunque terminen, por supuesto, impactando en el sistema de Estados-Nación. En esta parte se incluyen contribuciones referidas a la evolución del sistema mundial/internacional. Aparte de una mirada de conjuntos de los principales sucesos, y de la evolución de los derechos humanos, las contribuciones refieren al cruce decisivo que implica la evolución del consumo energético en relación a los condicionantes climáticos, a las perspectivas que genera la próxima Conferencia Ministerial de la OMC, que se realizará en Buenos Aires en diciembre, la evolución del comercio internacional durante este período, las consecuencias que está generando la política económica de Trump. Otras contribuciones atañen a los cambios que se registran en el sistema mundial, ya sea avanzando la idea de la conformación de un orden con tres polos, como la reconfiguración del espacio euroasiático con la aproximación entre Turquía, Irán y Rusia. Finalmente, un tema de relevancia de la agenda tiene relación con Corea y el avance del “reloj nuclear” que concierne al sistema internacional con consecuencias en el sistema-mundo.

La parte de Regiones Mundo está dividida en varias secciones tradicionalmente aceptadas como ser América Latina/Caribe, Europa, África. Se incluyen además, como en la edición anterior, la región Asia/Pacífico y la región Musulmán – Árabe – Israel, para dar cuenta de sucesos políticos, sociales y de consecuencias que no están solamente anclados en el Cercano Oriente, que de por sí tiene esa denominación por ser la más cercana a Europa del Oriente. También se tomó en cuenta, como en la edición anterior, la región mundo intersticios, fronteras y flujos, porque varios temas y fenómenos no se pueden circunscribir a las regiones geográficas específicas y en varios casos se filtran por intersticios en las regiones o en las fronteras.

Para la región mundo *América Latina/Caribe* se exponen contribuciones de México y América Central que posibilitaran una aproximación a las consecuencias que generó el cambio de gobierno en Estados Unidos. Además se editan artículos sobre el proceso de paz en Colombia y el seguimiento de los procesos políticos en Argentina, Brasil, Venezuela con una aproximación *regiónméstica*, ineludible para la comprensión de evoluciones que muestran reiteraciones vinculares. Un par de contribuciones visualizan el posible

desarrollo de un regionalismo post-americano e incluso autónomo como efecto lateral de la política de Trump. Finalmente, una mirada a los movimientos sociales en la región abre la complejidad de la dimensión social y de los temas sociales de la agenda.

En el caso de África se incluyeron dos artículos, además de la mirada de conjunto del continente en la evolución política. Uno de los artículos sobre África tiene como foco la condición de la mujer y la contribución de mujeres en los derechos humanos y en la evolución política de algunos países. Para la región *Asia/Pacífico*, en esta edición no se incluyó una mirada de conjunto de Asia, por razones de último momento, que escaparon a nuestra voluntad. Las contribuciones atañen a una mirada de conjunto al espacio del TPP y la aproximación China hacia América Latina. La región mundo *Musulmán – Árabe – Israel*, da cuenta de la evolución del Medio Oriente y del conflicto israelí-palestino. En la región mundo *Europa* dos de los trabajos visualizan respuestas de actores para posicionarse en el sistema mundial. Un artículo analiza el proceso de formulación de la Estrategia de Seguridad Global por parte de la Unión Europea. En otro trabajo se analiza Rusia en el año del centenario con legados geopolíticos y nuevas iniciativas. Otra contribución exhibe algunos elementos explicativos del *Brexit*. El seguimiento de la situación en Grecia posibilita visualizar esa periferia europea que se debate entre constreñimientos para encontrar una expresión propia en el entramado político de la Unión. Finalmente, una contribución analiza las relaciones de la Unión Europea con América Latina en el escenario actual de la era Trump.

En la región mundo de *intersticios, fronteras y flujos* se incluyeron varios temas novedosos entre los cuales el impacto de internet en las Relaciones Internacionales, el método diplomático en el siglo XXI, la ciencia y la sustentabilidad, además de las migraciones y la educación y resultados favorables a los Estados en arbitrajes transnacionales, en que se contemplaron el medio ambiente y la salud. Son todos temas que están permeando el sistema internacional y cuyas evoluciones darán pistas para transitar las próximas décadas de este siglo XXI.

La sección dedicada a Política Exterior reúne trabajos realizados por académicos de la región quienes, como en el Anuario 2015-2016, trabajan desde una aproximación epistemológica que pondera tanto los factores o variables exógenas provenientes del sistema internacional o de subsistemas regionales o subregionales como factores o variables endógenas en tanto condicionantes del sistema político nacional, de la situación económica de los países y, aún, de aspectos arraigados en tradiciones socioculturales y burocráticas que se adhirieron al estilo diplomático. Así, un artículo sobre política exterior argentina, desde el diagnóstico de la falta de resultados en materia de inversiones externas y de disensos en el sistema político, analiza el rumbo de las relaciones externas con sus avances en temas técnicos y una fuerte estrategia de diplomacia presidencial. Un trabajo sobre política exterior de Brasil muestra un comportamiento externo del gobierno de Temer muy limitado por la crisis económica y política, y direccionado a abandonar liderazgos con países emergentes o con países de la región o la subregión, propios de la era inaugurada por el expresidente Lula e inscriptos en modelos “post liberales”. En esta edición, se incorpora un artículo sobre política exterior de Colombia que centra su reflexión

en ubicar al país en un escenario pos conflictual, aprovechando capacidades provenientes de la diplomacia cultural y de otros atributos propios *soft law* y *soft power*.

Finalmente, tres contribuciones están dedicadas a la política exterior uruguaya. La primera, desde un estado de situación de la Cancillería, describe acciones de inserción internacional y conflictos en el sistema político, sobre todo marcados por las reacciones ante la crisis política en Venezuela. La segunda contribución estudia el comportamiento de Uruguay en el Consejo de Seguridad, en tanto miembro no permanente para el período 2016-2017, desde datos empíricos generados a partir de las sesiones del mencionado órgano de las Naciones Unidas. La tercera exhibe los antecedentes y acciones que llevaron a la extensión de la plataforma continental y los significados que se plantean en adelante.

El trabajo busca responder a las crecientes demandas e interpelaciones de la sociedad en su conjunto y, en particular, de quienes por distintos motivos están interesados en el seguimiento de la realidad internacional. Si bien la iniciativa está radicada en el PEI, la concreción del producto final no hubiera sido posible sin la contribución de múltiples colegas, amigos y colaboradores con quienes los integrantes del Programa comparten redes académicas, programas, actividades y proyectos. Para todos ellos y otros que no están, pero que han hecho sus aportes, el agradecimiento para que este Anuario haya podido salir y contribuir en los necesarios intercambios del mundo que día a día vamos forjando. Asimismo, el Programa de Estudios Internacionales reitera la convocatoria a las generaciones de jóvenes investigadores a presentar trabajos en futuras ediciones, como un grano de arena más que contribuya a mantener encendida la llama de la docencia y la difusión de las Relaciones Internacionales.

Lincoln Bizzozero Revelez  
Wilson Fernández Luzuriaga

*Parte primera*

Sistema mundial / internacional



# SUCESOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y EN LAS REGIONES-MUNDO

*Daniela Guerra*<sup>1</sup>

Este artículo repasa los principales hechos que marcaron el año 2016, un año en el que la incertidumbre ganó en todos los terrenos. Ello, necesariamente nos hace plantearnos cómo comprender las relaciones, conflictos y alianzas que surgen en este contexto complejo y dinámico. Frente a estas transformaciones, que son económicas, ambientales, políticas y sociales, las instituciones y gobiernos llegan a estos debates a destiempo, o porque no logran accionar para enfrentarlas o prevenir conflictos con procesos sustentables. Los acontecimientos que a continuación se detallan, se desarrollaron en este contexto durante el año 2016, recogiendo temas más generales que hacen al sistema mundo, y en particular, se destacarán algunos hechos para el continente de América Latina y Caribe.

## **Hechos estilizados**

A partir de las consecuencias de la crisis económica y migratoria que vive la Unión Europea (UE), Gran Bretaña votó en el mes de junio de 2016 a favor de abandonar la Unión Europea tras una agresiva campaña electoral con argumentos a favor y en contra.

Fue así que la noticia de un “Brexit”<sup>2</sup> no solo provocó fuertes caídas en los mercados internacionales, inestabilidad en la política británica, pérdidas en materia comercial, el quiebre de lazos políticos y empresariales, e incertidumbre en la vida cotidiana de miles de ciudadanos, sino que, quebró la estabilidad del proceso de integración regional diseñado hace 70 años para evitar una nueva guerra mundial.

Un punto a destacar, es cómo los debates en torno al Brexit, contribuyeron al incremento de la violencia racista en Gran Bretaña, que también se observa en el resto de Europa, sobre todo vinculado a los problemas de los refugiados y que tiene su expresión a través de los partidos políticos populistas y xenófobos.

A lo largo del año, asistimos a través de los medios de comunicación, al aumento del número de migrantes muertos al intentar cruzar el océano Atlántico y el Mediterráneo. Según el Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR), se alcanzó un nuevo récord histórico que llegó a 3.800 personas fallecidas, superando las cifras del año anterior (de 3.771 personas). La situación desesperante en sus lugares de origen es aprovechada por los traficantes de personas que los lanzan a la mar en barcos que no están en condiciones y cargados sin ningún tipo de protección. La actual crisis migratoria tiene en Siria y Libia su principal origen.

---

1 Profesora en el área de Economía Mundial y Economía Política en la Facultad de Derecho, Universidad de la República.

2 Brexit: abreviatura de dos palabras en inglés, Britain (Gran Bretaña) y exit (salida).



En el caso de Siria, la guerra lleva siete años sin nada que indique que podría terminar pronto. Se estima entre 320 y 450 mil personas el número de muertos por el conflicto- Además, el número de refugiados asciende a 5 millones y el 50 % de la infraestructura de las ciudades se encuentra destruida. Estas cifras crecen día a día, mientras los espacios para asilo se restringen, principalmente en lugares que antes los acogían (Europa, Estados Unidos y en otras regiones). Particularmente grave fue en 2016, ya que los refugiados procedentes de Siria no fueron recibidos por Europa, al no lograr un acuerdo sobre cuotas y por lo cual varios países cerraron sus fronteras. Actualmente, los refugiados llegan en primera instancia a los países vecinos (Jordania, Turquía y Líbano) tratando de escapar de las zonas de combate atacadas por uno u otro bando, en medio de la pobreza de los campos de refugiados.

Sin duda, el acuerdo UE-Turquía firmado en marzo de 2016, fue uno de los hechos que puso en evidencia a una Europa en crisis y que desconoció sus obligaciones internacionales en la materia. En el marco de este acuerdo entre la UE y Turquía, se estableció que toda persona que llegara de manera irregular a la zona de las islas griegas sería enviada de regreso a Turquía, aún aquellos en condiciones de solicitar de asilo. En contrapartida, Turquía recibiría de la UE, la cifra de 6.000 millones de euros para subvencionar la atención de los refugiados recibidos, los nacionales turcos podrían ingresar a Europa sin visado y se previó un programa humanitario para trasladar a personas sirias desde Turquía hasta otros países europeos, cuando la situación fuera menos masiva.

Los organismos internacionales han denunciado que el tratado es violatorio de los acuerdos internacionales y además, entienden que Turquía es un lugar en el que las personas refugiadas no estarán seguras. Hay reiterados testimonios, recogidos por las organizaciones internacionales de Derechos Humanos, que denuncian el maltrato, la violencia y abusos contra los ciudadanos sirios. En resumen, el fracaso de la UE respecto a la situación de los refugiados en las puertas de Europa, muestra falta de coordinación y rumbo en los tomadores de decisión de la UE.

Parte de esta violencia, se refleja en los atentados terroristas sufridos en 2016. Se registraron 24 atentados terroristas, en su mayoría de origen islamista, que causaron la muerte a 853 personas. Entre ellos se destacaron, el asesinato del embajador de Rusia en Turquía en una visita a un museo, el lanzamiento de un camión contra un mercado navideño de Berlín, y el atentado terrorista perpetrado por un camión en la ciudad francesa de Niza. Es evidente cómo el terrorismo y el contexto de guerra en Oriente medio, junto al narcotráfico y otras formas de violencia (especialmente contra las mujeres), tienen una fuerte repercusión en Europa, Turquía, Paquistán y países islámicos de Asia.

Otro de los hechos que contribuyó al marco de incertidumbre en el que se encuentra la comunidad internacional, fue el resultado electoral en los Estados Unidos. Donald Trump (partido republicano) resultó electo presidente en noviembre del 2016. El contexto en el que asume es el de los problemas económicos, financieros y socio-políticos, que han fragmentado a la sociedad norteamericana tras una campaña electoral sin propuestas claras. Lo cierto es que su triunfo desafió todos los pronósticos y sorprendió al mundo convirtiéndose en el sucesor del presidente Barack Obama. Trump asumió en enero de

este año, con una ceremonia que fue acompañada por manifestaciones en su contra y represión policial contra los manifestantes.

Desde su asunción, han ocurrido varios episodios en los se han evidenciado el aumento del racismo y de la xenofobia en Estados Unidos, lamentablemente en sintonía con lo que está ocurriendo en Europa. En junio, un hombre abrió fuego contra las personas que se encontraban en la discoteca Pulse en Orlando, Estados Unidos. El grupo terrorista Estado Islámico asumió la autoría de la ofensiva. El tiroteo es considerado el de mayor número de muertes ocurrido en la historia de Estados Unidos.

La gestión de Barack Obama, no solo significó para algunos sectores reconocimiento de derechos o acceso a beneficios sociales, sino también una alta conflictividad social, una cuestionada participación de las tropas norteamericanas en los conflictos en curso, una alta tensión en las relaciones bilaterales con la Federación Rusa, el levantamiento del bloqueo a Cuba y una relación distante con América Latina desde el punto de vista político. Así mismo, Obama se convirtió en el primer presidente norteamericano en ejercicio en arribar a suelo cubano desde la revolución castrista de 1959. La misión presidencial tuvo como resultado el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países tras 60 años. Ello ubicó al presidente electo Trump en una posición en la que deberá priorizar las leyes cruciales que llevará a un Congreso dividido. Ahora bien, las tendencias proteccionistas surgidas de su discurso tendrán efectos mundiales y regionales. Sumado a declaraciones que a priori se alejan de un discurso conciliador en un mundo cada vez más violento.

En otro orden, un hecho con impacto a nivel global, fue el caso de los llamados Panamá Papers, a partir de una filtración de documentos robados en 2015 de los servidores de Mossack Fonseca, una firma internacional de abogados panameña dedicada principalmente a la gestión de sociedades *offshore*. Los hallazgos de dicha investigación fueron difundidos por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, por sus siglas en inglés), el diario alemán Süddeutsche Zeitung y más de 100 otras organizaciones noticiosas. La investigación puso en evidencia la cantidad de bienes offshore de cientos de clientes a nivel mundiales del ámbito político, económico, financiero y deportivo. Los archivos y documentos mostraron cómo en operaciones corruptas y de evasión fiscal a escala global desde las firmas legales y grandes bancos comprometieron a políticos, multimillonarios, celebridades y deportistas. Aparte de sus previsible consecuencias legales para más de un evasor de impuestos, los papeles de Panamá suponen una ventana abierta a los paraísos fiscales y las empresas offshore, que hasta ahora habían permanecido ocultos al público general.

En los últimos años, de la mano de los cambios políticos, varios de los países de América Latina han mejorado los indicadores asociados al desarrollo socio-económico, aunque aún no es suficiente para pensar en dejar la dependencia en materia de otras

economías. Actualmente, los países se enfrentan a un neoliberalismo complejo, diverso, dinámico y, sobre todo, resiliente<sup>3</sup>.

En este marco, Michel Temer asumió la presidencia de Brasil en agosto, luego del juicio político contra la presidenta Dilma Rousseff que culminó con su destitución, tras cinco años y medio en el gobierno, y el encausamiento del ex presidente Lula da Silva por corrupción. Tras su asunción, Brasil se ha sumergido en una política de ajustes y desmantelamiento de las políticas sociales. En medio de la crisis política en Brasil, Río de Janeiro fue la sede de la XXXI Olimpiada. Los juegos significaron ingresos económicos y el legado de grandes obras de extensión de obras de infraestructura deportiva, mejora de la movilidad urbana y portuaria.

Entre los acontecimientos esperanzadores, se encuentra la firma de un acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. El acuerdo se logró a partir de un proceso de revisión con posterioridad al rechazo de la propuesta original en el plebiscito nacional de octubre. Posteriormente, el Congreso de ese país lo ratificó 6 días después, mientras la Corte Constitucional dio su aval recién en el mes de diciembre. Según este acuerdo marco se dará inicio al desarme de 7 mil guerrilleros en un plazo de 6 meses, a partir de lo cual conformarán un partido político. La culminación de este proceso, le valió al presidente Santos el otorgamiento del premio Nobel de la Paz en el mes de diciembre.

En el Caribe, en 2016 se despidió al líder cubano Fidel Castro a sus 90 años con la frase “Hasta la victoria siempre”. Fidel Castro cierra 60 años de historia vinculada a la guerra fría y al país caribeño. Desde su llegada a Cuba con un grupo de rebeldes en 1956 y el derrocamiento de Fulgencio Batista en 1959 hasta hoy, Fidel Castro se convirtió sin dudas en una de las principales figuras del siglo XX.

Venezuela vive una crisis económica y política que no permite avanzar en las propuestas de conciliación entre el gobierno y la oposición. Particularmente, el año 2016 con el incremento de la violencia en las calles, se ingresó en un período de caos político, económico y social. Aún la mediación del papa Francisco para propiciar el diálogo entre gobierno y oposición, no tuvo mayor éxito. Situación que se ha ido agravando en tanto el desabastecimiento de alimentos, la falta de empleo y los desplazamientos a las fronteras hace que la población busque alternativas.

Los problemas ambientales cobran un mayor protagonismo año a año. El Atlas Global de Justicia Ambiental del ICTA-UAB ha recopilado más de 1.700 conflictos. Según la investigación, dichos conflictos surgen a causa de la desigual distribución de beneficios y sus impactos desde el punto de vista ambiental. En este sentido, cuando las organizaciones y grupos locales luchan por la justicia ambiental trabajan también a favor de una economía más sostenible. Las denuncias vinculadas a los conflictos ambientales implican buscar una mirada diferente sobre la realidad cotidiana y política que cuestione las bases del pensamiento hegemónico.

---

3 Puello-Socarrás, José Francisco. 2015. "Neoliberalismo, Antineoliberalismo, Nuevo Neoliberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015)" en Luis Rojas del *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, págs. 19-49.

A lo largo del año, fueron múltiples y diversos los conflictos dados a conocer en los medios de comunicación, aunque muchos de ellos queden invisibilizados (sin voz, ni alternativas). Entre ellos se destacan, la contaminación por petróleo de ríos caudalosos (Nigeria) y en los que viven miles de personas, vertidos tóxicos (Somalia, China), la formación de basureros gigantes (China, India), la destrucción del patrimonio cultural e histórico de los pueblos a partir de la explotación de mineras (Sudáfrica), los problemas fronterizos, y el efecto del cambio climático a escala global.

En el 2016 ocurrió un hecho que conmovió a la comunidad internacional, no solamente por el hecho en sí, sino también por las consecuencias ocurridas a posteriori. La ecologista Berta Cáceres, reconocida activista ambiental hondureña, fue asesinada en el mes de marzo en el oeste del país. Cáceres era líder de la comunidad lenca, fue reconocida con el Premio Medioambiental Goldman (máximo reconocimiento mundial para activistas de medio ambiente), por su lucha contra el embalse de Agua Zarca, previsto en el río Gualcarque, un lugar sagrado para las comunidades indígenas y vitales para su supervivencia. La población local denunció la violación del convenio 169 de la OIT por no haber existido una consulta previa libre e informada, así como la presencia del ejército para custodiar las obras y las amenazas a líderes y asesinatos. Después del asesinato de la activista y tras una visita realizada por la Comisión Europea, el proyecto de Agua Zarca ha sido catalogado como una violación de derechos humanos. Agua Zarca, junto a Barro Blanco (Panamá), Barillas (Guatemala) y La Parota (México), dibujan el mapa de la violencia derivada de proyectos de generación hidroeléctrica en América Latina.

## **Perspectiva**

En esta edición, se ha realizado una presentación estilizada de los hechos internacionales y latinoamericanos que cobraron mayor protagonismo durante este año. Los seleccionados fueron aquellos que muestran continuidad con el año anterior o con impacto en la interpretación de las relaciones internacionales. Las transformaciones mencionadas al inicio se asocian a la transición hacia una nueva economía post fósil, con los aportes de la revolución tecnológica-digital.

En este contexto de incertidumbre, asistimos a una reorientación de los espacios económicos, políticos y sociales, que abren las agendas públicas, que cuestionan la organización del trabajo (pensando tanto en la sustitución como en la intensificación), que exigen los debates políticos y evidencian los límites éticos, sociales, legales, productivos y de la gestión para afrontar las desigualdades que se acrecientan en la medida que no se generen cambios.

# LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MUNDO EN 2016: QUIJOTES CONTRA GIGANTES

*María del Carmen Muñoz Rodríguez<sup>1</sup>*

El bienestar de la humanidad, como sueño de los fundadores de las Naciones Unidas, aún no se ha hecho realidad, declara Antonio Guterres en octubre de 2016, con motivo de su nombramiento por la Asamblea General para el cargo de Secretario General de las Naciones Unidas. Efectivamente, 2016 es un año testigo de violaciones graves y masivas de los derechos humanos cometidas en el marco de viejos o nuevos conflictos armados o en escenarios donde se practican otras formas de violencia hacia los seres humanos.

Al mismo tiempo, este año ve emerger una tendencia política global muy preocupante como es la utilización por parte de dirigentes de muchos países, bien del falso dilema “mejora económica + seguridad” *versus* “renuncias a derechos + libertades”, bien del llamado “discurso del miedo” (e incluso, del odio) al diferente, al extranjero, al otro... En compensación, un rayo de esperanza se abre camino con héroes y heroínas, provenientes de las sociedades y organizaciones civiles, que surgen como “Quijotes” de los derechos humanos enfrenándose a “gigantes” a lo largo y ancho del planeta.

## **Acontecimientos que marcaron el 2016**

### **África:**

Un año más, África sigue sufriendo graves y masivas violaciones de los derechos humanos (y del Derecho internacional humanitario) derivados de los sempiternos conflictos armados, especialmente en Camerún, Chad, Malí, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Somalia, Sudán y Sudán del Sur. Resulta muy preocupante la generalización de la violencia sexual y el reclutamiento de niños y niñas como soldados en estos conflictos. Además, en la parte occidental, central y oriental de África, la acción violenta de grupos armados (Al Shabaab, Boko Haram...) que se ejerce directamente contra la población civil (homicidios y secuestros). Estos conflictos, en particular los de Camerún, Chad, Malí, Níger, Nigeria, República Centroafricana, Somalia, Sudán y Sudán del Sur, siguen generando el más grande desplazamiento masivo interno e internacional, esencialmente hacia Libia, para intentar cruzar el Mediterráneo y asentarse en Europa. Durante todo el trayecto, estas personas siguen sufriendo violencia manifestada, entre otros, mediante homicidios, tortura y violencia sexual, especialmente en el caso de mujeres y niñas.

---

1 Profesora Contratada Doctora (acreditada como Profesora Titular) del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Público y Común Europeo, Universidad de Jaén (España).

En 2016 se celebraron elecciones en diversos países africanos. En este contexto, se practicó la represión de la oposición política en Burundi, Chad, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, República del Congo, República Democrática del Congo, Somalia y Uganda. Igualmente, se sufrió una represión arbitraria y violenta de las concentraciones, manifestaciones o protestas de la sociedad civil, mediante variadas acciones (prohibición de protestas, detenciones arbitrarias, reclusiones, malos tratos y homicidios), en países como Angola, Benín, Burundi, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Malí, Nigeria, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Togo y Zimbabue.

El derecho de libertad de expresión está permanentemente cuestionado y amenazado, por ello, tanto los defensores/as de los derechos humanos como profesionales del periodismo son, a menudo, víctimas de violaciones de los derechos humanos en todo el continente por parte de fuerzas del Estado o sujetos privados (hostigamiento, intimidación, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, homicidios, malos tratos y reclusiones) y, con mayor incidencia, en países como Botsuana, Burundi, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Gambia, Kenia, Mauritania, Nigeria, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Tanzania, Togo y Zambia.

Existen múltiples situaciones de discriminación, exclusión, marginación o persecución por género, orientación sexual y otros factores. En algunos países, se tolera el trabajo en condiciones peligrosas y la explotación de mano de obra infantil. Puede observarse, por ejemplo en la extracción de cobalto -necesario para móviles y ordenadores portátiles- en la República Democrática del Congo; estas prácticas difícilmente serán erradicadas si las empresas multinacionales como Apple, Samsung y Sony no realizan las comprobaciones necesarias para garantizar el origen del cobalto empleado en sus productos.

La justicia queda desterrada en casi todas estas situaciones, pues ni tribunales internos ni internacionales ejercen su trabajo sobre las personas sospechosas de violaciones de derechos humanos o crímenes de Derecho internacional. Resulta, a este respecto, llamativo que algunos Estados o la propia Unión Africana no facilite la creación o el trabajo de estos tribunales (por ejemplo, la creación de un tribunal híbrido para Sudán del Sur o el establecimiento del Tribunal Penal Especial para la República Centroafricana). Es aún más desalentador observar las estrategias políticas para minar la independencia del Tribunal Penal Internacional (TPI) y para favorecer la inmunidad procesal de jefes de Estado, aun estando acusados de crímenes de lesa humanidad y otros crímenes, como la amenaza de retirada de los Estados de Burundi, Gambia y Sudáfrica o falta de cooperación para entregar al presidente sudanés Omar al Bashir al TPI.

A pesar del panorama desolador descrito *supra*, debe hacerse referencia a ciertos elementos positivos y avances a favor de la causa de los derechos humanos. En este sentido, la Unión Africana (UA) declara 2016 como el “Año de los Derechos Humanos en África, con especial énfasis sobre los Derechos de la Mujer” (por el 30 aniversario de la entrada en vigor de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en 1986 y el comienzo de la segunda fase de la década de las mujeres africanas 2010-2020). Aunque muchos Estados no actúan conforme a dicho compromiso, tampoco pueden evitar que cada vez más gente manifieste abiertamente su resiliencia y valor, ni que se difunda el

mensaje de que el miedo o la represión ya no les silencia (véase las protestas masivas, movilizaciones y movimientos que emergen, con apoyo de las TIC, por todo el continente africano para reclamar cambios, inclusión y libertad ante el desempleo, la desigualdad y la pobreza, entre otros, las “Protestas de Oromia y de Amahara” en Etiopía, “Desapariciones Forzadas” en Kenia, “Esta Bandera” en Zimbabue o “Fuera Tasas” en Sudáfrica).

Además, muchos Estados africanos (entre ellos, Botsuana, Costa de Marfil, Nigeria, Senegal, y Túnez) reafirman su apoyo al Tribunal Penal Internacional y se oponen a un llamamiento de retirada masiva del Estatuto de Roma (incluso, en diciembre, el presidente electo de Gambia anuncia que tiene intención de anular el anuncio de retirada del Estatuto hecho por el gobierno). Por otra parte, se realiza el primer ejercicio de jurisdicción universal en África por parte de Senegal al cerrar el procedimiento judicial contra Hissène Habré, antiguo jefe de Estado del Chad, con una sentencia condenatoria por crímenes de guerra y torturas entre 1882 y 1990; y, por parte del TPI, se cierra el procedimiento contra Jean-Pierre Bemba, antiguo vicepresidente de la República Democrática del Congo, con una sentencia condenatoria por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, donde, por primera vez el TPI considera la violación como crimen de guerra, lo que supone un hito para la consecución de la justicia de las víctimas de violencia sexual en dicho país.

### **América:**

América sigue siendo de los continentes más desiguales y violentos del mundo, a pesar de que en 2016 el Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC- pone fin al último conflicto armado existente en la región (queda pendiente la negociación con el Ejército de Liberación Nacional -ELN-). La nueva tendencia política global, escenificada en la campaña y victoria de Donald Trump en EEUU, de contenidos discriminatorios (misóginos, xenófobos, etc.), normalizada por los medios de comunicación de mayor difusión genera una consternación nacional e internacional sobre el futuro de los derechos humanos.

La discriminación, la pobreza, la represión o el elevado nivel de violencia siguen generando un desplazamiento masivo de personas (especialmente con origen en la zona llamada “Triángulo Norte” -Guatemala, Honduras y El Salvador-) que son expuestas a nuevos abusos durante su trayecto hacia el norte (extorsión, secuestro u homicidio); en el caso de mujeres y niñas, se corre además el peligro de sufrir violencia sexual y trata de personas. En EEUU, familias y menores no acompañados que tratan de cruzar la frontera son recludos en centros sin acceso adecuado a un servicio de atención médica, ni a una asistencia letrada. En otros países (Bahamas, República Dominicana) los migrantes (provenientes sobre todo de Cuba y Haití) son objeto de discriminación, exclusión y malos tratos generalizados. En particular, en la República Dominicana, miles de personas con nacionalidad dominicana -por nacimiento-, con ascendencia haitiana son expulsados con la consiguiente pérdida de la nacionalidad; la propia Comisión Interamericana describe lo sucedido como “situación de apatridia... nunca antes vista en América”. La política de expulsiones desde México y EEUU tras la no concesión de asilo no cesa, incluso en casos donde hay abrumadores indicios de sufrir violencia extrema en el lugar de origen;

a su vuelta, los gobiernos de los países de origen no crean programas de protección y les consideran migrantes puramente económicos.

La violencia de género se manifiesta en toda la región a través de muy diversas formas, desde las agresiones sexuales en los Campus universitarios de EEUU a los asesinatos de mujeres y niñas, -feminicidio-, en América Latina y Caribe. La respuesta de los Estados para atajar la violencia de género contra mujeres y niñas, incluidas violaciones y feminicidios, es escasa. Por otra parte, la prohibición general del aborto está muy extendida por lo que los derechos de salud sexual y reproductiva de mujeres y menores quedan en entredicho. Ciertos avances legislativos e institucionales en algunos países no consiguen acabar con la discriminación y violencia contra las personas LGBTI, que sufren acciones que pueden ser consideradas crímenes de odio perpetradas desde EEUU hasta Brasil.

Los pueblos indígenas (minorías étnicas y campesinos) siguen siendo víctimas de discriminación, exclusión y violencia por parte de agentes estatales y no estatales. Sus derechos están cada vez más afectados por la actividad de las empresas multinacionales -sobre todo del sector extractivo- de muy diversas maneras: desde el no respeto a su derecho al consentimiento informado, libre y previo, a forzar su desplazamiento o provocar su desaparición, pasando por la afectación a su salud, sus medios de vida, su cultura y al medio ambiente en el que viven.

Aumenta la militarización de la seguridad pública, por lo que tanto sujetos estatales como no estatales (empresas) son responsables de los crecientes niveles de violencia y de abusos de los derechos humanos. De una o de otra forma, los Estados, que incumplen sus obligaciones internacionales en la materia tolerando situaciones como la represión policial en los EEUU, la intervención de los cuerpos de seguridad antes y durante los Juegos Olímpicos de Brasil, y otros sucesos acaecidos en Bahamas, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Perú, República Dominicana y Venezuela.

La impunidad imperante en muchos países de la región permite a los responsables de abusos contra los derechos humanos actuar sin temor a las consecuencias, con el consiguiente debilitamiento del Estado de derecho y la negación de la verdad y reparación a millones de personas. La impunidad se alimenta de sistemas de seguridad y de justicia sin recursos suficientes, frágiles y, a menudo, corruptos, lastrados, además, por la falta de voluntad política para asegurar su imparcialidad e independencia, como puede verse en Brasil, Colombia, Guatemala, México, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú y Venezuela. Por otra parte, algunos Estados siguen sin dar respuesta ante casos paradigmáticos como el programa de detención secreta e interrogatorio de la CIA tras el 11-S, los crímenes de las dictaduras militares de Argentina, Bolivia, Chile y Perú o de antiguos dirigentes civiles o mandos militares de Guatemala o Haití. A nivel sistémico regional, se constatan amenazas al propio sistema interamericano de derechos humanos: por una lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (de por sí infrafinanciada, con mucho menos recursos que el sistema europeo e, incluso, que el africano), se ve afectada por una crisis económica por una insuficiente asignación de recursos por parte de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA); por otro lado, la Comisión se enfrenta a faltas de apoyo de otra naturaleza, como las tensiones con el gobierno



mejicano por las diferencias sobre la investigación en el caso de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa.

Con todo, pueden apreciarse algunas acciones positivas como la acogida de Canadá, y EEUU en menor medida, de personas refugiadas de origen sirio. Respecto a los derechos de las personas LGBTI, se llevan a cabo ciertos avances legislativos e institucionales en algunos países (por ejemplo, el reconocimiento legal del matrimonio entre personas del mismo sexo). En cuanto a los derechos de los pueblos indígenas, la OEA adoptó tras 17 años de negociación, la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Por lo que hace a la impunidad, hay tímidos avances como la declaración como “inconstitucional” de la Ley de Amnistía en EL Salvador, por las acciones contrarias al Derecho internacional, incluidas las violaciones de derechos humanos cometidas durante el periodo 1980-1992. Finalmente, la crisis de financiación de la Comisión queda paliada con una financiación adicional por parte de los Estados miembros de la OEA *in extremis*.

### **Asia / Oceanía:**

En esta parte del mundo, que concentra el 60% de la población mundial, se viven avances y retrocesos en materia de derechos humanos en 2016. Los conflictos existentes en algunos países siguen generando atentados extremos contra los derechos humanos como en Afganistán (el resurgimiento de los talibanes recrudece el conflicto con efectos devastadores para la población civil) o en Myanmar (el empeoramiento del conflicto en el estado de Kachin y el estallido de la violencia en el estado Rajine genera el desplazamiento forzado de las comunidades rohingya y rajine, acompañado de una crisis humanitaria y violaciones de derechos humanos). Otros conflictos por acción de grupos armados en India o en Indonesia también generan inseguridad, sufrimiento y muerte en la población civil.

La región sigue siendo testigo de desplazamientos masivos internos, de solicitantes asilo/refugio y de migrantes económicos, que son sometidos a numerosos abusos en el trayecto o son objeto de devolución por los Estados de destino como Australia y Tailandia, a pesar del peligro que corren en sus países de origen

La tortura y los malos tratos sobre las personas que defienden los derechos humanos, personas marginadas y otros grupos se sigue realizando en países como China, Corea del Norte, Filipinas, Malasia, Maldivas, Nepal, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam. La pena de muerte sigue siendo una asignatura pendiente en la región con el país con más número de ejecuciones del mundo -China-, y con algunos países como Filipinas o Maldivas que amenazan con su reinstauración. La discriminación se ejerce tradicionalmente sobre mujeres y niñas y ciertas minorías étnicas. Las empresas nacionales o multinacionales con actividad en la región cometen abusos de derechos humanos, o son cómplices de ellos, por ejemplo en lo referente a la salud laboral o los derechos sindicales en Corea del Sur o la no asunción de responsabilidad por delitos medioambientales en India.

Sin embargo, la esperanza se abre camino lentamente en aquellos países que están encauzando procesos de transición democrática, como Myanmar (en el que Aung Suu

Kyi es designada lideresa *de facto* tras la victoria de la Liga Nacional para la Democracia en las elecciones de 2015) o en aquellos países que introducen ciertas mejoras como la ratificación de varios tratados internacionales sobre derechos humanos de Fiyi, y Sri Lanka. Por otra parte, Nauru se convierte en el Estado abolicionista nº 103. El activismo y la protesta contra las violaciones de derechos humanos, sobre todo por parte de la juventud, se incrementa notablemente, con ayuda de las TIC. Respecto a la impunidad, resulta esperanzador que la Fiscalía del TPI anuncie la apertura de una investigación en Afganistán, por las denuncias de los crímenes de los talibanes, el gobierno afgano y las fuerzas estadounidenses; e igualmente, se dan ciertos progresos en Sri Lanka, en los acuerdos Japón-República de Corea del Sur sobre la esclavitud sexual (antes y durante la 2ª Guerra Mundial) y en Filipinas.

### **Europa / Asia Central:**

En 2016, Europa se ve inmersa en una oleada de mensajes y movimientos populistas en un contexto de crisis económica, de seguridad y de valores, acrecentada por la celebración de elecciones en varios países en 2017. Este populismo se ceba con todo tipo de objetivos: las élites, la UE, los medios de comunicación, la igualdad de género, las personas migrantes o demandantes de asilo/refugio, las personas de religión musulmana, la globalización o la amenaza del terrorismo. Los dirigentes actuales de Polonia y Hungría son unos buenos exponentes, pero los partidos políticos de otros Estados europeos también le dan cierto juego a ideas populistas. Rusia sigue cercenando las manifestaciones de la disidencia y la oposición política, así como de la sociedad civil. Otros países (Azerbaiyán, Tayikistán y Turkmenistán) reforman sus Constituciones para ampliar la duración del mandato presidencial. El caso más destacado del año es el intento de golpe de Estado en Turquía, pues supone el más grave desafío a la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho de toda la región.

Los conflictos y la violencia armada existen de manera residual en la zona menos conflictiva del mundo. La situación en Crimea está reducida a conflictos esporádicos, pero sigue sin encontrar una solución política/militar definitiva. Al final del año, el TPI resuelve, en su examen preliminar, que los combates en el este de Ucrania constituyen un conflicto internacional. Otros conflictos por tensiones territoriales siguen entre Armenia y Azerbaiyán, por la región escindida de Nagorno Karabaj. Turquía sigue sin reanudar el proceso de paz para solucionar el conflicto con el PKK y continúa realizando operaciones en el sureste del país.

Para frenar drásticamente la llegada de personas migrantes y demandantes de asilo/refugio, los Estados de la Unión Europea (EU) acordaron con Turquía una serie de medidas de control migratorio a cambio de 6000 millones de €. Si se analiza el plan en cifras, podría concluirse que es efectivo: el número de personas llegadas a Europa pasa del millón y pico de personas en 2015, a unas 358000 personas en 2016. Sin embargo, el número de vidas humanas perdidas en el Mediterráneo ha subido de unas 3700 en 2015, a unas 5000 en 2016, según la Organización Internacional de Migraciones (OIM); y, además, Europa da la espalda a los derechos de las personas solicitantes de asilo/refugio, dejándolas abandonadas a su suerte en Turquía, con un sistema de asilo apenas funcional.

Las condiciones de vida de las personas refugiadas y migrantes en Grecia (tanto en las islas como en el continente) continúan siendo deplorables. El funcionamiento del Plan de Reubicación y Reasentamiento de las 12000 personas refugiadas (Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22.9.2015 y Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo de 29 de septiembre) es decepcionante (aún más en el caso de menores no acompañados) y no cuenta con el apoyo de Estados como Austria, Hungría y Polonia (IX Informe sobre Reubicación y Reasentamiento de la Comisión Europea, COM (2017) 74 de 8.2.2017). Por otra parte, el número de devoluciones de personas a sus países de origen aumenta y se están firmando “acuerdos” a nivel europeo (Afganistán) y nacional (Italia y Sudán) para facilitar las mismas. Algunos países endurecen su legislación de asilo, siendo Hungría el país más radical, lo que le cuesta que la Comisión inicie procedimientos por incumplimiento. Otros países tradicionalmente más abiertos al asilo introducen nuevas restricciones (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega) o dificultan la reagrupación familiar (Alemania, Dinamarca, Finlandia y Suecia). El Consejo Europeo aprobó el Marco de Asociación en materia de Migración para controlar la migración irregular y la trata de personas, que supone presionar a los países de origen (por ahora, Etiopía, Mali, Níger, Nigeria y Senegal) para que controlen las salidas desde sus territorios, a cambio de ayuda humanitaria, comercio y otros fondos de financiación.

En cuanto a la pena de muerte, Bielorrusia es el único Estado europeo que sigue llevando a cabo ejecuciones; el gobierno ha anunciado en varias ocasiones que la abolirá, pero por ahora no lo ha cumplido. Esta práctica está erradicada en los 47 Estados del Consejo de Europa, sin embargo, Turquía anuncia a final de año su posible reintroducción. La tortura y otros malos tratos siguen siendo otra práctica generalizada en los países de la antigua URSS y emergen de manera alarmante múltiples denuncias en Turquía, tras el intento de golpe de Estado.

Los graves atentados terroristas acaecidos en Alemania, Francia y Bélgica conducen a los gobiernos a aprobar con premura medidas antiterroristas y medidas conexas, siendo algunas de ellas muy cuestionables desde el prisma de los derechos humanos (Alemania, Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Países Bajos, Polonia y Reino Unido). El falso dilema “libertad versus seguridad” parece resolverse a favor de la segunda y, según Amnistía Internacional, se pasa peligrosamente del paradigma “dar seguridad para que las personas ejerzan sus derechos” al “mermar los derechos para dar seguridad”, con la aquiescencia de una ciudadanía asustada y con poco espíritu crítico, que está todavía en proceso de recuperación de la fortísima crisis vivida en los últimos 9 años. Unido a ello, los gobiernos (Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rusia y Suiza) refuerzan el sistema de vigilancia de datos y comunicaciones, poco o nada conformes con el derecho de privacidad, como el caso del Reino Unido, con la llamada “ley del fisgón”, tal como señalan algunas decisiones del Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Como consecuencia de lo anterior, las personas de religión musulmana y migrantes, en general, son expuestas a una mayor discriminación y a abusos por los cuerpos de seguridad del Estado, así como a ser víctimas de los crecientes delitos de odio.

También hay signos de progreso a favor de la causa de los derechos humanos. Alemania hace un impresionante esfuerzo para acoger a casi un millón de personas y, en general, la sociedad civil europea, demuestra una gran solidaridad con las personas refugiadas y migrantes, simbolizado por muchos lugares con el lema “Welcome Refugees”). Se realizaron algunos avances en materia de igualdad de género y de lucha contra la violencia de género, por ejemplo con nuevas firmas (Bulgaria, República Checa y Letonia) o nuevas ratificaciones (Bélgica y Rumanía) del Convenio de Estambul sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica del Consejo de Europa de 2011. La protección de los derechos de salud sexual y reproductiva sigue ganando apoyo social en países tradicionalmente reticentes a ellos, como Irlanda y en Polonia. Se observan determinados avances legislativos para proteger a las personas LGBTI o gestos de apoyo social (Francia, Dinamarca, Eslovenia, Grecia, Italia, Kirguistán, Lituania, Noruega, Rumanía y Ucrania).

### **Norte de África y Oriente Medio:**

Si esta era la región más afectada en 2015, tal afirmación sigue siendo válida en 2016, pues los conflictos armados siguen asolándola (especialmente Irak, Libia, Siria y Yemen) y causando incontables muertes, torturas, desapariciones, lesiones físicas/psíquicas y el mayor número de desplazamientos forzados internos e internacionales de la población civil desde la 2ª Guerra Mundial. Todas las fuerzas combatientes cometen crímenes de guerra y otras violaciones graves del Derecho internacional. Estos conflictos armados cuentan con intervención de personas extranjeras, ya sean fuerzas armadas oficiales de otros países (Arabia Saudí, EEUU, Rusia, Turquía, etc.), de milicias, así como de ciudadanos europeos y de otros países. Y mientras tanto, el Consejo de Seguridad sigue bloqueado por el derecho de veto de sus cinco miembros permanentes, por lo que seguimos en presencia de Estados “fallidos” o de gobiernos sin voluntad ni capacidad y, lo que todavía es peor, un sistema internacional, organizado a nivel global (ONU...) o regional (UA, Liga de Estados árabes...) igualmente “fallido” por estar constreñido a “condicionantes” del orden establecido hace 70 años.

Millones de personas se desplazaron interna e internacionalmente por toda la región, tratando de huir de los conflictos armados, de otras formas de violencia, de la represión política o de la pobreza. Entre ellas, se encuentran mujeres y menores de edad no acompañados, que están especialmente expuestos a la trata de personas, a la explotación y al abuso sexual y de otro tipo. Países como Jordania, Líbano y Turquía acogen a la mayoría de procedencia siria, pero el resto, como los países del Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico aceptan pocas personas refugiadas; Libia suele ser la receptora de los procedentes de África. Las personas refugiadas viven en condiciones deplorables en estos países. Las que consiguen llegar a Libia y Turquía tratan de cruzar el Mediterráneo para llegar al territorio europeo, aún a costa de sus propias vidas. Otros desplazamientos se dirigen hacia los países como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Kuwait y Qatar, pues son indispensables para las economías de estos países, pero sufren explotación y abusos, incluidos los sexuales en caso de las mujeres que se dedican al sector doméstico.

La pena de muerte se regula y aplica en toda la región aunque de manera muy dispar.

En toda la región, las fuerzas de seguridad detienen a personas supuestamente críticas o contrarias con el gobierno con arbitrariedad y son objeto de torturas, malos tratos y de desapariciones forzadas (Arabia Saudí, Bahréin, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Israel y los Territorios Palestinos Ocupados, Libia, Siria y Túnez). Los débiles sistemas jurisdiccionales y la “cultura de la confesión” (tradicional en la región) no pueden dar cumplimiento al derecho a un juicio justo, especialmente en casos de seguridad nacional o de terrorismo (Arabia Saudí, Bahréin, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak y Siria). Muchos gobiernos de la región restringen el ejercicio de la libertad de expresión, de asociación y de reunión (Arabia Saudí, Argelia, Bahréin, Egipto, Irak, Irán, Kuwait, Libia, Omán, Qatar, Siria y Yemen).

En toda la región se niega la igualdad de género, para mujeres y niñas, tanto en la legislación como en la práctica y, por ello, están más expuestas a la violencia de género, incluidos la violencia sexual y los homicidios “por honor” (Arabia Saudí, Bahréin, Jordania, Irak, Irán y Siria). Las personas de minorías étnicas, religiosas y de otros tipos siguen sufriendo la represión agravada por la polarización política, causa y efecto de los conflictos armados. La impunidad reina en la región tanto para las partes en los conflictos armados que cometen crímenes de guerra y otras violaciones graves del Derecho internacional y de los derechos humanos, como para las autoridades de los Estados que matan, torturan y violan derechos humanos.

Pese a todo, algunos elementos positivos se abren paso en la región. En cuanto a la lucha contra la violencia de género, Marruecos y Túnez preparan proyectos para algunos cambios legislativos. En Túnez, se inicia un proceso serio de justicia transicional. Por parte de la Asamblea General de la ONU, se crea un mecanismo internacional independiente para garantizar la rendición de cuentas por crímenes de guerra y de lesa humanidad en Siria desde 2011. Finalmente, el Consejo de Seguridad consigue por primera vez, con la abstención de EEUU y el voto afirmativo de los otros 14 Estados, afirmar que el establecimiento por Israel de asentamientos en los territorios palestinos que ocupa desde 1967 carece de validez legal y constituye una violación flagrante del Derecho internacional y un obstáculo para la paz y la seguridad (la abstención se entiendo como un último gesto del gobierno de Barak Obama).

## **Perspectivas**

En el trabajo sobre 2015, se auguraba que la perspectiva para 2016 era desalentadora y solo cabía esperar pequeñas victorias para problemas o lugares muy concretos, donde los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho estuviesen arraigados tanto en las estructuras de los Estados como en sus sociedades. A fecha de hoy, tal extremo queda confirmado y resulta válido para las perspectivas de 2017, pues tampoco se prevé un cambio sistémico global ni regional que provoque un avance cualitativo que beneficie la causa de los derechos de toda o parte de la humanidad.

Por tanto, queda por hacer mucho trabajo si, como señala Antonio Guterres, “queremos que el mundo que hereden nuestros hijos venga definido por los valores consa-

grados en la Carta de las Naciones Unidas: la paz, la justicia, el respeto, los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad”.

### **Bibliografía**

- Guterres, A. (2016): “Declaración con motivo del nombramiento por la Asamblea General para el cargo de Secretario General de las Naciones Unidas”, 13 de octubre.
- Guterres, A. (2016) “Discurso del Secretario General electo ante la Asamblea General”, 12 diciembre.
- Informe 2016/17-Amnistía internacional. “La situación de los derechos humanos en el mundo”.
- Informe Mundial 2017- Human Rights Watch. “El peligroso avance del populismo. Ataques globales a los valores de derechos humanos”.
- Muñoz Rodríguez, M.C. (2016): “Los derechos humanos en el mundo en 2015: un triste regalo para el 70 aniversario de la ONU”, en Bizzozero Revelez, L. y Fernández Luzuriaga, W., *Anuario de Política Internacional & Política Exterior 2015-2016*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay), Ediciones Cruz del Sur, pp. 28-32.

# O RECUO AMERICANO E A EMERGÊNCIA DE UMA ORDEM TRIPOLAR

*Marcos Degaut<sup>1</sup>*

## Introdução

Em sua obra clássica “Todo Império Perecerá”, publicada em 1981, o renomado historiador francês Jean-Baptiste Duroselle apresenta sua “Teoria da Vida e Morte dos Impérios”, na qual nos apresenta uma fascinante, embora controversa, análise sobre como e por que grandes impérios vêm a se formar. Uma das ideias centrais de Duroselle é a de que o poder – ou mais precisamente, a potência – dos grandes Estados resulta, dentre outras variáveis, da forma como essa nação interage com outros integrantes do sistema internacional de Estados. Como as fontes de poder doméstico de uma nação não são permanentes e sua administração pode ser ineficiente, e como muda a natureza da interação entre os atores do sistema internacional, o poder de um império tende a se desgastar e seu declínio, ainda que conjuntural, se tornar irreversível.

O americano Paul Kennedy retomou essa tese declinista, porém de uma perspectiva quase que exclusivamente econômica no livro “Ascensão e Queda das Grandes Potências”, de 1987, alertando para o crescente questionamento do papel dos Estados Unidos como principal potência mundial, em um contexto de economia decrescente e em vista do desafio geopolítico então representado por um Japão crescendo a taxas anuais médias de 7%, que o levaram ao posto de segunda maior economia mundial no início daquela década.

A preocupação se justificava em vista da progressiva diminuição do peso norte-americano na economia mundial desde o final da Segunda Guerra, quando representava quase 60% do PIB mundial, para menos de 25% no início dos anos 90. Embora a tese de Kennedy tenha sido desmentida pela súbita estagnação do Japão e pela óbvia constatação de que não tanto a economia americana vinha declinando aceleradamente, mas outros países vinham recuperando o peso econômico perdido devido à conflagração mundial, alguns de seus pressupostos parecem ainda se adequar à situação atual dos EUA. Segundo recente relatório do Fundo Monetário Internacional, a participação global americana continua caindo, sendo, atualmente de cerca de 20%, a preços de mercado, ou a apenas 16%, utilizando-se o conceito de paridade de poder de compra. Abaixo, portanto, dos 17% representados pela China.

Apesar das virtudes – e eventuais falhas – dessas duas grandes obras de referência no estudo das relações, nenhuma delas tratou especificamente, e de forma prática, de possíveis alterações substanciais na estrutura do sistema internacional de estados, das relações concretas de poder entre as nações, das disputas geopolíticas por espaço e influência, de

---

1 Pesquisador em Segurança Internacional pela University of Central Florida (EUA).

oportunidades de inserção externa e do (des) respeito às normas e regimes internacionais. A análise de tais temas se faz extremamente necessária nesse momento em que o novo presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, implementando medidas que, a par de sua muito questionável eficácia no plano econômico/comercial, revelam um mar de incertezas e contradições que prometem, no mínimo, revolucionar os pilares sob os quais se fundamenta a corrente ordem internacional. Nesse sentido, em vez de tornar a América grande novamente, Trump poderá contribuir decisivamente para apequená-la ainda mais, dando novo vigor às ideias de Duroselle e Kennedy.

O fato é que um possível recuo americano, baseado principalmente em medidas protecionistas, na rejeição à ideia de “livre comércio” e de acordos multilaterais de facilitação de comércio – vistos como instrumentos assecuratórios de práticas comerciais desleais e injustas e meios para a redução de postos de trabalhos e de investimentos no país –, na restrição à saída de capitais e no recurso ao nacionalismo exacerbado e ao isolacionismo, expressos na retórica diplomática agressiva, no corte de fundos para as Nações Unidas e, possivelmente, na retirada unilateral dos EUA de alguns acordos internacionais, abrirá caminho para que outros atores busquem ocupar o vácuo deixado pela, até então, superpotência solitária.

### **Recuo americano**

Por gerações, os Estados Unidos contribuíram decisivamente para estabelecer os termos da ordem global, de forma a fazê-la refletir seus próprios interesses e valores. No momento atual, em que aquele país aparenta estar se voltando para dentro e as políticas do presidente Trump parecem estar redefinindo o conceito de “interesse nacional” – cuja premissa básica talvez seja a de que as relações internacionais consistem em um jogo de soma zero –, questões surgem a respeito de que país, ou grupo de países, possuiria os atributos necessários para preencher vácuo de poder surgido com eventual abdicação americana de seu papel de liderança global.

Não seria irrealista afirmar que, em alguma medida, a política externa de Trump é, em sua essência, uma continuação da filosofia “leading from behind” implementada por Barack Obama, no sentido de que ambas implicam virtual abdicação da liderança global. Tal doutrina, por exemplo, foi intensamente explorada por Rússia e Irã para fortalecer sua influência no Oriente Médio e impor seu protagonismo no conflito sírio, em detrimento da influência e dos interesses americanos na região. Da mesma forma, em uma de suas primeiras iniciativas formais, Trump retirou seu país da Parceria TransPacífico (TPP), um projeto originalmente iniciado pela administração de George W. Bush regras comerciais de alto padrão com os países da Ásia-Pacífico e louvado como um dos maiores acordos multilaterais de comércio da história. Além de considerações de natureza econômica, o TPP foi desenhado também como instrumento para conter a crescente influência econômica da China na região. Com a retirada do acordo, os EUA veem enfraquecida sua estratégia intitulada “pivot to Asia”, a qual buscava reorientar o principal eixo de sua política externa para região e fazer frente à contínua expansão política, econômica e comercial chinesa.



Não apenas isso, mas as medidas de Trump para tentar reformar os mecanismos regulatórios globais que os Estados Unidos tradicionalmente defenderam podem ter efeito justamente oposto ao desejado. Dessa forma, a saída dos EUA do TPP pode resultar no estabelecimento da *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), que inclui Austrália, China, Índia, Japão, Nova Zelândia, Coreia do Sul e os 10 integrantes da Associação das nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Nesse particular, a China parece já estar aproveitando o aparente recuo americano para cimentar os primeiros tijolos do que pode vir a ser uma nova era de globalização. Por meio do lançamento de sua iniciativa *Belt and Road*, um ambicioso projeto de cooperação econômica estimado em cerca de US\$ 1 trilhão, os chineses planejam aumentar seu peso geopolítico ao impulsionar o comércio, promover investimentos maciços em infraestrutura e estimular o crescimento econômico ao longo de sua milenar “Rota da Seda”. A iniciativa chinesa, que conta com o suporte de Brasil e Rússia, dentre outros países, parece não conhecer barreiras geográficas e pode vir a beneficiar até a América Latina.

Nenhuma dessas iniciativas, contudo, consegue esconder o fato de que os Estados Unidos ainda são uma nação indispensável para a estabilidade da ordem internacional. Suas capacidades econômicas, políticas e militares não declinaram significativamente em termos qualitativos, embora uma diminuição em seu poder relativo e em sua primazia na política global seja claramente discernível. Da mesma forma, o que se torna cada vez mais evidente é que certo triunfalismo presente no discurso de política externa daquele país desde as fases iniciais da globalização parece ter desaparecido. Essa situação, combinada com a persistente diminuição do ritmo de crescimento de sua economia, pode ter, em alguma medida, a “will to power” dos EUA.

O governo americano parece acreditar que o país está atravessando período de acentuado declínio devido a seu comportamento no palco global nas últimas décadas –particularmente, seu oneroso compromisso com alianças estratégicas firmadas– e que a ordem global liberal liderada pelos americanos beneficia mais a outros países do que a seu próprio povo. Nesse sentido, Trump pressiona outros países para assumir parcela maior do que considera um ônus injusto que os americanos precisam suportar. Da mesma forma, busca redirecionar as políticas e prioridades de Washington para o fortalecimento de uma agenda doméstica, promovendo uma interpretação mais restrita do conceito de interesse nacional. Essas circunstâncias proporcionam renovada vigor aos debates e iniciativas que visam promover maior multipolarização do mundo, em um contexto no qual outros atores tradicionais, assim como agrupamentos estratégicos –como o BRICS–, supostamente alcançaram maior proeminência nas relações internacionais.

### **Velhos novos atores de volta ao palco principal. ¿E a América Latina?**

Ao que parece, os principais beneficiados imediatos da retração americana, e em um quadro de profunda paralisia política, dificuldades de interlocução e estagnação econômica europeia, serão mesmo China e Rússia. Essas nações não pouparão esforços para incrementar sua projeção e influência externa, de forma a delinear os contornos de uma nova ordem internacional de configuração tripolar. Os dois países pareciam já ter selado aliança estratégica para contrastar o poder americano –pautada por um mega-acordo em

matéria de segurança energética de US\$ 400 bilhões e por uma série de acordos de cooperação militar, que incluem a realização de exercícios conjuntos e a venda de armas – e têm buscado sistematicamente formas de acomodar suas ambições geopolíticas comuns no espaço centro-asiático, inclusive no âmbito do BRICS.<sup>1</sup>

Nesse contexto, a Rússia, que vem intensificando sua presença e influência na região báltica e no Oriente Médio, se incumbiria de ocupar o vácuo político, enquanto a China, já a primeira economia mundial em termos de paridade de poder de compra e cujos maciços investimentos imprimem dinamismo às economias da África, América Latina e Ásia, consolidaria sua liderança ao preencher a lacuna econômico-comercial, tarefa que pode ser significativamente facilitada com a implementação da RCEP e da iniciativa *Belt and Road*.

Da mesma forma, cabe lançar um olhar estratégico sobre como a América Latina –particularmente a do Sul– poderia buscar se reposicionar no tabuleiro regional e mundial. A controvérsia gerada pelas iniciativas do presidente americano nas esferas migratória e comercial deveria representar oportunidade singular para a região realinhar seus interesses e repensar seus modelos de integração, mas desta vez não sob o ângulo da surrada retórica da união, solidariedade ou identidade latina, e sim por meio da clara identificação de projetos exequíveis de cooperação econômica e de superação de divergências políticas.

O conceito de identidade latino-americana já há muito não parece refletir a multiplicidade de interesses, modelos de inserção, prioridades dos países da região e suas percepções quanto a processos de integração. Da mesma forma “If South America was once thought of as a political unit or even as an international actor, recent events have dispelled such illusions” (Malamud 2017). As dificuldades do Mercosul, a inação da UNASUL e as estratégias perseguidas pelas nações da Aliança do Pacífico dão algumas mostras claras dessa situação. O isolacionismo americano e as iniciativas quase que de caráter punitivas direcionadas ao México, país que, tradicionalmente, esteve muito próximo aos Estados Unidos nos campos político, econômico e comercial, tendem a, no fundo, compelir os países latinos a tracionarem o seu olhar ao Sul do hemisfério, buscando identificar as nações que deveriam servir como um porto seguro para não apenas suprir as necessidades de suas correntes de comércio e dinamizar suas economias, mas, sobretudo, para assegurar a estabilidade política da região e atuar como sua voz nos mais diversos foros multilaterais.

Não se trata de demonizar os EUA ou antagonizá-los abertamente em defesa do América Latina, mas de buscar junto à nova administração americana demonstrar os riscos que representam tais políticas para a estabilidade do continente – que podem levar ao esfacelamento do espírito da já combalida OEA, à renúncia coletiva ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – que nunca se provou útil – e abertura de ainda maior espaço político para a penetração de Rússia e China no subcontinente. Esse cenário, aliás e a despeito de benefícios econômicos de curtíssimo prazo, pode significar a atualização de formas ultrapassadas de dependência, como bem lembra Malamud (2017):

“Latin American economies export mostly commodities and import manufactures goods from China, any reference to South-South cooperation is just a cover-up for old wines in new bottles – or rather, Chinese vases. The South American Link is but the rebuilding of the classic center-periphery connection – only with a non-Western center, which makes the new dependency look like economy”.

Nesse sentido, países como Argentina, Brasil, Colômbia e México não podem prescindir de assumir a sua parcela de responsabilidade na condução dos negócios regionais. O momento se configura como oportunidade propícia para a política externa dessas nações reajustarem suas contas com a história e procurar minimizar, na medida de suas capacidades, os impactos econômicos e políticos que a região pode sofrer como consequência das políticas advindas de Washington.

Nas formas naturais de essas nações assumirem a sua responsabilidade no contexto hemisférico consiste em convocar, em caráter extraordinário, uma reunião de cúpula da CELAC. Na oportunidade, precisariam reafirmar seu compromisso com a região ao buscar reunir as preocupações dos países latino-americanos, organizar estratégias conjuntas de diálogo com EUA, esboçar um plano de ajuda aos países que podem ser impactados pelas diretrizes de Washington e mirar a realização de uma Cúpula hemisférica com a participação dos EUA para dirimir conflitos, reduzir o nível de tensão, elevar os patamares mínimos de confiança e fortalecer o diálogo interamericano com propostas concretas de cooperação.

A persistência dessa situação de passividade ante as iniciativas anticontinentais de Trump pode ter impacto negativo duradouro sobre as políticas domésticas e externas dos países da região. A acentuação da fragmentação política daí advinda tem a capacidade de condenar a América Latina a permanecer às margens do sistema internacional. Nesse caso, a propalada identidade latino-americana não passará de uma fábula.

## **Bibliografia**

- Duroselle, Jean-Baptiste (1981). *Tout empire périra – Une vision théorique des relations internationales*, Paris: Publications de la Sorbonne.
- Kennedy, Paul (1987). *The rise and fall of the great powers*, New York: Vintage Books.
- Malamud, Andrés (2017). ‘As a meaningful diplomatic and economic unit, Does South America still make sense?’ *Latin America Goes Global*, January 18.

# LA GUERRA CONTRA EL ESTADO ISLÁMICO: SUS ALCANCES EN TÉRMINOS SISTÉMICOS, DEMOCRÁTICOS Y DE MAGNITUD

*Hernán Olmedo González<sup>1</sup>*

En junio de 2017 se cumplieron tres años del inicio de la guerra contra el Estado Islámico (ISIS). La misma se originó cuando el grupo denominado Estado Islámico atacó fuerzas militares de Irak y Siria. Ello ameritó que pocos meses después se organizara una gran coalición internacional, liderada básicamente por Estados Unidos, para combatir contra este grupo no-estatal del sistema internacional. En el transcurso de estos tres años, ¿cuáles han sido los alcances de esta guerra en el sistema internacional? La contribución de este año se concentra en presentar algunos datos que permiten aproximarnos a conocer algunas características de esta guerra en particular y sus implicancias para el sistema internacional.

## **Sobre el tipo de guerra**

En función de la definición de caso de guerra de *Correlates of War*, el conflicto bélico contra el Estado Islámico constituye un tipo de guerra de naturaleza extra-estatal en su vertiente imperial. Las guerras extra-estatales imperiales son aquellas que presentan un número mayor a 1000 muertes de combatientes en el período de un año. Asimismo, son conflictos protagonizados por un Estado o una alianza de Estados que combate fuera de sus fronteras nacionales contra un grupo armado que no constituye un Estado del sistema internacional y tampoco presenta relación de dependencia con los Estados combatientes, como sí es el caso de las guerras extra-estatales en su vertiente colonial (Sarkees, Waymann, 2010). En el transcurso del Siglo XXI, es posible constatar el inicio de tres guerras de este tipo: la guerra contra Al Qaeda iniciada en el año 2001, la cual derivó de una mutación de la guerra inter-estatal contra Afganistán; la denominada guerra de resistencia de Irak que se inició en el año 2003, derivada de la mutación de la guerra contra Irak; la guerra contra el Estado Islámico.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, el tipo de guerra extra-estatal de sub-tipo imperial ha sido una de las de menor peso relativo. En concreto, el 9% de las guerras que se iniciaron en el período 1946-2015 fueron de naturaleza extra-estatal y solo el 3,5% de las guerras del sistema, lo que equivale a poco más del 33% de las guerras extra-estatales, fueron guerras extra-estatales imperiales. Sin embargo, uno de los patrones sobresalientes de la guerra contra el Estado Islámico es que ha involucrado una gran cantidad de Estados. Para hacernos una idea, en el período 1946-2015 se cons-

---

1 Docente–Investigador del Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

tatan veintitrés guerras extra-estatales (coloniales e imperiales), en las cuales participaron setenta Estados en total. Solamente la guerra contra el Estado Islámico ha concitado la participación de al menos veintinueve Estados, lo que equivale al 41% de los Estados participantes en guerras extra-estatales durante el período.

### **Los alcances de la guerra contra el Estado Islámico**

Indudablemente, es posible constatar guerras de mayor o menor durabilidad, guerras con mayor o menor poder de destructividad, Estados que tienen una propensión mayor a la guerra que otros e incluso, momentos históricos caracterizados por registrar mayores niveles de conflictividad. En ese sentido, la guerra debe entenderse como un fenómeno social que puede estudiarse desde múltiples dimensiones: la naturaleza de los participantes en el conflicto; el alcance del conflicto, sea en términos de cantidad de Estados afectados por el conflicto como así también el alcance únicamente sobre las grandes potencias del momento; la magnitud, severidad e intensidad de los conflictos; entre otros atributos (Levy, 1983). Lo que se propone a continuación es estudiar el alcance de la guerra contra ISIS contemplando las siguientes dimensiones: 1. el alcance a nivel del sistema internacional y del sub-sistema de las grandes potencias; 2. el alcance sobre las democracias, teniendo en cuenta tanto el peso relativo de las democracias en el conflicto como así también el alcance del conflicto sobre las democracias del mundo; 3. la magnitud relativa del conflicto.

### **Alcances en términos sistémicos y sobre las grandes potencias**

Como se ha señalado en líneas precedentes, este conflicto ha involucrado la participación activa de al menos veintinueve Estados<sup>2</sup>. Teniendo en cuenta los criterios definidos por *Correlates of War* para considerar una asociación política como Estado del sistema internacional, el alcance de esta guerra ha afectado al 15% de los Estados del sistema

---

2 A los criterios establecidos por *Correlates of War* sobre la participación de un Estado en una guerra - 100 muertes de combatientes o aportar 1000 combatientes a un conflicto- en este trabajo se consideran algunos criterios adicionales, estos criterios son los siguientes: 1. haber participado directamente en ataques militares (aéreos, terrestres o de otra índole) contra objetivos del Estado Islámico; 2. haber participado al menos en la coordinación de ataques aéreos o de otro tipo contra objetivos de ISIS; 3. haber participado en el entrenamiento de tropas contra ISIS en Irak o Siria; 4. haber sido afectado por ataques mortales de ISIS y formar parte de la coalición internacional “*Operation Inherent Resolve*”.

internacional<sup>3</sup>. Desde comienzos del Siglo XX hasta la actualidad, han sido muy pocas las guerras que alcanzaron ese umbral de participación y, las que son posibles constatar, no han sido guerras de naturaleza extra-estatal sino inter-estatal<sup>4</sup>.

En lo que respecta al alcance sobre las grandes potencias actuales del sistema, desde una visión restringida que considera a Estados Unidos, Rusia y China como los grandes poderes mundiales, este conflicto ha involucrado la participación activa de dos de las tres potencias mundiales (66%), Estados Unidos y Rusia, sin constatar una participación directa y activa de China. Por su parte, desde una visión un poco más amplia sobre los grandes poderes mundiales, se constata la participación directa de Alemania, Francia, Reino Unido y parcialmente de Japón, este último conformando la coalición internacional pero sin haberse podido constatar actividades militares de este país que lo involucren directamente en el conflicto. En síntesis, es posible sostener que este conflicto ha tenido un amplio alcance no solo a nivel del sistema sino también de las grandes potencias mundiales.

El alcance que este conflicto ha tenido entre las grandes potencias no refleja niveles de antagonismo sustantivo entre ellas. Es decir, las grandes potencias involucradas pueden registrar diferencias en los modos de enfrentar el conflicto pero ellas han tenido al Estado Islámico como enemigo en común. Estados Unidos y Rusia han confrontado directamente contra el Estado Islámico, pero ambos países no han logrado conformar una alianza formal entre sí para combatir a su enemigo común. Si se quiere, la ausencia de antagonismo entre las grandes potencias con respecto al Estado Islámico ha sido un factor para que un conflicto de amplio alcance como éste no haya desarrollado fuerzas desestabilizadoras mayores en la estructura del sistema internacional. Incluso más, cabe hacerse la pregunta de hasta qué punto, la guerra contra el Estado Islámico no ha limitado las fuerzas desestabilizadoras de la guerra civil en Siria, en la cual Rusia y Estados Unidos, en mayor o menor medida, se han involucrado en este otro conflicto teniendo intereses claramente antagónicos.

---

3 *Correlates of War* establece el cumplimiento los siguientes criterios para identificar un Estado del sistema internacional. Para el período 1816-1920, se identificó como Estado del sistema internacional a las asociaciones políticas que cumplieran con los siguientes requisitos: 1. territorio donde ejercer soberanía; 2. existencia de un gobierno independiente, libre de ocupación de fuerzas extranjeras; 3. población mayor a 500 mil habitantes; 4. reconocimiento diplomático mediante misiones de dos de las grandes potencias del sistema internacional: Gran Bretaña y Francia. Posterior a 1920, se mantienen los criterios 1 y 2, proponiéndose los siguientes criterios adicionales: ser Miembro de las Naciones Unidas/Sociedad de Naciones, o tener una población mayor a 500 mil habitantes y recibir misiones diplomáticas de las dos grandes potencias mundiales.

4 Entre las guerras que registran umbrales de participación estatal cercanos al 15% o que lo superaron es posible identificar: la Primera y Segunda Guerra Mundial; la Guerra de Corea; la Segunda Guerra de los Balcanes del año 1913; la Guerra de Rebelión de los Bóxer de 1900.

## Los alcances sobre las democracias

En lo que respecta a los alcances de esta guerra sobre regímenes democráticos es posible identificar los siguientes patrones. Primero, si se estudia el peso relativo de las democracias entre los participantes del conflicto, se constata que el 55% de los participantes han sido democracias. Segundo, si se estudia el nivel de democracias afectadas por este conflicto teniendo en cuenta el total de democracias del sistema internacional, se constata que esta guerra ha tenido el alcance de afectar al 17% de las democracias del mundo<sup>5</sup>. En cierta medida, ello al menos pone en cuestión uno de los axiomas centrales del núcleo duro del programa de investigación de la paz democrática, el axioma de que las democracias son inherentemente más pacíficas que las autocracias (Doyle, 1983; Levy, 1988; Russet, 1993; Gleditsch, 1995; McLaughlin, 2012).

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo también es posible identificar los siguientes patrones. Por ejemplo, en el período 1946-2015, se han constatado veintitres guerras extra-estatales (9 imperiales y 14 coloniales) que han involucrado a un total de setenta Estados participantes. De estos setenta Estados participantes, cuarenta y cuatro (63%) fueron Estados democráticos y veintiséis (37%) no-democráticos. Sin embargo, estas cifras presentan patrones distintos en el Siglo XX que en el Siglo XXI. En el período 1946-2000, se han constatado veinte guerras extra-estatales (6 imperiales y 14 coloniales) que involucraron en total a 23 participantes estatales, de los cuales la relación entre democracia y no-democracia fue de 50% para cada uno. En el transcurso del Siglo XXI, se iniciaron tres guerras extra-estatales, todas ellas en su modalidad imperial, y ha involucrado a cuarenta y seis participantes, de los cuales 31 de ellos (67%) han sido regímenes democráticos y quince de ellos, el 33% restante, han sido regímenes no-democráticos.

Uno de los datos más significativos de esta guerra en particular es que ha involucrado al 41% del total de participantes estatales en guerras extra-estatales de todo el período 1946-2015. Estos datos revelan claramente dos fenómenos: uno de ellos, es el mayor involucramiento de Estados en este conflicto en particular; el segundo, es que los regímenes democráticos han tenido un peso relativo considerable en este tipo de conflictos.

## Los alcances de la guerra en términos de magnitud

Si bien se retoma la idea de Jack Levy (1983) de entender la magnitud del conflicto como una dimensión espacio-temporal, en este trabajo, a diferencia de la propuesta de Levy, se lo estudia en términos relativos y no absolutos. En ese sentido, para estudiar la magnitud de la guerra a nivel del sistema se multiplica el porcentaje de Estados del sistema internacional que se encuentran participando en la guerra por la cantidad de años en que la guerra ha estado activa<sup>6</sup>. Por su parte, para estudiar la magnitud de esta guerra so-

---

5 Sobre las democracias, se tomaron los datos ofrecidos por *Polity Project*.

6 En términos conceptuales, los parámetros a tener en cuenta sobre la magnitud de la guerra a nivel del sistema internacional son los siguientes: de 0 a 50, se la considera muy baja; entre 50 y 100, se la considera baja; entre 100 y 150, se la considera media; entre 150 y 200 es alta; más de 200, extremadamente alta.

bre las grandes potencias, se multiplica el porcentaje de grandes potencias en guerra por la cantidad de años<sup>7</sup>. En cifras, la magnitud de la guerra contra el Estado Islámico desde una perspectiva sistémica global hasta el momento es muy baja, de 44,6, mientras que desde una perspectiva más restringida considerando la magnitud entre grandes potencias es muy próxima a media, 198.

Si se aplican estos indicadores y se compara la magnitud de esta guerra con las dos guerras extra-estatales del siglo XXI, hasta el momento ha sido la de menor magnitud, con un registro de magnitud sistémica muy bajo de 44,6 contra 47,64 de la guerra contra Al Qaeda y 46,9 de la guerra de resistencia de Irak. En cuanto a la magnitud de esta guerra con respecto a las grandes potencias, hasta el momento la guerra contra ISIS presenta una magnitud cercana a media de 198, frente a un valor alto de 325 en la guerra contra Al Qaeda y medio de 225 de la guerra de resistencia de Irak. Sin embargo, el hecho de que pueda mantenerse activa por algún tiempo más, conllevará a que se eleven sus registros comparados con las otras dos guerras consideradas y que de las tres, resulte la de mayor magnitud sistémica y probablemente sobre las grandes potencias.

Por otra parte, si comparamos las magnitudes de esta guerra con guerras de alto impacto en el sistema internacional, como fueron la Primera y Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea, se puede constatar lo siguiente. La Primera Guerra Mundial ha tenido una magnitud sistémica muy próxima a ser alta de 147,7 y una magnitud sobre las grandes potencias que ha sido alta de 371,4. La Segunda Guerra Mundial ha tenido una magnitud sistémica extremadamente alta de 227,6 y específicamente entre grandes potencias también ha sido extremadamente alta de 591,6. La guerra de Corea presentó una magnitud sistémica baja de 65,8 y una magnitud media a nivel de las grandes potencias de 231,25. La tabla que se presenta a continuación sistematiza los datos empíricos considerados en este trabajo.

**Tabla 1**  
**Alcances de la Guerra contra el Estado Islámico**

Dimensiones	Datos	Parámetros de referencias
Al sistema internacional/ interestatal	15	Bajo: 0-5; Medio: 5-10; Alto: más de 10
A las grandes potencias	66	M. Bajo: 0-33; Medio: 33-66; Alto: 66-100
Nivel de participación Democracias	55	Bajo: 0-33; Medio: 33-66; Alto: 66-100
Incidencia a las democracias/ sistema	17	Baja: 0-33; Media: 33-66; Alto: 66 -100.

<sup>7</sup> En términos conceptuales, los parámetros de la magnitud de la guerra sobre las grandes potencias del sistema internacional son los siguientes: entre 0 y 200 se la considera baja; entre 200 y 400 se la considera media; 400 y más es considerada alta.



Dimensiones	Datos	Parámetros de referencias
Magnitud sobre el Sistema	44,6	Muy baja: 0-50; Baja: 50-100; Media: 100-150; Alta: 150-200; E. Alta: 200 y más.
Magnitud sobre Grandes Potencias	198	Muy Baja: 0-100; Baja: 100-200; Media: 200-300; Alta: 300-400; E. Alta: 400 y más.

Fuente: elaboración propia

En suma, la guerra contra el Estado Islámico hasta el momento ha sido un conflicto de alto alcance, tanto a nivel del sistema como así también de las grandes potencias. Sin embargo, su potencial de desestabilización a la estructura del sistema da muestras de ser limitado. Una de las razones fundamentales de ello es que las grandes potencias involucradas –Rusia y Estados Unidos- no presentan antagonismos sustantivos y han identificado al Estado Islámico como enemigo común. En ese sentido, cabe hacerse la pregunta hasta qué punto, este conflicto no atempera las diferencias de intereses sustantivos de estados de dos grandes potencias con respecto a la guerra civil en Siria, la cual a priori, se visualiza con mayor potencial desestabilizador.

Con respecto al alcance sobre las democracias, esta guerra aporta evidencias favorables a quienes consideran que las democracias no necesariamente son más pacíficas que otros regímenes políticos, además de que confirma tendencias de más largo plazo asociadas al nivel de participación de las democracias en guerras de naturaleza extra-estatal. Por último, hasta el momento la magnitud de este conflicto ha sido baja a nivel sistémico y media entre grandes potencias. El retroceso que este año ha tenido el Estado Islámico en el dominio de territorios en Siria e Irak, aportan elementos para considerar que este conflicto se encuentra en una fase más de contracción que de expansión. Por tanto, a priori no se visualiza que sus magnitudes terminen presentando resultados significativamente altos.

## Bibliografía

- Gleditsch, Niels (1995) “Geography, Democracy and War” *International Interactions*, 20: 297-323.
- Levy, Jack (1988) “Domestic Politics and War”, en *Journal of Interdisciplinary History*, n°. 18.
- Levy, Jack (1983) *War in the Modern Great Power System 1495-1975*. The University Press of Kentucky.
- Mclaughlin, Sara (2012) “Norms and the Democratic Peace” en Vasquez, John, *What do we know about war?*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland.
- Russett, Bruce (1993) *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- Sarkees, Meredith; Wayman, Frank (2010) *Resort to war 1816-2007*, Correlates of war series, CQ Press, Washington D.C.

# EL FUTURO ENERGÉTICO Y LA ECONOMÍA GLOBAL

*Gerardo Honty<sup>1</sup>*

La Agencia Internacional de la Energía publica cada año su Perspectiva Mundial de la Energía (World Energy Outlook) con un análisis prospectivo para las siguientes dos o tres décadas. Estos informes anuales han sido –y son- muy relevantes en tanto marcan la agenda política global pues son la fuente de información más utilizada y confiable para la mayoría –si no todos- los gobiernos del mundo. Por esta razón, esta contribución se basará fundamentalmente en los documentos elaborados por esta agencia.

El último de estos reportes (AIE, 2016), además de actualizar los desafíos en materia de energía y cambio climático en el mediano plazo, informa que el mundo enfrenta un reto muy particular en el corto plazo debido a la falta de inversiones en el sector petrolero. Pero a la vez reconoce que, de realizarse las inversiones y continuar el aumento del consumo de petróleo, el Acuerdo de París sobre cambio climático no podrá ser cumplido. Una encrucijada cuya resolución, cualquiera sea ella, tendrá repercusiones significativas en la política y la economía internacional.

## **Situación previa**

Durante el año 2014 el precio del petróleo internacional se mantuvo por encima de los USD 100 por barril, luego de haber alcanzado un máximo histórico en 2008 de USD 140. Pero a partir de 2015 y hasta la fecha, el precio del crudo se ha mantenido en el entorno de los USD 50 por barril.

La razón que ha llevado a este derrumbe del precio es la sobreoferta provocada por la alta producción petrolera durante el período de bonanza de precios entre 2011 y 2014. Los altos valores del crudo llevaron a un desarrollo sin precedentes del petróleo de esquisto estadounidense que inundó rápidamente el mercado global. Cuando los depósitos del mundo estuvieron saturados, el precio comenzó a caer. Esto no es novedad. Históricamente el petróleo ha presentado este ciclo: cuando los precios suben aumenta la exploración y explotación lo que lleva a la saturación del mercado. Una vez alcanzado este punto el precio se retrae y con él las inversiones, lo que al cabo de un tiempo lleva a la escasez y consecuentemente un aumento de precios, con lo cual se inicia un nuevo ciclo.

Pero este ciclo en particular contiene una novedad: el pico del petróleo convencional. En el año 2006 la producción de crudo convencional alcanzó su máximo histórico de 70 mbd (AIE, 2010) y luego ha comenzado a decaer llegando a 47 mbd en la actualidad y una expectativa de producción para el 2020 de 36 mbd. Desde 2006 el crecimiento de la oferta –que ha superado los 90 mbd en 2016- se ha sustentado en base a los petróleos no convencionales y a los biocombustibles. Los llamados petróleos no convencionales son varios y las categorías que incluye varían según los autores. La diferencia con los

---

1 Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES).

convencionales radica en el tipo de formación geológica en la que se encuentran, las tecnologías para su extracción y la característica del hidrocarburo. Entre ellos pueden citarse las arenas bituminosas, los petróleos extra-pesados, el petróleo de esquistos, el petróleo de formaciones compactas y los combustibles sintéticos derivados de la conversión del carbón y el gas a líquidos. Hay diferencias entre ellos así como diferentes tecnologías para su extracción. Sin embargo tienen una cosa en común: su costo de extracción es mayor que los convencionales. Según el tipo de petróleo de que se trate y de la tecnología utilizada, la producción de estos hidrocarburos solo es viable económicamente con valores del crudo mayores que los actuales.

Como puede suponerse, la brecha entre la decreciente oferta de petróleo convencional y la creciente demanda de petróleo -abastecida a partir de no convencionales de mayor costo- tuvo sus consecuencias. La retracción de los precios de los últimos dos años ha traído consigo una importante crisis financiera en las empresas energéticas, el cierre de varios yacimientos que resultaron inviables y la caída de varios proyectos de inversión que estaban en cartera. Para 2016 las inversiones en exploración y explotación (upstream) habían caído a la mitad de lo invertido en 2014 (AIE, 2017).

Las mayores empresas petroleras (BP, Shell, Exxon, Chevron) comenzaron a hacer recortes de gastos y tuvieron que recurrir a la venta de activos para equilibrar los balances. Otras empresas menores, sobre todo aquellas dedicadas a la perforación como Samson Resources y Magnum Hunter Resources, se declararon en quiebra. En Estados Unidos, el mayor productor de petróleo de esquistos del mundo, llegó a haber más de 1.300 torres de perforación trabajando en 2014 en las siete principales cuencas y dos años después, apenas quedaban unas 300. En 2014 las mayores empresas de petróleo y gas estadounidenses tuvieron un déficit conjunto en su flujo de caja que superó los USD 100 mil millones<sup>2</sup>.

Hasta Saudi Aramco, la empresa estatal de Arabia Saudita que controla más del 10% del petróleo mundial, ha puesto en venta parte de sus activos. La suma total de los ingresos por venta de crudo en los países de la OPEP cayó de 1,2 billones de dólares en 2012 a 450 mil millones en 2016 (EIA, 2017). Por esta razón a fines de noviembre de 2016 los países miembros de la OPEP junto a otros países no pertenecientes al cártel, acordaron recortar la producción de crudo en 1,8 mbd con lo que se logró que los precios no siguieran cayendo. La Agencia Internacional de la Energía pronostica que los precios continuarán en alza en los próximos años pero no lo suficiente para que el ritmo de las inversiones en exploración y explotación se retome con la fuerza que requiere la demanda esperada<sup>3</sup>.

La demanda creciente de energía basada fundamentalmente en el petróleo, corre riesgo de no poder ser abastecida por la falta de inversiones en el sector. El bajo precio del

---

2 US Energy Information Administration: Today in Energy (29/07/2014) (<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=17311>)

3 “La industria petrolera global necesitará un incremento de la inversión del 20% este año para cumplir con el crecimiento de la demanda y para contrarrestar el descenso de los pozos naturales”. Director Ejecutivo de la AIE, Fatih Birol. (Reuters, 08/03/2017).

crudo a nivel internacional ha retraído las inversiones y ha puesto en aprietos financieros a las mayores empresas energéticas. Sin embargo es de esperar que la escasez que podrá sentirse en los años venideros recupere los niveles de precios y aparezcan las inversiones necesarias. Pero esto será tarde y probablemente exista una crisis de abastecimiento el algún momento antes de 2020.

### **Situación futura**

Según el reporte de la agencia de 2016, las inversiones en el sector fueron en los últimos dos años las más bajas desde 1950 y de mantenerse esta tendencia podría haber una crisis de abastecimiento antes de 2020. A la vez que los bajos precios desestimulaban las inversiones, estimulaban el consumo, el cual aumentó en 2 mbd en 2015 y 1,6 mbd en 2016. La AIE proyecta que la demanda de crudo ascenderá hasta 100 millones de barriles diarios en 2019, para alcanzar los 104 millones de barriles al día en 2022.

En el reporte de 2017 ya citado, la agencia informa de una reducción en los costos de operación del petróleo no convencional en Estados Unidos que podría viabilizar la producción con valores por encima de los USD 50 por barril. Sin embargo, afirma que los yacimientos capaces de operar dentro de estos márgenes aún no son suficientes para cubrir la demanda esperada y los niveles de inversión necesarios solo aparecerán cuando las señales del mercado sean lo suficientemente buenas. Esto es, un precio mayor y una perspectiva de estabilidad de precios por un largo plazo.

Ahora bien, como se decía más arriba, este nuevo ciclo del petróleo parece traer la novedad de un nuevo piso en los precios. Si bien en la era previa al pico del petróleo el piso de los precios del ciclo podía ubicarse en los USD 20 o menos, ahora parece que este no podría estar por debajo de los USD 50, debido a la nueva composición no convencional de la canasta petrolera. Y a medida que los yacimientos no convencionales más rentables vayan declinando en su producción —y los no convencionales alcanzan el pico bastante antes que los convencionales—, este piso será cada vez más alto. La pregunta es: ¿cuál es el límite máximo de precio del petróleo que la economía mundial puede asumir antes de entrar en recesión?

La historia de los últimos 25 años muestra que la economía global es muy sensible al aumento de los precios del crudo. En 1990 el precio del petróleo (en términos reales) pasó de USD 30 a USD 65. El aumento del PIB que había sido de 3,76% en 1989 cayó a 1,35% en 1991. En el año 2000 el petróleo pasó de USD 20 a USD 50 por barril: el aumento del PIB que había sido de 4,33% en ese año, cayó a 1,96% en 2001. En 2008 el precio del crudo varió de USD 60 a USD 140; el PIB que había crecido 4,32% en 2007 cayó -1,78% en 2009. El mayor salto en la suba del petróleo ocasionó la mayor caída en el PIB de los últimos 25 años. El último impacto se registró en 2011 cuando el petróleo pasó de costar USD 60 a USD 120 por barril. El PIB que había crecido 4,35% en 2010 cayó a 2,46% en 2012<sup>4</sup>

---

4 Precios del petróleo: US Energy Information Administration. PIB: base de datos del Banco Mundial.

Por lo tanto el mundo se encuentra ante este dilema: el precio del petróleo tiene que ser lo suficientemente alto como para hacer viable su producción y asegurar el suministro de la demanda esperada. Pero por otro lado, altos niveles de precios hacen imposible sostener el ritmo de crecimiento del PIB global necesario para mantener la economía andando.

No obstante, este no es el único dilema que nos presenta la prospectiva. En el año 2015 la AIE elaboró un informe previo a la COP 21 con el fin de ofrecer información sobre las futuras emisiones del sector energético a los delegados nacionales que iban a debatir el Acuerdo de París (AIE, 2015). Según su análisis, el escenario con las ofertas de reducción de emisiones que presentaron los países en las Contribuciones Nacionales Previstas y Determinadas (INDC por sus siglas en inglés) llevaría al mundo a un consumo de 99 mbd de petróleo en el año 2030.

Esto, sumado al esperado consumo de los otros combustibles fósiles –carbón y gas natural-, elevaría las emisiones energéticas a 40 Gt CO<sub>2</sub> eq en el año 2030. Este nivel de emisiones de gases de efecto invernadero del sector de la energía está muy por encima de la trayectoria que debería seguirse para no superar un aumento de 2° C de temperatura media mundial. El informe estima que para alcanzar esa meta, las emisiones energéticas no deberían superar las 24 Gt CO<sub>2</sub> para esa fecha. En consecuencia, las ofertas de reducción acordadas en la COP 21 de París no son congruentes con el límite adoptado de los 2° C.

Esta incongruencia no solo fue adelantada por la AIE sino que está reconocida en el propio texto de la Decisión del Acuerdo de París cuando en su párrafo 17 dice “[La Conferencia de las Partes] Observa con preocupación que los niveles estimados de las emisiones agregadas de gases de efecto invernadero en 2025 y 2030 resultantes de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional no son compatibles con los escenarios de 2 °C de menor costo sino que conducen a un nivel proyectado de 55 gigatoneladas en 2030, y observa también que, para mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, mediante una reducción de las emisiones a 40 gigatoneladas [...] se requerirá un esfuerzo de reducción de las emisiones mucho mayor que el que suponen las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional”<sup>5</sup>.

En consecuencia es muy probable que si se realizan las inversiones en exploración y explotación de petróleo necesarias para abastecer la demanda, el consumo de combustibles resultante implicará un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero muy por encima de acordado en París. Esto también tendrá consecuencias en la economía global, como lo anunció tempranamente el Informe Stern (2007) estimando que el PIB mundial podría llegar a caer hasta un 20% por causa del cambio climático. En nuestra región, CEPAL (2014) estima que los costos actuales del cambio climático son entre 1.5 % y el 5 % del PIB de Su y Centro América. Para 2050, los costos podrán ser de USD 100 mil millones anuales sin contabilizar daños en la biodiversidad, pérdidas de especies u otros recursos no monetarizables.

---

5 Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Decisión 1/CP.21 (FCCC/CP/2015/10/Add.1)

## Conclusión

La economía moderna se sostiene gracias al impulso del crecimiento económico. El abastecimiento energético de forma segura, suficiente y a bajo costo relativo, es imprescindible para sostener el crecimiento constante de las economías. Y el petróleo es una forma de energía muy particular, con unas cualidades que lo hacen prácticamente insustituibles para la sociedad actual.

Estas cualidades son esencialmente: su ductilidad (es fácilmente transportable, almacenable y utilizable en distintos usos finales), su imponente poder calorífico (gran cantidad de energía potencial en relación a su volumen) y su bajo costo de extracción. La eventualidad de una reducción en los volúmenes producidos o un aumento considerable de sus costos de extracción ponen en serio riesgo la organización productiva y todo el orden económico y social del mundo actual.

Las fuentes renovables, habitualmente consideradas posibles sustitutas de una eventual falta de petróleo, carecen de las cualidades antes mencionadas. Por esta razón, este tipo de fuentes son muy útiles para la generación de electricidad, pero esto representa apenas el 18% del consumo energético global. Para el resto de los otros usos relevantes como el transporte —el mayor consumidor de petróleo— o la generación de calor para usos industriales, no existen sustitutos renovables con cualidades similares al petróleo<sup>6</sup>.

Asegurar la provisión necesaria de crudo para sostener el crecimiento económico, requiere un rápido aumento de las inversiones en su exploración y explotación en yacimientos que resultarán sin dudas de mayor costo de producción y consecuentemente su precio será mayor. El pico del petróleo no convencional y su brusco declive no podrán asegurar el abastecimiento más allá de un par de décadas. La puesta en producción de estas nuevas reservas y su combustión para los usos finales requeridos, tendrán como resultado un aumento en la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera y un aumento de la temperatura media del planeta por encima de los 2°C fijados como límite máximo por la Convención de Cambio Climático.

Dado este escenario es probable que hacia el 2040 el esfuerzo puesto en sostener el crecimiento constante de la economía nos lleve exactamente al lugar opuesto. Es una hipótesis bastante plausible prever que, por un lado, los altos precios de la energía lleven a un descenso de la actividad económica y la dinámica de los mercados globales. Y por otro lado, que los impactos del cambio climático —con una temperatura media ya por encima de los 2°C— causen unas pérdidas económicas lo suficientemente elevadas como para hacer caer el PIB global en muchos puntos.

La salida de esta encrucijada no está en nuevos desarrollos tecnológicos o el descubrimiento de nuevas fuentes energéticas. Las leyes de la física y la termodinámica son inapelables y no puede sostenerse un crecimiento ilimitado dentro de una biosfera que posee recursos finitos. La respuesta deberá buscarse en nuevas formas de organizar la economía, que pueda distribuir y asignar los recursos limitados del planeta de una manera justa y

---

6 Para ver en detalle este tópico véase: Honty G. “Límites de las energías renovables” Ecuador Debate No 92. Quito, Ecuador, 2014. Disponible en [www.energiasur.com](http://www.energiasur.com)

equilibrada sin depender de crecimiento continuo. Y naturalmente, en un contexto de economía globalizada, esta salida deberá contar con un cierto consenso internacional.

## **Bibliografía**

- Agencia Internacional de la Energía (2017). “Market Report Series. Oil 2017: Analysis and forecasts to 2022”. Paris. OCDE/IEA. Disponible en [www.iea.org](http://www.iea.org)
- Agencia Internacional de la Energía (2016). “World Energy Outlook 2016”. Paris. OCDE/IEA. Disponible en [www.worldenergyoutlook.org](http://www.worldenergyoutlook.org).
- Agencia Internacional de la Energía (2015). “World Energy Outlook Special Report. Energy and Climate Change” Paris. OCDE/IEA. Disponible en <https://www.iea.org/publications/free-publications/publication/WEO2015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf>
- Agencia Internacional de la Energía (2010). “World Energy Outlook 2014”. Paris. OCDE/IEA. Disponible en [www.worldenergyoutlook.org](http://www.worldenergyoutlook.org).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014) “The economics of climate change in Latin America and the Caribbean: paradoxes and challenges”. Santiago de Chile.
- Stern, Nicholas (2007). “El Informe Stern. La verdad del cambio climático”. Barcelona. Paidós

# EL CAMINO DE LA CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA OMC

(Buenos Aires - diciembre 2017)

*Gustavo Vanerio*<sup>1</sup>

## **La OMC como institución internacional**

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es una institución central para la gobernanza mundial en comercio y economía. El principal objetivo del sistema de la OMC es establecer reglas y compromisos acordados, definidos y conocidos que apunten un ambiente previsible y seguro para que el comercio pueda desarrollarse. La OMC es una clara expresión de una visión institucional del sistema internacional. Por un lado las obligaciones que los miembros asumen son obligaciones contractuales con fuerza jurídica. En otras palabras, se trata de un contrato obligatorio. Es importante entender que estamos frente a un Pacto o Contrato entre los miembros y que además de contener obligaciones naturalmente también hay derechos.

Esta expresión institucional se materializa en una arquitectura normativa y orgánica de alta complejidad ya característica de las organizaciones internacionales, con las peculiaridades propias de la OMC, y normas que se van perfeccionando y desarrollando con el tiempo. Si bien jurídicamente todos los miembros tienen la misma condición, en la práctica no tiene el mismo peso un miembro con una economía de gran dimensión que un estado insular o pequeño con una economía reducida. El consenso como regla fundamental en este funcionamiento reduce el espacio de la explicación realista.

Los grupos regionales y las coaliciones de interés actúan e intentan compensar el peso de los grandes. A veces lo logran, sobre todo para bloquear decisiones. El juego de miembros agrupados en coaliciones se ha venido convirtiendo en una característica del funcionamiento de la organización. Existen por lo menos 6 coaliciones de interés que se han venido agrupando en los últimos años<sup>2</sup>. Los países pequeños y medianos militan en la preservación del sistema y este les suministra instrumentos de defensa institucional. Este juego político y táctico y la interacción que se produce dentro de la organización tal vez sea una de las fortalezas cuando se consiguen resultados. El Embajador Julio Lacarte

---

1 Funcionario Diplomático, Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay. El autor deja expresa constancia que las opiniones vertidas en este artículo son exclusivamente personales y no intentan reflejar las del Ministerio de Relaciones Exteriores, ni emanan del mismo.

2 En Agricultura el Grupo de Cairns, el G20, el G33, el G10, el C4 en algodón y en la organización en general el Grupo de PMA países menos adelantados, Grupo de Países de reciente accesoión. Y en las coaliciones regionales el GRULAC, el grupo Africano, el grupo de países árabes, ASEAN.



Muró, que fue uno de los arquitectos del sistema comprendía perfectamente estas situaciones y se manejaba con facilidad en el mismo<sup>3</sup>.

### **Una Organización de membresía universal**

Los miembros iniciales del GATT fueron los 128 fundacionales de la OMC en 1994. Posteriormente accedieron 36 miembros más, a través de un proceso negociado estructurado en un protocolo de adhesión. Esto confirma la vocación universal de la OMC. No queda ninguna economía de porte fuera de la OMC. Está pendiente el ingreso de Argelia y El Líbano que por distintas razones no deciden. Es interesante destacar que Uruguay ha presidido el Grupo de Adhesión de Argelia en repetidas ocasiones. En el juego político actual de la OMC se destaca el rol positivo y propositivo de China contribuyendo al sistema y cada vez más manejándose con un perfil muy técnico.

La X Conferencia Ministerial de Nairobi de diciembre del 2015 tuvo un episodio que se podría calificar de realista en cuanto a que prevalecieron las relaciones de poder. Cinco miembros (EEUU, la UE, China, India y Brasil) concentraron la discusión sobre agricultura virtualmente durante toda la Conferencia. Países como Canadá, Australia o Suiza estuvieron fuera de la “cocina” en los corredores resignados e intentando transmitir mensajes. Sin embargo la Presidencia de la Conferencia en manos de Kenia y el Presidente del Comité de Agricultura de Nueva Zelanda participaron en el círculo cerrado e hicieron una contribución importante.

La membresía universal enriquece a la organización pero tiene consecuencias en su funcionamiento. Una OMC de 164 miembros presenta serias dificultades para lograr consensos y a pesar de los resultados considerables de Bali y Nairobi (Conferencias Ministeriales IX y X), la función negociadora de la OMC está comprometida. Nadie espera un resultado espectacular o muy significativo en Buenos Aires y en los próximos años, sino más bien pasos graduales e incrementales particularmente en la reforma de la agricultura.

Algunos ya han expresado que es tiempo de reformas institucionales. Quizás una de las más complejas es la regla del consenso para las decisiones expresamente contemplada en el Artículo IX del Acuerdo de Marrakesh. Curiosamente este artículo prevé que cuando no se pueda llegar al consenso la cuestión objeto de examen se decidirá por votación pero esta posibilidad no se ha llegado a aplicar.

La OMC es un foro de negociación permanente. Cumple una función deliberativa y por tanto de cooperación internacional. Tiene la responsabilidad de administrar los acuerdos y compromisos pactados asegurando la transparencia; y cuenta con un eficiente y respetado sistema de solución de controversias comerciales. Han recurrido a este sistema todos los países miembros, incluidos los países en desarrollo.

El sistema está compuesto por el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (DSB), el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), Grupos especiales ad hoc para

---

3 El Embajador Julio Lacarte Muró presidió el Grupo institucional durante la Ronda Uruguay, compitió por el cargo de Director General y fue el primer presidente del Órgano de Apelación.

cada disputa y un Órgano de Apelación permanente que funciona en segunda instancia como alzada. Es un sistema de reconocidas características jurisdiccionales aunque no se habla de sentencias o jueces para el caso de los integrantes de los grupos especiales ni los miembros del Órgano de Apelación. La magnitud de la tarea del sistema se comprende al conocerse que éste ha procesado más de 500 controversias a la fecha y su número viene creciendo así como también la complejidad de los casos. También debe recordarse que la OMC asimismo cumple una función de creación de capacidad y formación con una oferta cada vez más importante de cursos.

### **Estructura institucional**

La Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales, que se extendió desde 1986 hasta 1994 encarnaba la tradicional metodología de trabajo de rondas negociadoras del GATT y mantenía una visión mercantilista de un proceso negociador de demanda y oferta y pagos. Sin embargo, la Ronda Uruguay quebró con esa práctica y extendió el ámbito de las tareas considerablemente. El nivel de ambición de la Ronda Uruguay se extendió a otras áreas más allá de la discusión arancelaria. Se abordó la agricultura, básicamente excluida de la normativa GATT, y nuevos temas como propiedad intelectual y servicios. En el correr de las negociaciones empezó a percibirse la voluntad de definir y consolidar una institucionalidad mucho más intensa que la del GATT que no era un objetivo inicial.

Con el Acuerdo de Marrakech que cierra la Ronda Uruguay se configuran los aspectos institucionales, el ámbito, las funciones, la estructura, las relaciones con otras organizaciones, estableciendo la Secretaría, el presupuesto, la condición jurídica, la adopción de decisiones, las enmiendas, los miembros iniciales, la adhesión y varias disposiciones técnicas<sup>4</sup>.

El principal órgano de la OMC es la Conferencia Ministerial que se reúne cada dos años en general fuera de Ginebra. Es el órgano máximo que decide sobre los resultados más importantes de la organización y que marca el rumbo. Las dos últimas reuniones ministeriales en Bali 2013 y Nairobi 2015 tuvieron resultados interesantes aunque no espectaculares. De hecho solo se esperan ahora pasos incrementales graduales. En Bali se aprobó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio para reducir y disciplinar los procedimientos y trámites de importación. En Nairobi un resultado importante se produjo en competencia de las exportaciones, uno de los pilares de la negociación en agricultura,

---

4 Entre las particularidades que tiene la OMC hay una cláusula para las Comunidades Europeas como miembro inicial regulando sus votos en caso de que correspondiera votar: “Cuando las Comunidades Europeas ejerzan su derecho de voto tendrán un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Miembros de la OMC”. También es muy interesante el principio del Artículo XII del Acuerdo de Marrakech que estipula que “todo Estado o territorio aduanero que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores podrá adherirse a la OMC. Esta es una particularidad que solo se ve en la OMC y ha permitido que Hong-Kong China, Macao China y el territorio autónomo de Taipéi China pertenezcan a la organización.

con la decisión de eliminación inmediata de las subvenciones directas a las exportaciones de productos agrícolas.

### **El camino a Buenos Aires. La negociación en Agricultura**

La ronda Doha o ronda del desarrollo fue lanzada en el 2001 y las sucesivas Conferencias Ministeriales no lograron completarse incluso en la Conferencia del 2008 en Cancún, momento en que se estuvo más cerca de cerrar la ronda. Hoy Doha representa un fracaso y pocos insisten en el mandato de Doha. Sin embargo hay mandatos contenidos en los Acuerdos. El Artículo 20 del Acuerdo de Agricultura contiene un mandato sobre la continuación de proceso de reforma de la agricultura. El Acuerdo de Agricultura fue uno de los principales éxitos de la Ronda Uruguay ya que incorporó por primera vez disciplinas para las políticas comerciales en agricultura y modalidades para los compromisos. El escenario agrícola se modificó considerablemente desde el 2001. Los precios de las commodities se dispararon y entraron en un ciclo que recién parece haber terminado.

Para EEUU el nuevo escenario agrícola internacional modifica los ejes de la negociación. EEUU insiste en que China tiene que hacer una contribución importante en Agricultura y China responde que su protocolo de adhesión ya contiene amplias obligaciones. China y la India, junto con otros miembros insisten en el Trato Especial y Diferenciado. Además se argumenta que es necesario corregir los desequilibrios contenidos en el Acuerdo Agrícola. El escenario en comercio agrícola ha cambiado y existen nuevos actores que desean mantener niveles de protección y espacio para desarrollar políticas.

Entre los llamados desequilibrios del Acuerdo se mencionan el Artículo 5 que establece una salvaguardia especial que sólo algunos miembros mantuvieron el derecho de utilizar y los compromisos en apoyo interno. La Medida Global de Ayuda<sup>5</sup> está disponible solo para algunos miembros (unos 34) en tanto que el resto se deben contentar con el de Minimis que es mucho más restrictivo. (5% del valor de la producción agropecuaria total para países desarrollados, 10% para países en desarrollo, y 8,5 % para China).

Muchos miembros consideran esto como un desbalance en el Acuerdo que habría que corregir pero esta estructura fue resultado del momento histórico en que se negoció y por lo tanto en ese momento no había desbalance. Pero desde el punto de vista de Uruguay lo lógico sería avanzar en mayores disciplinas que allanen el campo de juego de la agricultura.

### **¿Qué es lo que hay en juego para Buenos Aires en diciembre del 2017?**

Numerosos factores han complicado la negociación. Entre esos factores se encuentran los siguientes: en los últimos 15 años el comercio de productos agrícolas se multiplicó por 3, la emergencia de países como India y China con excedentes y exportando, y no dispuestos a reducir las subvenciones a su agricultura. Las preocupaciones por seguridad alimentaria han tenido como eje la discusión sobre el mecanismo de existencias públicas. El aparente desinterés de EEUU en hacer avanzar las negociaciones es un elemento

---

5 AMS en inglés Aggregate Measure of Support.

negativo. De los pocos miembros interesados en liberalizar está la UE muy interesada en reducir sus niveles de gasto.

El mercado y el comercio agrícola internacional han pasado de estar caracterizados por una demanda acotada a un comercio de oferta restringida en buena medida por el aumento muy importante del consumo en numerosos países. Esto explica algunas preocupaciones por seguridad alimentaria y factores como volatilidad de precios.

En rápido resumen la negociación en Agricultura contiene tres pilares básicos: Competencia de las exportaciones, Ayuda Interna y Acceso a Mercado. En competencia de las exportaciones se alcanzó un resultado muy importante en la 10ma Conferencia Ministerial en Nairobi de diciembre del 2015. Se acordó la eliminación inmediata para los países desarrollados de las subvenciones directas a la exportación y un plazo para los países en desarrollo. También se acordó un plazo máximo de devolución para créditos a las exportaciones (180 días) y se abordó la discusión sobre empresas comerciales del estado y ayuda alimentaria.

En las subvenciones directas fue necesario ajustar las listas de compromisos para instrumentar la decisión. Esta eliminación resolvió finalmente el tema de las subvenciones directas a la exportación todavía permitidas para productos agrícolas. En los hechos pocos miembros estaban subvencionando sus exportaciones. La UE no subvencionaba desde el 2008 pero tenía el derecho a hacerlo. La decisión fue importante y significa que si en un futuro los precios de los productos agropecuarios se reducen no se podrá recurrir a las subvenciones directas a la exportación.

En materia de Ayuda Interna la situación es similar. Numerosos países desarrollados están habilitados, en montos cuantiosos (EEUU 19.900 millones de dólares a vía de ejemplo), a apoyar mediante subvenciones la producción interna. Sin embargo, lo que se está gastando en la práctica o sea los pagos efectivos en los últimos años están bien por debajo de los compromisos en la UE y en EEUU. Varias ideas se han venido manejando como propuestas en materia de Ayuda Interna. Una de las ideas es un recorte diferencial de los compromisos en función de rangos máximos en los niveles de ayuda autorizados. Cuanto más alto el nivel total de ayuda mayor sería el recorte. Un recorte general de los niveles de los compromisos con mayor flexibilidad para los países en desarrollo. Otra idea es reducir totalmente el “agua”, definida como la diferencia entre el total permitido de subvenciones, conforme a lo registrado en las listas de los miembros con derecho a utilizar la MGA y los pagos efectivamente realizados en un período a determinar. Finalmente la eliminación total del MGA quedando los de Mínimis y las subvenciones del Artículo 6.2 del Acuerdo. Sea lo que sea que se acuerde tiene que haber en Buenos Aires una reducción de los niveles que los miembros tienen derecho a utilizar.

También está planteada la introducción de una limitación general OTDS (Overall Trade Distorting Support). Se sumarían las cajas Ámbar y Azul <sup>6</sup> y el 6.2 para topear el apoyo. 30 miembros tendrían que aplicar esta disciplina del tope. El caso del OTDS un

---

6 La Caja Ambar contiene las medidas que son distorsivas como apoyo de precios y la Caja Azul son programas que aún asistiendo tienen como objetivo controlar o reducir la producción.

tope fijo no expresado en valor de producción pero con la oposición de algunos miembros que prefieren expresarlo en valor de la producción. Otra cuestión que se ha discutido es perfeccionar la MGA con relación a grupos de productos dado que una disciplina general no alcanza si se tiene la libertad de elegir sectores y volcar en ellos el apoyo.

Ninguna de estas propuestas cuenta con apoyo suficiente al momento de escribir estas líneas. La discusión es de alta complejidad en lo técnico y además impacta en forma diferente según los países lo que agrega complejidad.

Sobre acceso a mercado las expectativas son muy reducidas y ningún miembro espera un resultado comercialmente significativo. En este pilar en agricultura se había manejado una fórmula estratificada que sería una reducción diferenciada según el nivel arancelario, la composición de los aranceles (para los productos agrícolas es frecuente una combinación de aranceles ad-valorem y específicos en función del peso o el volumen). Los distintos regímenes arancelarios existentes para agricultura son muy restrictivos y no generan seguridades para las transacciones. Los proponentes señalan que es necesario transparentar y convertir a ad-valorem los aranceles combinados<sup>7</sup>, atacar los picos arancelarios<sup>8</sup>, el escalonamiento arancelario y eliminar la salvaguardia especial del artículo 5 del Acuerdo entre otras ideas.

Otros dos temas figuran en el escenario de la negociación agrícola. El mecanismo de salvaguardia especial (SSM) y un mecanismo definitivo para existencias públicas por razones de seguridad alimentaria patrocinado básicamente por India. Conforme a las propuestas la SSM estaría disponible solo para países en desarrollo dado que la mayoría no tiene acceso a la salvaguardia especial del Acuerdo contenida en el Artículo 5. De hecho la aprobación de un mecanismo de este tipo sería una regresión muy importante en el acceso a mercado existente generando condiciones de incertidumbre en las transacciones internacionales agrícolas. El Grupo de Cairns se ha opuesto totalmente a la introducción de este mecanismo.

El mecanismo de existencias públicas por razones de seguridad alimentaria (PSA) es una propuesta de la India siendo un mecanismo contemplado por el Acuerdo de Agricultura en el Anexo 2 párrafo 3 que contiene disciplinas en particular con respecto a los precios de las adquisiciones y los precios de las ventas de productos almacenados al mercado. Estas operaciones deberán realizarse a precios de mercado o precios administrados no superiores al mercado cuando se adquieren, ni inferiores al precio de mercado cuando se colocan en el mercado interno. India viene planteando disponer de mayor flexibilidad para la administración de este mecanismo. Ello puede generar distorsiones en los mercados de exportación con excedentes que no pueden ser almacenados demasiado

---

7 Aranceles combinados o mixtos son los que tienen un elemento ad-valorem o sea que el arancel es una alícuota aplicada sobre el valor de la transacción y un elemento específico o sea una cantidad fija por volumen o peso. Cuando el valor unitario de una mercadería es muy bajo el ad-valorem tiene escaso efecto y por eso muchos países recurren a los específicos.

8 Hay aranceles para productos agrícolas que están en el 300% por lo que claramente ya no se trata de aranceles sino más bien prohibiciones a la importación que hoy no deberían tener lugar en el sistema.

tiempo y la administración puede tener problemas de transparencia y falta de información. Tampoco hay garantías de que los excedentes no se vuelquen en terceros mercados afectando las corrientes comerciales de otros socios. Se trata de una discusión compleja que solo puede ser resuelta con un grado importante de transparencia y notificaciones de las operaciones en el marco de estos programas.

No ha habido en la OMC una discusión a fondo sobre seguridad alimentaria aspecto que se invoca para explicar medidas restrictivas en acceso a mercado, la propuesta de salvaguardias, los mecanismos de stocks públicos e incluso las medidas restrictivas de las exportaciones. Las preocupaciones sobre seguridad alimentaria son naturalmente muy legítimas pero es indispensable no afectar a través de estos mecanismos los intereses de terceros.

### **Observaciones finales**

La OMC es una institución clave para la gobernanza económica mundial sustentando institucionalmente el sistema comercial multilateral. Es muy importante preservarlo y aunque no se logren resultados espectaculares en la Ministerial, la organización mantiene una agenda importante y asegura y da un marco a la discusión ordenada entre los países miembros de temas complejos y contenciosos.

La administración de los compromisos y el sistema normativo son un acervo fundamental y base del trabajo diario de la OMC. La OMC cuenta además con uno de los sistemas de solución de controversias más exitosos y eficientes que existen a nivel internacional y quizás sea el componente más institucional de todo el sistema lo cuestiona el sustento de la visión realista dado que incluso los miembros más grandes están obligados a cumplir las recomendaciones resultado del proceso de controversia.

Para la Conferencia Ministerial de Buenos Aires se espera con suerte un resultado de recorte en apoyo interno en Agricultura, con mucha suerte...pero también un resultado positivo en agricultura es asegurar que no se debiliten las disciplinas actuales en una posición de control de daño.

Seguramente habrá también como resultados un programa de trabajo sobre disciplinas en subvenciones a la pesca, pequeñas y medianas empresas, y tal vez la puesta al día del programa sobre comercio electrónico. Hay iniciativas para comenzar a discutir inversiones y tal vez se intente llegar a una declaración en esta materia.

# LA APROXIMACIÓN TURQUÍA-RUSIA-IRÁN: EL ESPACIO EUROASIÁTICO EN MOVIMIENTO

*Lincoln Bizzozero Revelez<sup>1</sup>*

## **Acuerdos en el escenario sirio y retraimiento militar del Estado Islámico**

Cuando en mayo de este año 2017 Rusia, Turquía e Irán acordaron crear cuatro zonas seguras en Siria, para garantizar el alto al fuego vigente, lo cual implicaba prohibir cualquier enfrentamiento armado, se exteriorizó un nuevo eje de cooperación que movía supuestos geopolíticos afincados y plataformas conflictivas nacionales y religiosas.

En las relaciones bilaterales turco-rusas ese acuerdo era impensable hasta el 2016 luego de que Turquía derribara un avión ruso en noviembre del 2015. Por supuesto los intereses en relación a Siria parten de consideraciones y objetivos estratégicos diferentes, aunque no necesariamente conflictivos. Rusia cuenta con una base naval en el puerto sirio de Tartús que le posibilita una salida desahogo en el Mediterráneo frente al bloqueo terrestre. Por otra parte Turquía busca asegurar sus fronteras y su componente identitario frente a la nación kurda que reivindica sus derechos y un estatuto diferenciado. Tampoco las relaciones entre Turquía de confesión sunita e Irán chií auguraban una aproximación, por la pertenencia del primero a la OTAN en su rol histórico articulador y el papel desestabilizador que ha tenido el país persa desde la revolución.

Los tres países son considerados como potencias emergentes y dos de ellas –Rusia y Turquía – integran dos bloques de países –el BRICS y el MIKTA- que buscan generar resultados en el sistema internacional. En el caso de Rusia que integra el BRICS los objetivos atañen reformas en la participación en el sistema económico internacional, mientras el MIKTA, que integran además de Turquía, México, Indonesia, Corea del Sur y Australia tiene objetivos más específicos en el G20. Irán en cambio ha sido visualizado como un componente de la estabilidad en la región mediterránea y adyacente incluyendo el Golfo Pérsico.

Además de su caracterización de emergentes, geopolíticamente los tres países son los actores centrales de Eurasia Occidental. Las tensiones entre esos países y la cooperación o conflicto generan repercusiones en el espacio que abarca el Mar Negro, el Cáucaso, el Mar Caspio y Asia Central. De esta manera el acuerdo que se definió entre esos tres países en Siria para definir regiones seguras, manifiesta otros sustentos de base entre países que han estado en conflicto por intereses geopolíticos e ideológicos.

Otro elemento común a los tres países además de pertenecer a un espacio geopolítico es el hecho de que atraviesan por conflictos con Estados Unidos o la Unión Europea vinculados a reivindicaciones estratégicas (espaciales, seguridad, identitarias). En los

---

1 Docente-investigador del Programa Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

últimos años la situación en Ucrania y en particular la resolución del tema Crimea por parte de Rusia ha llevado a que Estados Unidos y la Unión Europea impongan sanciones económicas. En el caso de Irán, el acuerdo nuclear al cual se llegó en el 2015 no ha impedido que continuaran las sanciones por parte de Estados Unidos. Finalmente Turquía es un caso especial por varias razones comenzando por que es el socio articulador con el espacio asiático de la OTAN. Además de eso, desde hace un tiempo está planteada la adhesión de Turquía a la Unión Europea. Sin embargo, el incremento de desencuentros de Turquía con la Unión Europea luego de once años de negociaciones por la adhesión se fueron incrementando por distintos temas, entre los cuales el referido al reconocimiento del genocidio armenio por parte de algunos países (Francia, Alemania), por temas diplomáticos y consulares y últimamente por el referéndum que otorgó más poderes a Erdogan modificando el régimen. Tanto Turquía como Irán han reafirmado durante este año la conducción política de sus Estados (referéndum en el caso de Turquía, elecciones presidenciales en Irán).

Aunque esta aproximación entre los tres actores centrales de Eurasia Occidental no sea el único factor explicativo del derrumbe militar del Estado Islámico, lo cierto es que luego de que Alepo fuera recuperada, fue liberada la ciudad de Mosul en Irak y gran parte de Raqqa en Siria. Hay otros factores explicativos que convergen con la aproximación de los tres países y el acuerdo para zonas seguras. Entre esos factores, el papel de Rusia y de Estados Unidos para aislar al Estado Islámico de los canales de abastecimiento.

Turquía es el actor que ha modificado su posición asumiendo un mayor compromiso, buscando delimitar su accionar del que lleva adelante el ejército kurdo apoyado a su vez por Estados Unidos. Turquía juega un papel importante por otras razones que corresponden al lugar que ocupa en la geografía humana del conflicto: ha recibido millones de refugiados sirios y es el primer territorio de contención de esos contingentes humanos que buscan en territorio europeo una salida.

El acuerdo de la Unión Europea con Turquía sobre los refugiados buscó garantizar una vía de contención con un apoyo económico y social. De esta manera también se buscó actualizar el interés por asociar a Turquía a la Unión Europea, aunque el referéndum de abril de este año que convalidó la propuesta de reforma de Erdogan distanció aún más la posibilidad de adhesión al espacio europeo dejando abiertas otras opciones regionales. Entre esas opciones la que tiene un interés geopolítico y geoeconómico es la Organización de Cooperación de Shanghái, en la que Turquía ya es un socio de diálogo pudiendo participar sin voto de las reuniones. La Organización está conformada por China, Rusia y cuatro naciones de Asia Central (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán). Esa opción ha sido manejada por Erdogan como alternativa regional en un nuevo escenario geopolítico en que Turquía seguiría siendo un articulador, aunque en este caso también un referente turco para Kazajstán, Kirguistán y Uzbekistán por la lengua (de base turca).

El corrimiento político de Turquía con el consiguiente distanciamiento de la Unión Europea, la consolidación de Erdogan con la política de proyección turca en el ámbito regional y global ha posibilitado un cambio en el escenario de Siria, pero además ha abierto las posibilidades a una nueva situación geopolítica en el espacio euroasiático. Esta nueva situación se afirma sobre el potencial acuerdo norte-sur entre Irán-Rusia y Turquía en



materia de rutas de transporte, con ganancias para los tres países, aunque ello implique cuestionar y enfrentar una lógica geopolítica e intereses contrarios.

## **2.- La definición de nuevas rutas: un eje norte-sur**

La cumbre que se realizó en Bakú en agosto del 2016 entre los presidentes de Azerbaiyán, Irán y Rusia para acordar las bases del Corredor internacional de transporte Norte-Sur, constituye uno de los resultados de las nuevas bases geopolíticas en esa región eurasiática. La propuesta del Corredor implicará unir 7.200 kilómetros a través de rutas de transporte terrestre y naval (ferrocarril y carretera y además vías acuáticas). Ese Corredor además de movilizar recursos financieros y generar fuentes de trabajo implicará una ruta alternativa a la tradicional con significativos ahorros en tiempo, recursos y energía. La ruta propuesta hará la conexión de Mumbai en India con el puerto de Bander Abbas en Irán y Bakú en Azerbaiyán, para luego continuar con las ciudades de Rusia de Astracán, Moscú y San Petersburgo. De ahí continuaría al norte de Europa para la salida marítima. Esta ruta posibilitaría disminuir de 40 a 15 días el traslado de mercancías de India a Rusia, se ahorrarían recursos económicos al no transitar por el canal de Suez y sobre todo se mejoraría en seguridad global el transporte de las mercancías.

Concomitantemente con la Cumbre de Bakú se realizó otra cumbre que confirmó el proceso de diferenciación de esta región eurasiática, La misma fue realizada en San Petersburgo en agosto del 2016 y tuvo como interlocutores a Putin y Erdogan. Esta cumbre consolidó la aproximación Rusia-Turquía en las relaciones bilaterales y la composición de una aproximación geopolítica diferenciada para esa región eurasiática, ya que aproxima a un socio relevante de la OTAN con Rusia dejando en otro plano los antecedentes históricos de rivalidad.

Otra instancia a señalar para esta nueva fotografía de conflictos de intereses geopolíticos, geoeconómicos, culturales e ideológicos se dio con la cumbre de lanzamiento de la nueva Ruta de la Seda por parte de la República Popular de China participaron Putin y Erdogan entre los sesenta y cinco países con representación. Importa resaltar que la propuesta del cinturón terrestre y la ruta marítima implicará el desencadenamiento de procesos en distintas regiones y países con lo cual también se promoverán canales de crecimiento económico. En el caso del cinturón terrestre, la ruta atravesará el espacio euroasiático por lo que incluirá a muchos países y modificará en parte antiguos supuestos geopolíticos.

Las propuestas planteadas tanto la que incluye a Irán, Azerbaiyán y Rusia como la de la nueva Ruta de la Seda abren nuevos frentes y perspectivas: movilizan recursos productivos y cuestionan lógicas y dinámicas financieras; plantean cortes geopolíticos y geoeconómicos diferentes y cuestionan también posicionamientos estratégicos montados. Si bien el escenario euroasiático es vasto, la aproximación entre tres actores centrales de Eurasia occidental muestra algunos resultados incipientes y plantea perspectivas en materia de opciones para los países de la región. Además ilustra los cambios regionales en un mundo que se descentraliza.

En poco tiempo la situación geopolítica de esa región euroasiática se modificó y posiciona de otra manera a los tres actores. Si bien estructuralmente hay factores expli-

cativos de esta aproximación entre Irán, Rusia y Turquía, las dinámicas de adaptación frente a la evolución de los procesos muestran, que todavía hay márgenes de acción en el sistema regional y bifurcaciones posibles para transitar las próximas décadas.

### **Bibliografía**

- Abou Saleh, H. (2017) « Précis de géostratégie iranienne au Moyen-Orient, à l'intention de Donald Trump » *Diplomatie Affaires Stratégiques et Relations Internationales* n° 86, Paris. Pp. 62-66.
- Chaudet, Didier (2017) « La Russie en Asie centrale : demain, la perte de l'étranger proche ? » *Diplomatie Affaires Stratégiques et Relations Internationales* n° 86, Paris. Pp. 47-50.
- Le Monde Diplomatique (2015) *Turquía. Donde chocan los mundos*. Explorador n° 4. Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur. Buenos Aires.
- Vérez, J.Cl. – Chaponnière, J. R. (2005) *Turquie et Union Européenne : un défi réciproque* Paris. Ellipses.

# LOS ANUNCIOS EN MATERIA DE POLÍTICA COMERCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP

*Natalia Ferreira Coimbra*<sup>1</sup>

## **Estados Unidos y su posicionamiento en el comercio internacional**

Desde la posguerra, Estados Unidos (EEUU) ha promovido los procesos de integración económica como una de sus principales herramientas de política exterior: ha liderado la construcción de institucionalidad del comercio global, primero con el impulso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) firmado en 1947 y luego con el lanzamiento de las rondas de negociaciones que dieron posteriormente origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En este contexto, más de 160 países asumen compromisos de reducción de barreras al comercio y apertura comercial de sus economías, lo que resultó en que durante cuatro décadas los aranceles a las importaciones se redujeran progresivamente desde un promedio superior al 30% hasta menos de un 5%.

Sin embargo, el espacio multilateral ha sido poco exitoso en expandir la integración económica profunda por fuera del comercio de bienes, dejando a un lado áreas cada vez más relevantes -como las referidas al comercio de servicios, la agricultura, la propiedad intelectual y las inversiones-, con avances muy incipientes. Es así que la última ronda de negociaciones, lanzada en Doha en 2001 y denominada “Agenda para el Desarrollo” debido a su enfoque en temas de interés particular para los países más pobres, no ha logrado un acuerdo final. La política agrícola ha sido el principal obstáculo, ya que grandes países en desarrollo como India y China tratan de mantener la flexibilidad en la imposición de derechos de salvaguardia al tiempo que presionan para reducir los subsidios agrícolas en EEUU y Europa.

Este estancamiento del orden multilateral, fue un incentivo muy fuerte para que en los últimos quince años EEUU focalizara sus esfuerzos en la firma de acuerdos bilaterales y regionales que le aseguraran el espacio de integración que el ámbito multilateral no estaba pudiendo proveer. Utilizando como antecedente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1992, inicia una etapa de réplica de procesos de integración regional con Jordania (2000), Singapur (2003), Chile (2003), Australia (2004), Marruecos (2004), Centroamérica y República Dominicana (2004), Bahrein (2004), Omán (2006), Perú (2006), Colombia (2006), Panamá (2007) y Corea (2007).

Finalmente, en 2015 concluyen las negociaciones de un mega-acuerdo con los países de la Asociación Transpacífica (Trans-Pacific Partnership (TPP)), que generó fuertes debates internos en EEUU sobre el rol de los acuerdos comerciales y sus impactos en la economía doméstica. Estos debates estuvieron presentes en las últimas elecciones presi-

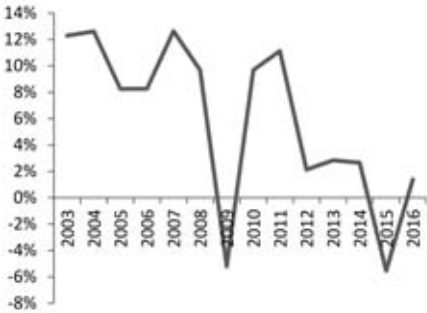
---

1 Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (DECON) de la UDELAR.

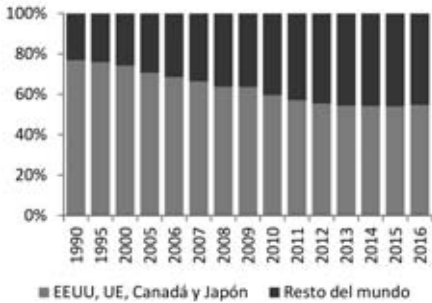
denciales, en donde tanto los candidatos de izquierda como de derecha cuestionaron las bondades de un acuerdo de esta naturaleza en un momento en que el contexto nacional mostraba alarmas en varios frentes.

**Contexto económico en el que asume la administración Trump**

La nueva presidencia EEUU asume en un contexto económico internacional de desaceleración del crecimiento, que incluye dos fuertes picos recesivos en 2008 y 2014, y con un cambio en los patrones de contribución a la formación del Producto Interno Bruto (PIB) mundial de los distintos bloques regionales. Es así que los bloques que ejercieron tradicionalmente el liderazgo -EEUU, Unión Europea y Japón-, pierden peso sostenidamente respecto a un grupo de economías emergentes que ganan fuerte participación en la última década (ver gráfico 1 (a) y 1(b)). Dentro de este último grupo destaca China como el principal jugador.



**Gráfico 1 (a):**  
Evolución de la tasa de crecimiento de la economía mundial

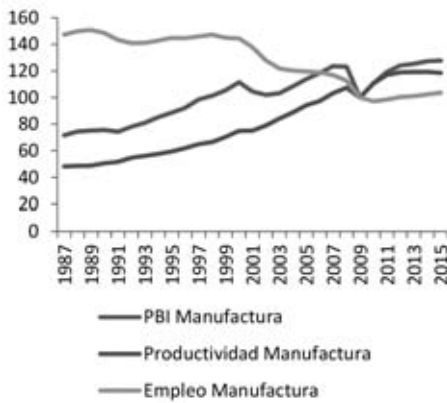


**Gráfico 1 (b):**  
Participación en el PIB mundial

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

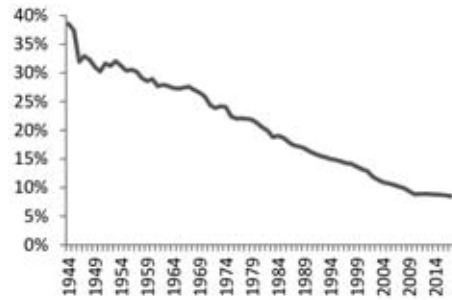
La disminución de los costos de comercio -incluidos costos de transporte y cargas aduaneras- así como los avances en las tecnologías de las información y las comunicaciones han permitido la deslocalización de actividades hacia regiones en donde los costos de producción son más bajos. En particular, las actividades intensivas en mano de obra no calificada, habitualmente vinculadas a la producción manufacturera, han migrado desde los grandes centros industriales hacia regiones periféricas, como China, India y algunos países del sudeste asiático. Esto explica el hecho de que la participación de EEUU en la producción manufacturera mundial haya caído de manera sostenida desde los años 90, siendo acompañada de una disminución del empleo del sector a pesar del aumento del producto y, obviamente, de su productividad (ver gráfico 2 (a)). Esta caída en el empleo

industrial es aún más pronunciada si se considera la evolución del empleo total de la economía norteamericana (ver gráfico 2 (b)).



**Gráfico 2 (a):**

Evolución del PIB y el empleo manufacturero en EEUU



**Gráfico 2 (b):**

Empleo manufacturero/Empleo total en EEUU

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Federal Reserve Bank of Saint Louis (FRED)

El paquete de medidas anunciado por el nuevo gobierno de EEUU busca revertir el escenario anterior, es decir, busca compensar a la población que resultó damnificada por la deslocalización de la producción manufacturera, generando un conjunto de incentivos a la relocalización de esas inversiones en el territorio nacional. Esto implica revertir el proceso acontecido durante al menos los últimos 20 años, ignorando que este parece haber sido un proceso natural que responde a la nuevos patrones de especialización mundial y que ya hace años se encuentra consolidado.

La crisis internacional y el no haber encontrado a tiempo las medidas de transición que acompañen a los perdedores de este proceso crearon el ambiente propicio para el surgimiento de una política proteccionista que busca el desarrollo económico nacional en una dirección opuesta a la que señalizan las nuevas teorías de la integración y el comercio internacional. En este sentido, las medidas de política comercial anunciadas implican un viraje radical en la estrategia de inserción internacional de EEUU, quien ha sido el histórico promotor de los avances de la integración, tanto multilateral como de la firma de acuerdos regionales complejos<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Estos últimos usualmente identificados en la literatura económica como “nuevos regionalismos”.

## Principales medidas de política comercial anunciadas

Entre las medidas de política anunciadas que tienen un impacto directo o indirecto sobre el comercio internacional se destacan: la salida de EEUU de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP); la renegociación del TLCAN; y la imposición de medidas compensatorias al comercio con China. Si bien se coqueteó con la idea de una posible reforma fiscal que introducía un paquete de incentivos tributarios a la relocalización de las empresas, esta fue desconsiderada a poco tiempo de asumir la presidencia. A continuación se analizan brevemente cada una de las medidas destacadas que por el momento siguen en curso:

### 1. *La salida de EEUU del TPP*

Una de las primeras medidas anunciadas y ratificadas por la administración Trump ha sido la decisión de no internar el acuerdo TPP. Esta es quizás la medida más sencilla de tomar y la más previsible, dado que se trata de salirse de un acuerdo que no estaba vigente por restar instancias administrativas para su incorporación en las economías nacionales<sup>3</sup>.

El TPP es un acuerdo de integración comercial que abarca varios continentes, por lo que ha sido conocido como un acuerdo “megaregional”. Las negociaciones centradas en Asia comenzaron en 2002 con conversaciones exploratorias entre un pequeño grupo de países y el presidente George W. Bush anunció su intención de unirse a las negociaciones en 2008. La administración Obama impulsó esta iniciativa en línea con su estrategia “pivote hacia Asia”, por lo que en 2015 el resultado fue la firma de este acuerdo ampliado que incluía a doce países, entre ellos EEUU y Japón<sup>4</sup>, y que excluía a China. Si bien el acuerdo fue firmado en octubre de 2015, éste nunca fue ratificado por el Congreso de EEUU.

Los países del TPP absorben el 44% de las exportaciones de bienes de EEUU y el 85% de sus exportaciones agrícolas<sup>5</sup>. Más allá de las clásicas reducciones arancelarias, el acuerdo se focalizó fuertemente en otros aspectos de la integración, como ser el tratamiento de la regulación doméstica en sectores estratégicos, la facilitación del comercio y la racionalización aduanera, la protección de la propiedad intelectual, la mejora en el acceso a las inversiones recíprocas, la participación en los mercados públicos, el cumplimiento de normas laborales y ambientales, la política de competencia y la cooperación y facilitación de los negocios en general. Tenía por objetivo declarado el crear “un área económica plenamente integrada y establecer normas coherentes para el crecimiento sin precedentes de la inversión mundial”.

Este tipo de integración tuvo que superar fuertes obstáculos políticos, que implicaron, por ejemplo que Japón trascendiera a la influencia de un fuerte lobby agrícola, Ca-

---

3 Dentro de estas instancias, en el caso de EEUU se encuentra el pasaje por el Congreso para su ratificación.

4 Integración del TPP en octubre de 2015: EEUU, Canadá, México, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Vietnam, Malasia, Singapur, Perú, Chile y Brunei.

5 Fuente: [https://dataweb.usitc.gov/scripts/user\\_set.asp](https://dataweb.usitc.gov/scripts/user_set.asp)

nadá aceptara mejorar el acceso extranjero a su mercado de productos lácteos, y EEUU comprometiera la protección de patentes para productos farmacéuticos. Detrás de ello, también había un argumento que tocaba las relaciones con China. Si se elevaban los estándares de gobernabilidad de países que integraban el TPP y eran socios comerciales de China, entonces se estaba poniendo una presión sobre este último para que mejorara sus propios estándares de actuación y adhiriera más estrechamente a las normas internacionales. Por esta razón, es que algunos analistas afirman que la salida de EEUU del TPP debilita los intereses geopolíticos de EEUU en Asia, perdiéndose un elemento fundamental para el disciplinamiento de China en sus acciones comerciales.

Finalmente, la salida del TPP perjudica también a aquellas empresas que han usufructuado el proceso de transnacionalización y adquieren sus insumos de países miembros del acuerdo. Es el caso del sector de vestimenta y calzado, en donde países como Vietnam y Malasia son fuertes proveedores y las firmas estadounidenses planificaban fuertes ahorros derivados de sus importaciones que ahora ya no estarán disponibles.

## ***2. La renegociación del TLCAN***

Otra medida anunciada fue la de renegociar el TLCAN, acuerdo que ha estado vigente desde 1994. El planteo de esta renegociación por parte de EEUU se basa en un malestar generado por algunas políticas internas de sus países vecinos que estarían perjudicando la capacidad de competir de las empresas estadounidenses, así como por la creencia de que un acuerdo justo es aquel que brinda saldos comerciales equilibrados en el comercio bilateral. Respecto a la primera premisa, la preocupación de EEUU está concentrada en las medidas adoptadas por Canadá en la industria láctea y en la producción maderera, y por México en la industria automotriz y los subsidios a la producción de su industria azucarera.

En cuanto a los resultados de balanza comercial, a EEUU le preocupa los déficits persistentes enfrentados en su comercio con Canadá y México. Sin embargo, este foco en el resultado de balanza comercial bilateral sin advertir el efecto global del comercio en un país denota una mirada muy parcial del problema. En general, la teoría del comercio internacional resta importancia a los equilibrios bilaterales. Se supone que los países se especializan en bienes y servicios donde tienen una ventaja relativa y más allá de que a nivel mundial el comercio debe equilibrar, algunos países tienen déficit y otros superávit y eso no necesariamente implica algo malo para el país deficitario. En este caso, además, si se contabiliza como proporción del tamaño de sus economías, México y Canadá tienen mayores déficits comerciales que EEUU. En 2016, el déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos fue del 2,6% del PIB en comparación con el déficit en cuenta corriente del 3,3% del PIB para Canadá y del 2,7% del PIB para México. En particular este último, con una excesiva dependencia de la economía estadounidense (más del 80% de sus exportaciones se dirigen a EEUU), deberá realizar esfuerzos importantes por diversificar sus mercados externos.

Más allá de si efectivamente se concreta o no, el anuncio de querer renegociar el TLCAN crea incertidumbre y afecta las decisiones de inversión ya en el presente. Este es el caso de las industrias con fuertes costos hundidos y grandes requerimientos de escala,

como la industria automotriz, en donde la planificación de la producción se realiza con suficiente antelación, y ya algunas compañías han detenido sus planes de inversión en México y han anunciado la instalación de sus nuevas fábricas en EEUU<sup>6</sup>.

### **3. Las medidas para con China**

Otro de los objetivos de la nueva Administración Trump ha sido el de disciplinar las reglas del juego de China en el comercio internacional. En particular, EEUU acusa a China de llevar adelante prácticas de comercio desleales, como el dumping y la manipulación de su política monetaria con el objeto de obtener una ventaja competitiva en su comercio, y amenaza con la imposición de aranceles punitivos sobre las exportaciones de China como forma de retaliación de las acciones del país asiático.

Detrás de estas declaraciones, y recogido en la agenda presidencial de Política Comercial para 2017<sup>7</sup>, se puede apreciar una preocupación muy fuerte por una relación de comercio que ha crecido desequilibradamente en las últimas dos décadas. Es así que las importaciones de EEUU provenientes de China alcanzan el 21,1% del total de sus importaciones, mientras que éste destina a China tan solo el 7,8% de lo que exporta al mundo<sup>8</sup>. La composición de este comercio también es desequilibrada: mientras que EEUU coloca en China básicamente alimentos, China vende a EEUU productos tecnológicos y de alto valor agregado.

Es preciso señalar que en una guerra comercial entre EEUU y China, no es claro quién sería el ganador, por lo que los anuncios efectuados durante la campaña presidencial de Trump podrían no llevarse a cabo. En términos comerciales, el aumento de la carga impositiva a las importaciones desde China podría verse compensado por un proceso de devaluación de la moneda de este país que abarate sus precios. Al mismo tiempo, la salida de EEUU del TPP y la tensión que esto ha generado en dicho proceso de integración, deja un lugar vacío que podría ser ocupado por otro socio comercial fuerte, y China podría ser este candidato.

Finalmente, los vínculos entre China y EEUU no se remiten exclusivamente al ámbito estrictamente comercial. China es el principal tenedor de deuda estadounidense, lo que -bajo la premisa de la razonabilidad- debería disminuir la probabilidad de que un acontecimiento como el anunciado efectivamente ocurra.

### **Consideraciones finales**

En un contexto de crisis internacional y desaceleración del crecimiento de las economías que lideraron el comercio mundial desde la posguerra y que ahora se ven

---

6 Ford y General Motors serían dos casos que habrían anunciado esta decisión. Fuente: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38525795>

7 Ver: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/Chapter%20I%20-%20The%20President%27s%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf>

8 Si se mide en cuantía transada, las importaciones estadounidenses desde China son más de 4 veces superiores a las exportaciones que coloca en dicho país.



desplazada por nuevos actores, las medidas proteccionistas y contrarias a la integración multilateral resurgen. Esto se ve agravado por la existencia de una masa de desocupados en el sector industrial que no pudo acompañar el proceso de transnacionalización de la producción y la nueva configuración de los patrones de especialización productiva. Este descontento que -sumado a ciertas particularidades de los sistemas electorales - culmina en EEUU con el triunfo de Trump, es probablemente el mismo que tuvo por resultado el Brexit en Gran Bretaña o el buen resultado de Marine Le Pen en Francia.

Sin embargo, como indica Krugman, P. (2017), iniciar una guerra comercial para ir contra un proceso de globalización que ya ha ocurrido y en el que las industrias estadounidenses están ya integradas en una red de transacciones internacionales perturbaría a las comunidades de la misma manera que lo hizo la apertura comercial en el pasado. Asimismo, utilizar el argumento de la protección a la industria nacional mediante el aumento de aranceles en industrias intensivas en capital que emplean relativamente pocos trabajadores por unidad monetaria de ventas no haría otra cosa que inclinar aún más la distribución del ingreso en contra del factor trabajo.

En el caso de Trump, todavía hay dudas sobre hasta dónde llega la política y hasta dónde la retórica de la comunicación. La decisión de retirar a EEUU del TPP era la decisión fácil. El anuncio de reforma fiscal, que quizás era la medida de mayor impacto a nivel macro, quedó por el camino. El resto de las medidas aún se están discutiendo. Sin embargo, no es necesario tomar ninguna acción más para ya tener algunos de los efectos buscados. La salida del TPP y el anuncio de intención de renegociar el TLCAN están haciendo que las empresas revisen sus decisiones de inversión y repiensen sus cadenas de suministro. La incertidumbre es muy grande, y lo es en un terreno en el que EEUU se preocupó durante décadas por generar certezas.

Finalmente, de efectivizarse la retirada de EEUU del liderazgo comercial multilateral se abre un espacio que podrá ser ocupado por otros países: China es uno de ellos, pero también están Japón e India y otras economías que apuestan a la apertura comercial como forma de modernizar sus economías. El empuje que ha recibido la negociación entre el Mercosur y la Unión Europea en los últimos meses tampoco escapa a este fenómeno. De esta manera, en la balanza que sopesa las pérdidas y ganancias de las decisiones de política, no es claro que EEUU quede del lado de los ganadores. Renunciar al liderazgo tiene sus costos, y la capacidad de revertir acciones en un mundo que ya tiene otros varios jugadores fuertes puede ser muy limitada.

### **Bibliografía y bases de datos consultadas**

Baldwin, R. (2016): *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press.

Banco Mundial (2017): *Indicadores por países*: <https://datos.bancomundial.org/indicador>

Chauffour, J.P et al (2011): *Preferential Trade Agreement Policies for Development, A Handbook*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: <http://documents.worldbank.org/curated/en/493761468336840921/Preferential-trade-agreement-policies-for-development-a-handbook>

FRED (2017). *Economic Research*, Federal Reserve Bank of St Louis: [fred.stlouisfed.org](http://fred.stlouisfed.org)

Krugman, P. (2017): The Conscience of a Liberal. The New York Times, Opinion Pages: <https://krugman.blogs.nytimes.com/>

USTR (2017): The President's 2017 Trade Policy Agenda. Office of the United States Trade Representative: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/Chapter%20I%20-%20The%20President%27s%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf>

# COMERCIO MUNDIAL EN 2016: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

*María Inés Terra<sup>1</sup>*

El año 2016 fue el de menor crecimiento del comercio y del producto mundial desde la crisis global en 2009. En cuanto a este año y el próximo, las predicciones no son fáciles en virtud de la incertidumbre derivada de condiciones políticas y económicas. No obstante, todos los indicadores apuntan a una modesta recuperación del comercio y el producto en 2017-2018.

Este artículo analiza las perspectivas del comercio mundial en función de las tendencias observadas durante los últimos diez años y sus determinantes de corto plazo, a saber: la evolución del producto y la política comercial.

## **Tendencias del comercio mundial 2006-2016**

Entre 2006 y 2016 el valor del comercio mundial de mercancías y servicios creció a una tasa media anual de 3,2%; superando en el último año en un 37% los valores registrados en 2006. Las exportaciones mundiales de mercancías alcanzaron en 2016 los U\$S 15,9 mil millones y las de servicios los U\$S 4,8 mil millones. Durante esos diez años se distinguen tres períodos: el primero, de rápido crecimiento, que termina en 2008; el segundo, signado por la crisis del 2008 que deriva en una caída del comercio en 2009 y una rápida recuperación en 2010; finalmente, el tercero, de crecimiento lento a partir del 2011, registrándose el menor incremento en 2016.

En los primeros años del siglo XXI, el comercio mundial recibió un impacto positivo derivado del ingreso de China en la OMC. En 2009, el producto y el comercio mundial cayeron como consecuencia de la crisis financiera desatada en Estados Unidos y Europa. En 2015 bajaron abruptamente los precios internacionales del petróleo y otras materias primas, afectando profundamente a varias economías emergentes. En ese año, los precios de los combustibles cayeron un 45%.

En 2016, el valor de las exportaciones mundiales de mercancías descendió un 3,3% mientras que el volumen creció un 1,3%, lo que se explica por la caída de precios internacionales y la apreciación del dólar. La desaceleración del comercio mundial responde en gran medida a la caída de la demanda de importaciones especialmente afectada por la caída de la inversión en Estados Unidos y China. El reducido crecimiento de la economía mundial, tanto de economías en desarrollo como desarrolladas, pero en mayor medida de estas últimas, así como la caída del precio de las materias primas, redujeron la demanda de importaciones. Las economías emergentes, entre las que se destacan Brasil

---

1 Profesora del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

y la Federación Rusa, perjudicadas por la caída de precios de sus exportaciones, también contribuyeron a ese resultado.

Durante el período examinado, el comercio mundial de servicios mostró mayor dinamismo y menor volatilidad que el de mercancías. Creció a una tasa media de 6,2% anual entre 2006 y 2016, aunque cayó en 2009 y creció a una tasa media de 3,6% entre 2010 y 2016. En 2016 creció solo un 0,4%, resultado de comportamientos dispares entre regiones: un fuerte crecimiento de las importaciones de Estados Unidos, China, Japón e India, un modesto crecimiento de Europa y una caída significativa de países como Reino Unido, Brasil y Federación Rusa, y por el lado de las exportaciones un fuerte dinamismo de Irlanda, Japón, India y Alemania y una caída significativa de Reino Unido, China, Corea, Egipto y Sudáfrica. Mientras que viajes y otros servicios comerciales fueron los subsectores más dinámicos, las exportaciones del subsector transporte bajaron un 4,7% en 2016, acompañando el enlentecimiento del comercio de bienes.

La relación entre el comercio y el producto mundial, medido como exportaciones más importaciones de mercancías y servicios sobre PBI, aumentó desde un 23% en 2001 a casi el 30% en 2015. Desde la segunda post-guerra el comercio mundial fue más dinámico que la producción, impulsado por el cambio tecnológico y políticas comerciales aperturistas. Entre 1990 y 2008 el volumen de comercio mundial de mercancías creció a tasas que duplicaban el producto mundial. No obstante, esta tendencia cambió desde 2011, cuando el comercio creció a tasas similares, registrándose incluso en 2016 un crecimiento por debajo del producto.

No es la primera vez que la relación entre comercio mundial de mercancías y producto se mantiene en valores cercanos a uno y, aun cuando se espera una recuperación este año, se debate si esta caída responde a factores coyunturales o a un cambio en la tendencia de largo plazo. Entre los factores estructurales que podrían estar indicando un enlentecimiento sostenido del proceso de globalización, se señalan el fin de la guerra fría, la incorporación progresiva de India y China en la economía mundial y el desarrollo de internet, factores cuyo efecto dinamizador tiende a agotarse con el tiempo. Otro factor estructural que se menciona es el enlentecimiento del ritmo de especialización vertical a través de las cadenas de valor. Auboin y Borino (2017) subrayan el rol de la inversión para explicar este fenómeno. Estiman que un 90% de la caída de la elasticidad del comercio en relación al producto se explicaría por factores de demanda, entre los cuales se destaca el gasto de inversión, que es el componente de la demanda con mayor propensión a importar. El enlentecimiento en las cadenas de valor explicaría un 5% adicional. Por lo tanto, frente a una caída de la inversión, como ocurrió en los últimos años en China y Estados Unidos, se reduciría la propensión a importar.

El comercio mundial se concentra en torno a tres grandes polos geográficos: América del Norte, Europa y Asia. En 2016 las tres regiones daban cuenta de un 87% del comercio mundial de mercancías y servicios. En las últimas décadas las economías asiáticas, lideradas por China, ganaron participación en el comercio mundial desplazando a Europa y Estados Unidos. En 2000, Europa y Norte América representaban un 62% de las exportaciones mundiales, y Asia un 26%. En 2016 esas cifras pasan a 52% y 34% respectivamente. China se convirtió en el principal exportador y en el segundo importador

mundial de mercancías, detrás de Estados Unidos. América Central y Sudamérica representan un 3% del comercio mundial. Estados Unidos es el principal exportador mundial de servicios, lo sigue Reino Unido, en tanto China se ubica en el quinto lugar. China es el segundo importador de servicios, después de Estados Unidos.

En el largo plazo, el comercio mundial de manufacturas ha sido más dinámico que el comercio de productos agrícolas y de productos mineros y refinera. No obstante, entre 2006 y 2016, el mayor dinamismo correspondió al comercio de bienes agrícolas, que creció a una tasa media de 5% anual. En el mismo período, el comercio de combustibles y otras industrias extractivas cayó un 10% anual.

## El Producto Mundial

En el corto plazo se espera una lenta aceleración de la economía mundial, pero en un entorno económico y político de gran incertidumbre. En 2017 el producto podría crecer a una tasa de 2,7%, entre un mínimo de 1,8% o un máximo de 3,6%, y en 2018 un 2,8% (ver cuadro 1). De mantenerse las condiciones actuales, la OMC entiende probable que se alcance el 2,7%, aunque la aplicación de políticas monetarias, fiscales o comerciales más restrictivas puede derivar en un menor crecimiento. Un rebote de la inflación podría acentuar esas políticas monetarias restrictivas, como también podrían contribuir al menor crecimiento tanto la incertidumbre asociada a la negociación de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, como el auge de los movimientos populistas y anti-globalización que impulsen políticas comerciales proteccionistas. En contraste con lo expuesto, parece poco probable que se alcancen guarismos mayores al estimado.

En 2016 el producto mundial creció a una tasa de 2,3%, lo que supuso un enlentecimiento respecto al 2,6% logrado en 2015 y al 2,8% de promedio anual alcanzado desde 1980. Entre los factores que explican la lentitud de la recuperación económica de los últimos años se encuentran: el lento crecimiento de la productividad, el endeudamiento de muchas economías, los bajos niveles de inversión, la caída del comercio mundial y de los precios de materias primas, a los que se suman conflictos y tensiones geopolíticas.

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES			PBI REAL (tipo de cambio mercado)		
	2012-2016	2017P	2018P	2012-2016	2017P	2018P	2012-2016	2017P	2018P
TOTAL a	2,2	2,4 (1,8-3,6)	2,1-4,0	2,2	2,4 (1,8-3,6)	2,1-4,0	2,4	2,7	2,8
Economías desarrolladas b	2,1	2,8 (1,9-4,0)	2,1-4,2	2,6	3,0 (2,2-4,4)	2,0-4,0	1,7	2,0	2,0
Economías en desarrollo c	2,6	2,2 (1,8-3,4)	2,0-4,0	1,7	2,2 (1,8-3,3)	2,5-4,3	3,9	4,0	4,2
América del Norte	2,0	3,2 (2,7-4,0)	3,7-4,7	3,3	3,0 (1,8-4,8)	2,5-5,1	2,0	2,3	2,7
América Central y del Sur	1,0	1,4 (1,3-1,6)	2,2-2,6	-3,2	0,1 (-0,6-1,0)	1,0-3,0	0,2	1,0	2,0
Europa	2,2	2,8 (2,0-4,2)	1,9-4,1	2,6	2,9 (2,0-4,2)	1,6-3,6	1,5	1,8	1,7
Asia	3,1	2,5 (1,7-3,9)	1,9-4,4	3,2	3,2 (3,2-4,1)	2,8-4,6	4,2	4,3	4,0
Otras regiones d	1,5	0,8 (1,1-2,0)	1,0-3,0	-1,7	0,5 (-0,4-1,8)	2,5-3,0	2,0	2,4	3,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC (cuadro 1 informe de prensa 791)

a Cifras correspondientes a 2017 y 2018 son previsiones

b Promedio exportaciones e importaciones

c Incluye Comunidad de Estados Independiente (CEI), comprendidos antiguos miembros y los Estados miembros asociados

d Comprende África, CEI y Oriente Medio

En los últimos meses se observan indicios de una recuperación, pero con fluctuaciones y comportamientos desiguales según países y regiones. El PBI mundial se recuperó en la segunda mitad de 2016, pero se debilitó en el primer trimestre de este año.

El PIB de Estados Unidos creció a una tasa anual de 2,8% en el segundo semestre de 2016 frente a un 1,1% del primer semestre; y a 1,2% y 2,6% en el primer y segundo trimestre de 2017. Las últimas previsiones del FMI, corregidas en agosto de este año, estiman un crecimiento anual del PIB de 2,1% para este año y el próximo. En la Unión Europea, el crecimiento del producto durante 2016 se aceleró de 1,8% (primer semestre) a 2% para el segundo, manteniendo el mismo guarismo en el primer trimestre de 2017. En Japón, el crecimiento fue positivo en 2016: 2% en el primer semestre y 1,2% en el segundo. La Oficina del Gabinete de Japón acaba de anunciar una recuperación mayor a la esperada en el segundo semestre, datos que, anualizados, llevarían a un crecimiento del PIB de 4%.

Por su parte, los países en desarrollo se recobrarían al mejorar los precios de sus materias primas y la afluencia de capitales hacia las economías emergentes. Para estas últimas se proyectan tasas de crecimiento de 4,1% para 2017 y 4,5 para 2018. China, que creció a una tasa anual de 7,2% en el segundo semestre de 2016 y 6,6% en el primer semestre de 2017, mostraba signos de ralentización de su economía. En julio se anunció un crecimiento de su producción industrial de 6,2%, por debajo del 7,2% que se esperaba. La inversión inmobiliaria también muestra signos de enlentecimiento como resultado de políticas para frenar la suba de precios inmobiliarios en Pekín.

## **La Política Comercial**

Aun cuando movimientos proteccionistas y populistas han adquirido fuerza en varios países en el mundo, la principal fuente de incertidumbre en materia de política comercial se deriva del cambio de gobierno en Estados Unidos y los lineamientos en materia de política comercial de la nueva administración (USTD, 2017). Las promesas electorales proteccionistas se concretaron al comienzo de la Administración con la salida de Estados Unidos del TPP (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica) y, más adelante, con la apertura de la renegociación del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y el congelamiento del TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership). El nuevo gobierno atribuyó a los acuerdos de integración parte de los problemas por los que atraviesa la industria local y el empleo; y acusa a China y Alemania de manipular los tipos de cambio para ganar competitividad. Se propone que la política comercial impulse el crecimiento del producto y el empleo, fortalezca la base manufacturera, expanda las exportaciones agrícolas y de servicios, proteja la propiedad intelectual y evite la competencia injusta y basada en subsidios.

La decisión de retirar a Estados Unidos del TPP y renegociar el TLCAN obliga a las empresas a replantearse sus cadenas de suministros internacionales. La incertidumbre asociada a estas decisiones, a la que se suman las declaraciones y amenazas del propio presidente, puede tener un efecto importante sobre la postergación de decisiones de inversión. Se destaca en particular el caso del sector automotriz entre Estados Unidos y México o el sector de vestimenta y calzado frente al TPP. Por el momento no se percibe

una amenaza real de que Estados Unidos salga de la OMC. Tampoco se ha constatado un incremento de acciones utilizando mecanismos de defensa comercial de la OMC. No se ha concretado un incremento de aranceles u otras medidas que afecten las importaciones o las exportaciones. En materia de defensa comercial, en este año, Estados Unidos comenzó 13 investigaciones de las cuáles 7 afectan a China, cuando el año pasado, en el mismo período, se habían abierto 28 nuevas investigaciones, 17 de las cuáles afectaban a China.

De acuerdo al último informe sobre de Monitoreo del Comercio de la OMC, publicado en julio de este año, durante el período 16 de octubre de 2016 a 15 de mayo de 2017, se registraron 74 nuevas medidas restrictivas del comercio entre los miembros, en promedio: 11 medidas por mes<sup>2</sup>. A pesar del aumento de presiones proteccionistas y de movimientos antiglobalización, este es el nivel más bajo de medidas registradas desde que la OMC lleva estas estadísticas (2008). En el mismo período, los Estados Miembros implementaron 80 medidas de Facilitación de Comercio<sup>3</sup>, lo que también implica una caída significativa sobre el promedio histórico. Estas medidas afectan U\$S 183 mil millones, cifra muy superior a los U\$S 49 mil millones afectados por medidas restrictivas y a los U\$S 27 mil millones afectados por la iniciación de medidas de defensa comercial. Dentro de estas últimas, un 85% corresponde a investigaciones sobre dumping. Durante ese período se iniciaron 174 medidas de defensa comercial y se terminaron 71, lo que implica un aumento en el número de medidas de defensa comercial vigentes. Los sectores más afectados por estas medidas fueron: madera y productos de madera, vehículos, muebles y ropa de cama.

El Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC entró en vigencia en febrero de 2017, cuando fue ratificado por dos tercios de sus miembros (110 miembros notificaron la conclusión del proceso de ratificación). Estos indicadores demuestran que a pesar de la incertidumbre por la que atraviesa la economía mundial, los países han hecho un uso moderado de restricciones al comercio. Las dificultades mayores se avizoran por el lado de los mega acuerdos comerciales que parecen haber fracasado o entrado en un compás de espera.

### **Perspectivas del Comercio para 2017-2018**

Para 2017-2018 se espera que el comercio mundial siga un camino de lenta recuperación luego del modesto crecimiento de 1,3% registrado en 2016. La OMC estima

---

2 La OMC registra la introducción de nuevos aranceles sobre importaciones o exportaciones, el aumento de aranceles existentes, nuevas prohibiciones u otras restricciones cuantitativas sobre las importaciones, introducción de regulaciones y procedimientos aduaneros más complejos y requerimientos de contenido local. La base de datos se encuentra publicado en <http://tmdb.wto.org>

3 Eliminación o reducción de aranceles sobre importaciones o exportaciones, simplificación de procedimientos aduaneros, eliminación temporaria o definitiva de tasas sobre importaciones o exportaciones y eliminación de restricciones cuantitativas sobre importaciones o exportaciones.

un crecimiento del volumen de comercio de mercancías de 2,4% para este año, cifra que podría variar entre un mínimo de 1,8% y un máximo de 3,6%. Para 2018 el crecimiento se ubicaría en un mínimo de 2,1% y un máximo de 4% (OMC, abril 2017).

Esta recuperación respondería, en gran medida, a la reactivación de la economía mundial. Si se alcanza el crecimiento esperado del PIB mundial de 2,7% en 2017, se lograría una mejora significativa respecto al 2,3% observado en 2016 (OMC, abril 2017).

Durante el primer semestre de 2017, los principales indicadores sobre el comercio mundial exhibieron una evolución favorable. El Indicador de Perspectivas del Comercio Mundial de la OMC<sup>4</sup> se ubicó en 102,6 en junio de 2017, por encima del 102,2 correspondiente al primer trimestre del año, indicando que continuaría una moderada recuperación del comercio mundial de mercancías en el tercer trimestre del año (OMC, agosto 2017). Indicadores como el movimiento de containers en los principales puertos o pedidos de exportación muestran una evolución positiva.

La recuperación se daría en forma simultánea en las economías desarrolladas y en desarrollo, con mayor impulso en las primeras, cuyas exportaciones crecerían un 2,8% y sus importaciones un 3%. Para las economías en desarrollo, dichas cifras alcanzarían un 2,2%, tanto para exportaciones como para importaciones. Entre las economías en desarrollo contrasta el pobre desempeño de América Central y del Sur respecto a la aceleración de las economías asiáticas. La recuperación simultánea de todas las economías reforzaría el crecimiento e impulsaría el comercio mundial.

Como se advertirá, estas proyecciones suponen una lenta recuperación, puesto que se estaría retornando a los guarismos observados en el período 2012-2016, cuando el comercio mundial creció a una tasa media anual de 2,2%, las exportaciones de las economías desarrolladas al 2,1% y sus importaciones al 2,6%; mientras que las exportaciones de los países en desarrollo crecieron a un 2,6% y sus importaciones al 1,7%.

---

4 El WTOI (por sus siglas en inglés World Trade Overlook Indicator) estima el desempeño global esperado respecto a su tendencia en forma trimestral. Un valor de 100 indicaría que el comercio está creciendo conforme a las tendencias recientes, una cifra superior a 100 sugeriría un crecimiento superior, y una cifra inferior un crecimiento por debajo. Se confecciona a partir de los siguientes indicadores: pedidos de exportación, comunicados por los bancos centrales y los organismos nacionales de estadística de las principales economías industriales; toneladas-kilómetro de carga internacional, comunicadas por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA); movimiento total de contenedores en una docena de grandes puertos marítimos, expresado con el número equivalente de contenedores de 20 pies; cifras de venta o producción de vehículos automóviles en los principales mercados; datos aduaneros sobre el comercio de componentes electrónicos, en unidades físicas; y datos aduaneros sobre las corrientes comerciales de materias primas agrícolas.



## **Bibliografía**

- Auboin, M. – Borino, F. (2017) “The falling elasticity of global Trade to economic activity: Testing the demand channell”, WTO WorkingPaper ERSD 9 de abril.
- OCDE/CEPAL/CAF (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, OECD Publishing, París Acceso: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es>
- Naciones Unidas (2017) *Situación y perspectivas de la economía mundial 2017*, junio.
- OMC (2017) “World Trade Statistics Review 2017” Acceso: [www.wto.org/statistics](http://www.wto.org/statistics)
- OMC (2017) *Report to the TPRB from the Director General on Trade Related Developments* WT/TPR/OV/W/11, OMC, July10
- OMC (2017), Comunicado de prensa 791, 12 de abril.
- OMC (2017), World Trade Outlook Indicator, Comunicado, 7 de agosto.
- USTR (2017) “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of United States on the Trade Agreement Program”, Office of the United States Trade Representative, march 2017.

# ALERTA NUCLEAR EN COREA: ¿HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO?

*Lincoln Bizzozero Revelez<sup>1</sup>*

El lanzamiento de una bomba de hidrógeno por parte de Corea del Norte en septiembre de este año consolidó una línea estratégica y una posición en relación a la región, Estados Unidos y el “club nuclear” por parte de ese país. Es la continuación más definida con posibilidades de alcanzar otros territorios cercanos (e hipotéticamente también, aunque no inmediatamente a Estados Unidos). Los ensayos anteriores, 2006, 2009, 2013, dos en el 2016, dos tiros de ensayo del Hwasong14 de alcance intercontinental, en julio de este año, un nuevo modelo de misil, muestran que ha habido un incremento en los últimos años y una mejora del potencial y alcance.

El desarrollo nuclear por parte de Corea del Norte y sus tres ensayos recientes es uno de los factores, el más relevante en términos de la seguridad estratégica, que señalan un cambio en el escenario regional existente hasta hace unos años. El reciente cambio de gobierno en Estados Unidos con la asunción de Trump y las amenazas vía twitter prometiendo “fuego y cólera” en función de que la etapa de “paciencia estratégica” se había agotado y que se haría lo necesario, señalan otra variable de cambio en relación al escenario anterior. Finalmente, la República Popular China, otro de los actores principales, pieza fundamental en el mantenimiento del *status quo* hasta hace pocos años, ha variado su posición manifestado un distanciamiento del régimen norcoreano. El cambio notorio, no siempre tan visible, sobre todo cuando esta situación es una herencia de la guerra fría y todavía pesa como tal en las relaciones entre las dos Coreas y en el entorno regional, plantea nuevas disyuntivas en ese muro de separación (Bizzozero, 1995). En el escenario mundial, el incremento de la tensión nuclear, acelera el “reloj nuclear”, el posible advenimiento de una catástrofe que aparejaría consecuencias para toda la humanidad.

## **El imprevisible salto del “reloj nuclear”**

Desde que Corea del Norte se retirara del Tratado de No Proliferación Nuclear en el 2003, se plantearon momentos de tensión en la península y se activó el tema de la seguridad regional. Una de las consecuencias fue que Estados Unidos no solamente continuó con la presencia de tropas en Corea del Sur, sino que también extendió los programas y ejercicios militares.

El giro producido en la región por el retiro de Corea del Norte del Tratado de No Proliferación estuvo signado por el avance en el desarrollo tecnológico nuclear. Sin embargo, durante años se mantuvo un *status quo* frágil que permitió el Diálogo de los Seis donde participaron los principales actores involucrados: Estados Unidos, China, Rusia,

---

1 Docente-investigador del Programa Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

las dos Coreas y Japón. El nudo de la cuestión se centró en las distintas expectativas de los principales actores involucrados en relación al desarrollo del umbral nuclear en Corea del Norte. Para Corea del Norte, el arma nuclear significó un instrumento para sustentar el progreso (*songun*) y, a su vez, garantizar la defensa e independencia del país (Rodríguez, 2017). Es que el Ejército se encuentra en el corazón del sistema de Corea del Norte y es sustentado con un porcentaje importante del PBI (alrededor del 25%), lo cual asegura el tejido entre las fuerzas armadas y la sociedad. Para Estados Unidos, Japón y Corea del Sur el hecho de que Corea del Norte cruzara el umbral atómico introducía un elemento de inseguridad regional, con posibles derivaciones en el sistema internacional. Por otra parte para Estados Unidos y los integrantes del “club nuclear” el hecho generaba un efecto de demostración para otras posibles candidaturas a detentar la capacidad nuclear militar.

China por su parte, que ejerció el patrocinio de Corea del Norte, buscó mantener una tutela política controlada otorgando facilidades económicas con vistas a mantener geopolíticamente un *status quo*. De esta manera China se aseguraba mediante un control político de Corea del Norte que no se desestabilizara la península y alejaba los riesgos de una intervención militar de Estados Unidos que pusiera en riesgo la seguridad en la región fronteriza con Corea del Norte. Además para China, toda alteración en la región vecina supone poner en cuestión una de las prioridades de su política de estabilidad regional (Boniface, 2016).

Corea del Sur quedó como Estado subsumido en la geopolítica global, aunque tiene una baza importante a esgrimir: la experiencia de la *Política del Sol* que implementó el gobierno de Kim Dae-jung desde fines de la década del noventa durante diez años. Esa experiencia que tuvo como modelo primo la *Ostpolitik* impulsada por *Willy Brandt* hacia Europa del Este, incluyendo Alemania, permitía tener dos canales ligados entre sí: el de la cooperación económica y social con un fuerte instrumento de disuasión militar (Hellen-dorff, 2017). De esta manera, se aseguraban canales para el diálogo político-diplomático, que posibilitaran la resolución de conflictos, el tratamiento de asuntos diversos, un incremento de la confianza mutua en temas de la agenda común y nuevas posibilidades institucionales. La *Sunshine Policy* tuvo ese modelo con las diferencias de la especificidad cultural. La propuesta política se solventó en base a los valores coreanos (Confucio): la reciprocidad para la reconciliación entre el Norte y el Sur (Rodríguez, 2017). Esta Política posibilitó el desarrollo de relaciones económicas entre los Estados, una flexibilización en la política de frontera entre familias y la apertura de una zona económica especial en Kaesong donde trabajaban empleados de las dos Coreas.

La no resolución del núcleo de la cuestión vinculado a la seguridad sentó las bases para que el régimen norcoreano continuara el desarrollo del programa nuclear. Por otra parte, Estados Unidos continuó con la realización de maniobras militares conjuntas con Corea del Sur, además de mantener un contingente de unos treinta mil soldados en la península. De esta manera, la *Política del Sol* tuvo un límite en el propio núcleo referido a la seguridad en la península. Por otra parte, el desarrollo tecnológico nuclear posicionó a Corea del Norte como un actor del club nuclear no reconocido. De ahí que la búsqueda de reconocimiento por parte de Corea del Norte, busca situar el tema de la seguridad

regional en una perspectiva diferente, que Estados Unidos (y China) no quieren todavía reconocer.

De ahí que Corea del Norte continúe con los ensayos nucleares, en parte porque ha cambiado el escenario internacional (y regional), pero además para afirmar el componente de reconocimiento de su estatuto como país nuclear. El hecho de que China se haya distanciado del régimen y a su vez el actual presidente de los Estados Unidos insista en darle una lección a Corea del Norte, han hecho subir las previsiones de una guerra nuclear con imprevisibles derivaciones (Chalmers, 2017).

### **¿Hacia un nuevo equilibrio regional?**

Los cambios registrados en los gobiernos de los involucrados en el conflicto han generado un giro y han llevado a que los analistas prevean una resolución militar de la situación. En el caso de Estados Unidos, la utilización de twitter por parte de Trump provoca una escalada de la situación, aun cuando esos comentarios sean hechos personalmente (y no como Presidente). Esta situación es novedosa, porque en el ejercicio de su cargo, la canalización de la política es atemperada por el Departamento de Estado. De todas maneras, es el primer presidente de Estados Unidos que plantea una resolución militar de la situación en la península coreana.

Por otra parte, la República Popular China ha manifestado un distanciamiento de su aliado histórico. El distanciamiento se produce concomitantemente desde el lado norcoreano, donde los interlocutores confiables de China fueron sacados del gobierno (es el caso del tío de Kim Jong-un y del medio hermano). El ingrediente nuevo es que las recientes sanciones de las Naciones Unidas han comenzado a ser puestas en práctica también por China, que aseguraba un porcentaje importante del comercio con el exterior. De esta manera, Corea del Norte, quedaría más limitada económicamente y con dificultades de acceso a bienes esenciales. Si bien eso puede ser una buena cosa para llevar de vuelta al país a la mesa de negociaciones, en la mirada coreana, podría catapultar una salida militar.

Las perspectivas de una salida negociada son limitadas, entre otras cosas porque el núcleo de la cuestión no está resuelto. Por otra parte, en los últimos años fueron cayendo algunos puntales que obraban como reaseguros de la situación. Entre otros puntales que cayeron están el Diálogo de Seis y de la Política del Sol, a lo cual hay que agregar la denuncia del Armisticio de 1953 y también la denuncia de los acuerdos de no agresión por parte de Corea del Norte. De esta manera, las posibilidades de una resolución militar de la situación en la península se han hecho más patentes. Sin embargo, una resolución militar del problema coreano derivaría en una escalada en la región con consecuencias en países vecinos. De ahí que la propia Corea del Sur se haya hecho escuchar al igual que Japón. Por otra parte ni Rusia ni sobre todo China tienen interés en una guerra regional-nuclear que involucraría a ambos países. La República Popular propuso de nuevo una salida negociada: desnuclearización de Corea del Norte y al mismo tiempo un cese de los ejercicios militares en Corea del Sur. Esa propuesta en el ámbito de Naciones Unidas generó un cruce con el Embajador de Estados Unidos, lo cual muestra las dificultades en encontrar bases mínimas para comenzar a dialogar.

El avance del “reloj nuclear” puede ser irreversible con consecuencias catastróficas para la región (y el mundo). Esta posibilidad ha ido en aumento y ha llevado a un callejón donde ningún actor tiene capacidad por sí mismo de tomar el timón. El desafío inminente es que los principales actores involucrados puedan canalizar al resto hacia una mesa común en que puedan retomarse los canales de diálogo. Y de esa manera ir armando bases mínimas de entendimiento, para encarar una hoja de ruta con vistas a la seguridad conjunta en la península. La diferencia con el escenario anterior consiste en que efectivamente Corea del Norte ha desarrollado la capacidad nuclear, por lo que los ámbitos de negociación implicarán tener en cuenta tres niveles: el del “Club Nuclear”, el estratégico-global por el potencial alcance del Hwasong 14 y finalmente el regional. Esos tres niveles dan cuenta del nuevo escenario que ha modificado el que surgió post-guerra fría. Y el marco y parámetros en que los actores se encuentran confrontados ante el “alerta nuclear” para buscar un nuevo equilibrio regional.

## **Bibliografía**

- Bizzozero, Lincoln (2017) “Un recordatorio de un mundo pre-pos-global. *La Diaria* 27 de julio. Disponible: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/un-recordatorio-de-un-mundo-pre-pos-global/>
- Bizzozero, Lincoln (1995) “Viejos y nuevos muros en el Sistema Internacional” *Estudios Internacionales* n° 110, Santiago de Chile, pp. 223-250.
- Boniface, Pascal (2016) *La Géopolitique* Paris, Eyrolles. Tercera Edición.
- Chalmers, Malcolm (2017) « Preparing for War in Korea » *Royal United Services Institute* RUSI Whitehall Report 4-17. Disponible: <https://rusi.org/publication/whitehall-reports/preparing-war-korea>
- Hellendorff, Bruno (2017) « Corée du Nord. Quelles options pour une nouvelle détente ? » *Eclairage du GRIP*. 17 de agosto. Disponible : [https://www.grip.org/sites/grip.org/files/BRE-VES/2017/ec\\_2017-08-17\\_fr\\_b-hellendorff\\_0.pdf](https://www.grip.org/sites/grip.org/files/BRE-VES/2017/ec_2017-08-17_fr_b-hellendorff_0.pdf)
- Hellendorff, Bruno – Kellner, Thierry (2017) *Crise nord-coréenne: diplomatie, menace nucléaire et défense antimissile* Les Rapports du GRIP 2016/9, febrero 2017. Disponible : <http://www.grip.org/fr/print/2250>
- Rodríguez, Andrea (2017) « Un rayo de luz en la cooperación intercoreana » *El Orden Mundial*. 5 de julio. Disponible: <http://elordenmundial.com/2017/07/05/un-rayo-de-luz-en-la-cooperacion-intercoreana/>

*Parte segunda*

Regiones mundo



## LA DEMOCRACIA EN EL FILO DE LA NAVAJA<sup>1</sup>

*Olivier Dabène<sup>2</sup>*

Como en 2015<sup>3</sup>, Colombia aportó en 2016 el rayo de sol que hacía falta en la región. Al firmar el 26 de septiembre un acuerdo de paz histórico, luego de varias décadas de errancia, el Gobierno y la guerrilla de las FARC dieron muestras de madurez y sabiduría. La claridad, sin embargo, duró poco, ya que el 2 de octubre una estrecha mayoría de colombianos (50,2 %) rechazó mediante un referendo el “acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Fueron necesarios otros dos meses de negociaciones para llegar a un nuevo acuerdo, el cual fue firmado el 12 de noviembre.

Aunque bastante menos difundida por los medios de comunicación, la lucha contra la corrupción emprendida en Guatemala es prometedora. Llevados a prisión el ex-presidente Otto Pérez Molina, su vicepresidente y otras doscientas personalidades, el país empieza a levantar cabeza. Apoyada por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, entidad de las Naciones Unidas, la lucha contra el crimen organizado sienta un precedente para toda América Latina.

El fin de las negociaciones de paz en Colombia y los éxitos aún frágiles y reversibles de Guatemala contrastan de manera singular con la acumulación de nubes negras sobre la región. La dificultad para restablecer el crecimiento económico se da a la par con un fin de ciclo político que ha sido caótico y ha puesto en apuros a la democracia. A su vez, la regresión democrática genera inquietudes que retrasan la reactivación económica. Los viejos demonios de América Latina parecen haber regresado, pero las modalidades de las amenazas contra la democracia han cambiado.

---

1 Este artículo fue inicialmente publicado en *Amérique Latine. L'année politique 2016*. Les Etudes du CERI n° 226-227. Observatoire Politique de l'Amérique Latine et des Caraïbes (OPALC). Sciences Po. OPALC – CNRS.

2 Presidente del OPALC – Profesor del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po)- Francia.

3 Ver la introducción de la edición de 2015: “Amérique latine - L'année politique”, *Les Études du CERI*, n° 217-218, diciembre de 2015.



En diversos grados y por diversas razones, la democracia retrocedió en 2016 en Venezuela, en Brasil y en Centroamérica. Incluso en Colombia, la muy baja participación en el referendo (37,4 %) al tratarse de un tema tan delicado para el futuro del país, no es un signo de buena salud de la democracia. También fue muy baja la participación en las elecciones municipales en Chile<sup>4</sup>. En Haití, los comicios presidenciales de 2015, anulados en enero de 2016, han sido aplazados varias veces.

### **Retrocesos de la democracia**

En Venezuela, el campo chavista está acorralado, pero no contempla el fin de la revolución bolivariana. Después de haber perdido las elecciones legislativas en diciembre de 2015, el régimen se empeñó en hacer a un lado a la Asamblea Nacional. Fue así como en septiembre de 2016, la Corte Constitucional declaró “nulos y anticonstitucionales” todos los textos adoptados por la Asamblea, con el argumento de que esta última no acogió una sentencia del Tribunal Supremo que invalidaba la elección de tres diputados. De todas maneras, el estado de emergencia económica le permite al presidente Maduro gobernar por decretos. Al final del año, la Corte despojó a la Asamblea de su poder de examen y de voto del presupuesto de la nación.

El régimen también se esforzó por retardar la organización de un referendo revocatorio hasta 2017. En efecto, según la Constitución, deben celebrarse elecciones presidenciales anticipadas si la revocación del presidente ocurre durante la primera mitad de su mandato. En caso contrario, le incumbe al vicepresidente terminar el mandato. Mientras la oposición estaba empeñada en reunir las firmas del 20% del electorado, según lo exige la ley para convocar el referendo, el Consejo Nacional Electoral anuló el procedimiento el 20 de octubre.

Las maniobras dilatorias del régimen han contribuido tan solo a engrosar las filas de los opositores, ya exasperados por la situación económica y humanitaria literalmente catastrófica del país<sup>4</sup>. De igual modo, han acelerado su militarización. En efecto, en el marco de la gestión de la crisis, el régimen procedió a una delegación sustancial de poder en el Ejército, que ya ocupa un número importante de ministerios y gobernaciones. El 11 de julio, Maduro lanzó la Gran Misión de Abastecimiento Seguro y Soberano, confiando su gestión al general Vladimir Padrino López, ministro de Defensa. Al poner a “todos los ministerios y todas las instituciones del Estado bajo sus órdenes y subordinación absoluta”, consagró el poder absoluto de un fiel entre los fieles que se había opuesto a los militares autores del golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002. Por último, frente a la organización de manifestaciones cada vez más importantes, como las del 1 de septiembre y el 26 de octubre, el régimen ya no vacila en encarcelar a sus opositores, con el pretexto de que se está preparando un golpe de Estado.

---

<sup>4</sup> Véase el análisis de Eduardo Ríos en la versión en español del OPALC. *América Latina. El año político 2016*. OPALC – Sciences Po. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: [http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/América latina El año político 2016.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/América%20latina%20El%20año%20político%202016.pdf)

Es un verdadero golpe de Estado lo que ha tenido lugar en Venezuela, pero se trata de un autogolpe en cámara lenta. El 5 de abril de 1992, en Perú, el presidente Alberto Fujimori, con una maniobra similar, se había librado de un Congreso recalcitrante, a lo que le siguió un fuerte endurecimiento del régimen. Nicolás Maduro, por su parte, usa todos los recursos jurídicos para amordazar a la Asamblea, pero sin disolverla. En todo caso, se trata de una amenaza análoga contra la soberanía popular. Las violaciones de las libertades públicas y el creciente auge de las Fuerzas Armadas recuerdan también la maniobra peruana de desvío de la autoridad.

Por su lado, Brasil encarna una modalidad diferente de amenaza contra la democracia, respetuosa del derecho, pero sin amenazas contra las libertades y sin componente militar. Tampoco se pisotea la representación parlamentaria, ya que esta promovió el proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff y lo llevó a término el 31 de agosto.

Los expertos aún no se han puesto de acuerdo en una calificación para la destitución de Rousseff, si golpe de Estado institucional o simple revocación parlamentaria, por lo tanto legal<sup>5</sup>. Nadie duda que se respetó el procedimiento previsto por la Constitución. El motivo de la acusación que dio lugar al proceso, en cambio, sí es dudoso. Con el fin de minimizar los déficits públicos, el Gobierno retrasó algunas transferencias a organismos públicos, en particular al Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que financia los programas sociales. La parte acusadora considera que esta demora puede ser asimilada a un préstamo sujeto a la aprobación del Parlamento (artículo 359-A del Código Penal), e invoca la Ley 1.079 de 1950 que permite calificar estas operaciones de “crimen de responsabilidad” para instruir el proceso de la presidenta. La consideración es triple: determinar si el proceso se entabló efectivamente por motivos legales, ya que en caso contrario puede aplicarse de manera legítima la noción de golpe de Estado; imputar la responsabilidad de estos actos administrativos irregulares; y aplicar una pena eventual.

De acuerdo con un concepto emitido por una comisión técnica del Senado (*perícia*), sí hubo maquillaje de las cuentas públicas, pero no imputable directamente a la responsabilidad de la presidenta. El Ministerio Público (Yvan Marx), por su parte, estima que las demoras no pueden asimilarse a préstamos, pero que sí hubo ocultamiento de los déficits. En este contexto, la destitución parece desproporcionada para una falta muy banal cometida por todos los predecesores de Dilma Rousseff.

Por lo demás, las verdaderas intenciones de los opositores a la presidenta son muy claras. Gracias a interceptaciones telefónicas, se ha revelado hasta qué punto la campaña de lucha contra la corrupción (caso Lava Jato) tenía incómoda a la clase política. Si se libraban de la presidenta, los numerosos dirigentes políticos acusados o señalados podrían escapar de la justicia. Más allá de esto, Dilma Rousseff se había aislado progresivamente y su gestión de la crisis económica no había convencido a nadie. La presidenta también fue víctima de un vuelco de la coyuntura y de la venganza de una derecha por largo tiempo

---

5 Véase el análisis de Frédéric Loualt en la versión en español del OPALC. *América Latina. El año político 2016*. OPALC – Sciences Po. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: [http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/América latina El año político 2016.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/América%20latina%20El%20año%20político%202016.pdf)

alejada del poder, la cual aprovechó la complicidad de los medios de comunicación para atizar el descontento popular.

Como quiera que sea, la destitución de Rouseff marca el fin de un ciclo político durante el cual el Partido de los Trabajadores (PT) ganó cuatro elecciones consecutivas y arrastró consigo a toda la izquierda latinoamericana. La debacle del PT en las elecciones municipales de octubre confirmó este fin de ciclo.

En Centroamérica, Nicaragua encarna un autoritarismo electoral descrito en abundancia en la literatura de ciencia política<sup>6</sup>. Líder de la revolución sandinista (1979-1990), Daniel Ortega fue elegido presidente en 2006 y reelegido en 2011 gracias a que fue levantada la prohibición constitucional de la reelección por la Corte Suprema para ejercer un segundo mandato. En 2016, vuelve a ser candidato para su sucesión y espera ser reelegido sin dificultad, aunque no sin recurrir, él también, a maniobras torcidas con apariencia de legalidad<sup>7</sup>.

Del mismo modo en que las autoridades electorales peruanas invalidaron dos candidaturas faltando pocas semanas para la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 10 de abril de 2016, la Corte Suprema nicaragüense despojó al principal opositor, Eduardo Montealegre, de su mandato de diputado y de la presidencia del partido de oposición, el Partido Liberal Independiente (PLI), con lo cual quedó anulada su candidatura a las elecciones presidenciales. Por más que la oposición hizo manifestaciones de protesta todos los miércoles y a pesar de su denuncia de una farsa electoral, Ortega gobernará hasta el 2021, con su esposa como vicepresidenta, para gran satisfacción de los sectores populares que le guardan lealtad.

En Honduras, la violencia ejercida contra los defensores de los derechos humanos o del medio ambiente es constante desde el golpe de Estado de 2009<sup>8</sup>, como fue el caso del asesinato de la activista Berta Cáceres el 2 de marzo de 2016. En el plano electoral, el presidente en ejercicio Juan Orlando Hernández anunció en noviembre que se lanzará a su reelección, apoyándose, como en Nicaragua, en una decisión de la Corte Suprema que declaró “inaplicable” el artículo 239 de la Constitución que prohíbe la reelección.

En Haití, la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 25 de octubre de 2015 estuvo tan llena de irregularidades que debió ser anulada. Los nuevos comicios estaban programados para el 9 de octubre de 2016, pero debieron ser aplazados para el

---

6 A. Schedler (dir.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner, 2006.

7 Véase el análisis de Maya Collombon en la versión en español del OPALC. *América Latina. El año político 2016*. OPALC – Sciences Po. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: [http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/América latina El año político 2016.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/América%20latina%20El%20año%20político%202016.pdf)

8 Organización de Estados Americanos (OEA). Honduras, One of the Most Dangerous Countries for Human Rights Defenders – Experts Warn [en línea] 2016, 19 de agosto [consultado en 2016-11-16]. Disponible en Internet: [www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2016/118.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2016/118.asp)

20 de noviembre debido al paso del huracán Matthew. Las escasas capacidades del Estado explican la dificultad de Haití para consolidar su democracia.

### **Indiferencia y aceptación tácita de la comunidad internacional**

El procedimiento expedito que en 2012 condujo a la destitución del presidente paraguayo Fernando Lugo suscitó una respuesta rápida del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Los dos organismos de integración regional activaron su cláusula democrática y suspendieron a Paraguay hasta las elecciones presidenciales que sancionaron el retorno del país a la situación normal.

Nada de esto ocurrió en 2016. La crisis brasileña suscitó algunas observaciones críticas del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), el caprichoso Luis Almagro, quien denunció “incertidumbres jurídicas”. Venezuela, por su parte, decidió romper sus relaciones diplomáticas con Brasil, mientras que Ecuador y Bolivia llamaron a consultas a sus embajadores. Más allá de esta reacción esperada del campo bolivariano, la comunidad internacional manifestó su apego al respeto de las reglas, sin pronunciarse sobre el contenido de la acusación. Era ilusorio tal vez creer que la potencia dominante de Suramérica fuera tratada de otra manera.

En cuanto a Venezuela, la deriva autoritaria chavista hace tiempo ha sido objeto de cierta indulgencia en los países de América Latina gobernados por la izquierda. Por no querer atizar las brasas, estos gobiernos han preferido intentar hacer entrar en razón discretamente a los dirigentes venezolanos. Con la alternancia en Argentina en 2015, las cosas cambiaron. Mauricio Macri, entonces en campaña electoral, había prometido expulsar a Venezuela de la Unasur y del Mercosur. Aunque se echó para atrás, sí contribuyó a impedir que este país asumiera la presidencia rotativa del Mercosur, con el motivo de que no ha incorporado las normas comunitarias, y no porque viola la democracia. El nuevo ministro de relaciones exteriores de Brasil, José Serra, se mostró ofensivo y criticó la ausencia de democracia en Venezuela. La OEA, por su parte, eligió la política del avestruz y tampoco se ha propuesto hacer valer su carta democrática interamericana, adoptada el 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, el 23 de junio, Luis Almagro había presentado un informe devastador sobre las amenazas a la democracia en Venezuela.

Las presiones externas y las amenazas no parecen surtir efecto para motivar una transformación del régimen. El grupo de mediación designado por la UNASUR, conformado por los ex-presidentes de España (Zapatero), Panamá (Torrijos) y República Dominicana (Fernández), y al cual se unió el Vaticano, puede facilitar las condiciones para un diálogo con la oposición, pero los temas de discusión son limitados mientras el referendo revocatorio siga bloqueado.

La región, al parecer, se está finalmente acomodando a estas regresiones democráticas, así como que en el resto del mundo la comunidad internacional cierra los ojos frente a la deriva autoritaria de Rusia o de Turquía. América Latina ya no cree en sus dispositivos colectivos de defensa de la democracia, los cuales, a decir verdad, resultaron bastante poco eficaces en Honduras (2009) o en Paraguay (2012). En estos dos países, las cláusulas democráticas no impidieron a los autores de los golpes de Estado hacer a un lado a los presidentes progresistas y controlar la redistribución del poder.

Así algunos jefes de Estado de la región quisieran continuar por la vía de la defensa colectiva de la democracia, les sería bien difícil imponer sus puntos de vista. La polarización política del continente tiene paralizados a los organismos de integración desde hace ya algunos años. Ex-presidente de Colombia, el secretario general de la UNASUR, Ernesto Samper, desea aprovechar la dinámica generada por la firma del acuerdo de paz en su país. El 30 de agosto propuso organizar una cumbre regional por la paz y la integración, la cual le permitiría terminar su mandato en enero de 2017 con una nota positiva. No obstante, ese ambiente de “conciliación y convivencia” por el que aboga podría no ser, en el estado actual de las cosas, más que una utopía.

Así mismo, la propuesta chilena de una “convergencia en la diversidad” entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, aunque podría no dar resultados rápidamente, sí puede acelerar la transformación del regionalismo. La izquierda, muy debilitada por las alternancias en Argentina y Brasil, ya no tiene una estrategia de desarrollo alternativa al libre cambio. La integración regional en América Latina inició su regreso hacia una dimensión estrictamente comercial. Los temas políticos, como la defensa de la democracia o la defensa, ya no son de actualidad.

# LA ESTRATEGIA DE TRUMP EN AMÉRICA LATINA: ¿FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL COMO EFECTO LATERAL?

*Nicolás Comini - Max Paul Friedman<sup>1</sup>*

El enfoque “trumpiano” de los asuntos internacionales predica un unilateralismo que contiene, usualmente, altos niveles de incompetencia. Un ejemplo de ello es el retiro del Acuerdo de París sobre cambio climático, que provocó la soledad de Washington en las cumbres del G-7 de mayo en Sicilia y de G-20 de julio en Hamburgo.

Esta prédica tiene su correlato en América Latina y el Caribe, un subcontinente que pasó desapercibido durante la carrera presidencial, con dos excepciones principales: México y Cuba. La retórica anti-latina de Trump, que circuló ampliamente por los medios de comunicación de todo el hemisferio occidental, ha ofendido a los gobiernos progresistas de América Latina. Lo irónico del contexto actual es que el proteccionismo de la actual administración norteamericana está bloqueando incluso a sus aliados naturales en América Latina.

Esta situación genera efectos polarizantes en la región, dependiendo desde dónde se la observe. En ese sentido, el presente artículo propone una doble mirada. Por un lado, exhibe, inicialmente, una interpretación de los efectos del accionar del gobierno de Trump en América Latina. Desde este punto de vista, el panorama es evidentemente desalentador, sobre todo para los actores norteamericanos con afinidad legítima con la región y para los sectores latinoamericanos y caribeños interesados en profundizar sus lazos con Estados Unidos. Sin embargo, el ensayo va un poco más allá. Por ello propone complejizar el análisis y añadir, también, la visión de aquellos que perciben la nueva política de la Casa Blanca como una oportunidad para ampliar los niveles de autonomía de la región y diversificar su cartera de vinculación externa.

## **Pasos hacia atrás**

Desde una primera perspectiva, la llegada de Trump marca un fin de ciclo en la política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe. Al respecto, se asume que este cambio es fundamentalmente negativo, teniendo en cuenta su discurso antisistema -irónicamente arraigado en un gabinete de billonarios- y su aversión al multilateralismo.

El caso cubano se presenta como paradigmático e ilustrativo de tal afirmación. No tanto en lo referido a lo anti-sistémico y a lo multilateral, sino más bien a la vertiente “negativa” de esta nueva etapa. Sobran las razones para justificar tal afirmación, aunque

---

1 Nicolás Comini es director de la licenciatura y de la maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador de Argentina. Max Paul Friedman es profesor del Departamento de Historia y del School of International Service de la American University en Washington DC.

bastará con tan solo mencionar algunas de las más evidentes. Al respecto, el pasado 16 de junio el presidente Trump sostuvo ante una audiencia colmada de cubanoamericanos que “con la ayuda de Dios es que pronto alcanzaremos una Cuba libre”. Aquel día, Trump anunció que estaba “cancelando completamente el trato inaceptable con Cuba que promovió la administración anterior”<sup>2</sup>. Esto, por supuesto, tuvo efectos de corto plazo. Uno de los más evidentes fue el inmediato ataque de la Cámara de Comercio estadounidense, el lobby económico más poderoso del país que quiere fortalecer los lazos comerciales con Cuba, contra la política de Trump y de los senadores republicanos de Kansas, quienes están particularmente interesados en vender granos a los cubanos.

Con Cuba, Trump anotó un gol en contra. Se suponía que la histórica movida de Obama de transitar desde el aislacionismo hacia el compromiso conllevaría el cierre definitivo de la Guerra Fría. Luego de tantos años de hostilidad, la apertura de Obama provocó una enorme buena voluntad en la isla. Los cubanoamericanos podrían visitar más fácilmente a sus familias y llevarles dinero y suministros. Gente de a pie comenzó a vestir remeras estampadas con la imagen de Obama o la bandera norteamericana.

Cuando Obama visitó la capital cubana, la respuesta fue tan entusiasta que el Partido Comunista de Cuba comenzó a preocuparse por lo rápido que se movían las cosas. Es probable que la reversa que metió Trump sólo beneficie a las líneas duras cubanas, que se encuentran más cómodas con un conflicto congelado en el que pueden capitalizar la hostilidad de Washington como una excusa para la represión y la desaceleración de las reformas. Mientras tanto, los beneficiarios serán inversionistas de China, Rusia, España, Canadá y otros países que se están moviendo agresivamente hacia el mercado cubano.

Ahora bien, lo cierto es que, en los hechos, Trump no “canceló” la mayoría de la Obamapertura. No ordenó cerrar la embajada de Estados Unidos en La Habana, ni tampoco restauró los privilegios especiales inmigratorios para los cubanos. Sin embargo, su administración impidió a los turistas individuales ir a Cuba, a menos que lo hicieran en el marco de un tour educativo, religioso o de algún otro tipo permitido. En ese marco, aunque declaró que quería privar al gobierno cubano de dólares turísticos, al prohibir los viajes independientes, esto perjudica al sector privado cubano de casas particulares y paladares, a la vez que coloca nuevamente a los turistas en los autobuses que sólo frenan en los grandes hoteles y restaurantes manejados por el gobierno, frecuentemente por el ejército cubano. El plan de Obama pretendía pasar de un “cambio de régimen” a “un cambio en el régimen”, mediante la construcción de vínculos con la gente común. A partir de ahora, la política de Trump habrá de cortar muchos de esos vínculos, volviendo al estilo hostil que no produjo logros en la política estadounidense desde 1959.

La relación de Trump con América Latina se complica aún más si se toma en cuenta su actitud hacia México. En el centro de su campaña electoral se destacaba la extraña afirmación acerca de que México supuestamente enviaba criminales en calidad de inmigrantes y que se aprovechaba de Estados Unidos en su relación comercial bilateral. Mientras ordena la deportación de mexicanos y otros inmigrantes indocumentados, sus

---

2 Patricia Mazzei and Nora Gámez Torres, “Trump recasts Cuba policy, takes harder line than Obama on military, travel,” *Miami Herald*, 15 de junio de 2017.

propuestas anti-comercio van más allá de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y del abandono de la Asociación Transpacífica (TPP). Con esto ha debilitado el gobierno cooperativo de Enrique Peña Nieto y da fuego a la campaña del opositor izquierdista Andrés Manuel López Obrador.

En América del Sur, el ascenso Trump le ha dado mayores argumentos a los sectores antiimperialistas y post-hegemónicos. El caso venezolano demuestra cómo las presiones esgrimidas, tanto a nivel bilateral como a través de la OEA, no han contribuido más que a radicalizar la postura del gobierno de Nicolás Maduro y a profundizar la terrible crisis por la que atraviesa el país. Sin embargo, el impacto más notorio de la llegada de la nueva administración norteamericana ha tenido como destinatario a los gobiernos más cercanos a Washington. Una carrera especulativa parece darse entre países como Argentina, Brasil, Chile o Perú, cuya estabilidad económica y política depende, en gran medida, de la inversión externa directa y del comercio con el país del norte.

En Argentina, Macri prometió una “lluvia de inversiones” durante su campaña presidencial y, una vez aclimatado a la Casa Rosada, tomó posición explícita en las elecciones estadounidenses, apoyando a Hillary Clinton. La victoria de Trump no habría de afectar la confianza hacia Estados Unidos, algo que quedó demostrada en la visita de Macri a Washington en abril pasado. Pero el gobierno argentino no es el único país que depende, en gran medida, de la buena voluntad de Trump. La frágil coalición que lidera Temer en Brasil se ha encargado de sostener en diversas oportunidades que el aumento de las barreras arancelarias de Estados Unidos hacia México podría llevar a Washington a privilegiar la relación con Brasilia<sup>3</sup>. Sin embargo, la Casa Blanca parece demostrar poco interés en querer ayudar a resolver la delicada situación brasileña. El discurso oficial estadounidense es tan polarizador que el propio jefe de Estados peruano Pedro Pablo Kuczynski, llamaría a Sudamérica a unirse contra el proteccionismo de Trump<sup>4</sup>.

Desde esta forma de ver las cosas, Trump ha venido a dar marcha atrás a los avances promovidos por la gestión Obama, provocando, por un lado, la radicalización de los actores más reacios a Estados Unidos y debilitando, por otro, a sus principales aliados en la región. Esta política no sólo ha dañado la política exterior norteamericana, sino que también ha afectado negativamente a las estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos y caribeños, que perciben el debilitamiento de las instancias de diálogo multilateral y se ven golpeados por una retórica nacionalista, conservadora y, muchas veces, racista y discriminadora.

---

3 El País, “Temer cree que Trump beneficiará a Brasil y perjudicará a México”, 15 de noviembre de 2016. Disponible en: [https://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/15/america/1479237146\\_105967.html](https://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/15/america/1479237146_105967.html)

4 Télam, “El presidente Kuczynski instó a Sudamérica a unirse contra el proteccionismo de Trump”, 25 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201611/171657-pedro-pablo-kuczynski-contra-proteccionismo-donald-trump.html>



## Una alternativa para la región

Desde un punto de vista diametralmente opuesto, la llegada de Trump ha venido siendo leída como un alivio para la región. De hecho, muchos de los principios defendidos por el presidente estadounidense son los mismos que han proclamado los sectores desarrollistas durante las últimas décadas: soberanía, nacionalismo, proteccionismo, libertad de ataduras externas, o aversión a los mega-acuerdos de libre comercio, entre otros. El hecho de estar a cargo de la principal potencia del mundo y su evidente intervencionismo son lo que lo distingue del resto.

Para ser justos, la imagen de Hillary Clinton ha estado asociada en determinados ámbitos con cierto intervencionismo. Su propuesta de generar un Plan Colombia para América Central fue uno de los principales focos de críticas. Trump fue observado por algunos de los líderes como una oportunidad para la región. Rafael Correa, por ejemplo, sostuvo durante la campaña en Estados Unidos que “cuando llega un tipo así (Trump) creo que sería muy malo para Estados Unidos”, al mismo tiempo que aseguró que “para la tendencia progresista de América Latina, sería positivo”<sup>5</sup>. Lo cierto es que, incluso cuando existen cuestionamientos de diferentes órdenes a las actitudes de Trump, muchos de los países más reticentes a cooperar con Estados Unidos, han venido haciéndolo igual. Lenin Moreno ha demostrado su voluntad de acercarse a Washington y en julio Bolivia ha firmado un acuerdo aduanero con Estados Unidos.

Otro efecto considerado “positivo” por parte de determinados sectores en América Latina respecto de la administración Trump es que abre la oportunidad de repensar las prioridades en materia de inserción internacional y los mecanismos de cooperación regional. En México, por ejemplo, se ha despertado un enorme debate en torno a cómo el país se ha venido relacionando con el orden internacional. Se han agudizado las críticas hacia una integración dependiente en demasía de un solo país. En ese marco, la llegada de Trump ha logrado que México vuelva a mirar hacia el mundo en general y a América Latina en particular.

Por su parte, como ya ha sido mencionado, determinados actores en Cuba asumen la llegada de Trump como una suerte de alivio, de pausa. Para un gobierno acostumbrado a negociar según sus propios tiempos y condiciones, el nuevo contexto le otorga un mayor margen de maniobra para moldear los alcances de las reformas. La incertidumbre despertada, junto a la erosión de algunos de los soportes clave en la región -como Brasil, México y Venezuela-, legitima a quienes promulgan una mayor diversificación de las relaciones exteriores, poniendo especial hincapié no sólo en América Latina, sino también en Asia, Europa, Medio Oriente y en el norte de África.

La idea de que Trump contribuye a pensar, necesariamente, en la diversificación de la cartera internacional se extiende a lo largo y ancho del subcontinente. Los países de América Latina y el Caribe participan de un amplio número de mecanismos de cooperación regional. Muchos de ellos se encuentran visiblemente deteriorados, tales

---

5 Prensa Libre, “Correa dice que triunfo de Trump sería positivo para Latinoamérica”, 1 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.prensalibre.com/internacional/correa-dice-que-triunfo-de-trump-seria-positivo-para-latinoamerica>

como la UNASUR, el MERCOSUR, la CELAC o la Comunidad Andina. La fragilidad de los esquemas de cooperación regional se acelera cuando, como en la actualidad, los Estados pretenden no atarse a compromisos multilaterales. En ese sentido, Trump ha dado un empuje a los críticos del multilateralismo. Sin embargo, como efecto lateral no deseado, en algunos ámbitos se ha despertado la puerta a la creatividad para comenzar a proyectar nuevas estrategias que permitan sostener (o no perder en demasía) los niveles de intercambio político, social y comercial tanto a nivel regional como global. Para ello, la mencionada diversificación se torna esencial.

Para muchos de los países latinoamericanos y del Caribe, un viraje de México hacia la región podría tener un efecto positivo para algunas economías regionales, las cuales podrían hallar en aquel país un nuevo socio comercial y un mercado de gran tamaño. Asimismo, la tendencia hacia la desarticulación de los mega acuerdos regionales, resitúan en el centro de la escena al surgimiento de nuevos mercados de profundo interés para Latinoamérica, como la Unión Europea, África, Medio Oriente, el Sudeste Asiático o China.

Entre ellos, la principal alternativa a la dependencia de América Latina respecto de Estados Unidos es la obsesión de Trump en torno a Beijing. Actualmente el capital financiero público chino supera lo que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo invierten conjuntamente en América Latina. Además, los bancos comerciales chinos están aumentando sus inversiones en la región, especialmente en energía y transporte<sup>6</sup>. Los préstamos chinos están concentrados, fundamentalmente, en Brasil, Venezuela y Ecuador, pero otros países también están profundizando sus lazos económicos con China<sup>7</sup>.

Después de que la elección de Trump sellara el destino del TPP en noviembre de 2016, el presidente Xi Jinping firmó inmediatamente docenas de nuevos acuerdos comerciales en la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico celebrada en Lima. México, Chile y Perú mostraron su interés en la adhesión a la iniciativa de libre comercio de China, el Partenariado Económico Comprehensivo Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), que podría unificar a todas las economías más grandes de Asia, incluyendo India y Japón, detrás del proyecto chino.

Los críticos latinoamericanos que han venido señalado desde hace tiempo que la inversión china es extractiva y no ha contribuido demasiado al desarrollo están siendo escuchados en Beijing. En diciembre de 2016, un documento del Ministerio de Relaciones Exteriores de China proclamó la necesidad de alinear la inversión con las necesidades locales para promover la capacidad de desarrollo independiente, lo que demuestra que Beijing reconoce al menos el problema político de la excesiva dependencia de la explo-

---

6 Margaret Myers y Kevin Gallagher, “Chinese Finance to LAC in 2016,” *China-Latin America Report*, Global Economic Governance Initiative”, Boston University, febrero de 2017. Disponible en: <http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/12/Chinese-Finance-to-LAC-in-2016-Web-and-email-res.pdf>.

7 La cumbre empresarial China-América Latina y el Caribe, que se llevará a cabo en noviembre en Punta del Este, es tan solo una muestra del clima de negocios que vincula a los sectores comerciales y productivos de ambas partes.

tación de los productos primarios<sup>8</sup>. El 2 de febrero, poco tiempo después de que Trump reclamara el crédito para dar marcha atrás a la instalación de una planta de ensamblaje de Ford que iba a instalarse en México, éste último anunció que los fabricantes de automóviles chinos JAC construirían una fábrica de 212 millones de dólares en Hidalgo<sup>9</sup>. Ya sea China, India, Alemania o Japón, lo cierto es que la llegada de Trump le da sustento a aquellos que promueven la necesidad de priorizar a la subregión como espacio natural para un desarrollo sustentable de largo plazo y que cuestionan la dependencia externa vigente, especialmente aquella con Estados Unidos.

## Dos miradas

Ambas perspectivas tienen puntos en común, así como marcadas diferencias. Sin embargo, de ellas se desprende una serie de conclusiones preliminares. En primer lugar, que la administración Trump está desarrollando una política exterior autodestructiva, que a su vez afecta negativamente a sus principales aliados de la región. En segundo orden, que dicha política es percibida con profunda desconfianza. En tercer lugar, que el discurso del gobierno actual de Estados Unidos le da fuerza a quienes promueven valores como el proteccionismo, el bilateralismo y la ausencia de ataduras externas, afectando, asimismo, a los propios intereses norteamericanos. En cuarto lugar, que esto lleva a que al interior de los países se amplifiquen los debates sobre los diferentes esquemas de cooperación regional. Mientras que muchas de las organizaciones se encuentran en un grave estado -algo evidente en UNASUR o la CELAC, por ejemplo-, el nuevo contexto parece darle la derecha a quienes argumentan que una estrategia de inserción internacional que no privilegie a la propia región parece carecer de sentido. Negociar con las grandes potencias implica, necesariamente, hacerlo coordinadamente y sobre la base de objetivo e intereses comunes, ahora más que nunca.

Todo esto contribuye a darle la razón a quienes promulgan la necesidad de diversificar los vínculos externos. Y aquí la relación con Washington y Beijing vuelve a aparecer en el centro del análisis. Ante el creciente desafío del país asiático y la efectiva crítica latinoamericana, Obama trató de usar acuerdos de libre comercio y concesiones diplomáticas para frenar el deterioro de las relaciones interamericanas.

Con Trump, la confrontación con China se convierte en una alternativa más plausible, especialmente porque miembros clave de su equipo de seguridad conciben como una verdadera posibilidad que la creciente influencia económica china conduzca a un aumento de la influencia política en la región, algo que en realidad ya sucede. Todo esto tiene un telón de fondo y es el temor a que esa dinámica plantee un reto a la seguridad de Estados Unidos.

---

8 Ting Shi and John Quigley, "China Seizes Opening in U.S. Backyard as Trump Upends Policy," *Bloomberg*, 2 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-02/china-seizes-opening-in-u-s-backyard-after-trump-upends-policy>.

9 "Chinese automaker JAC to produce cars in Mexico," *Xinhua News Service*, 2 de Febrero 2017.

Tras construir un gabinete en el que no participa ni siquiera un sólo latino por primera vez en tres décadas, Trump se ha apoyado en varios asesores que perciben la actividad china en América Latina como una amenaza a la Doctrina Monroe, en la que todavía tienen fe<sup>10</sup>. El secretario de Seguridad Nacional, John F. Kelly, es quien tiene, quizás, mayor experiencia en temas latinoamericanos dentro del actual gabinete, habiendo pasado los últimos cuatro años como jefe del Comando Sur de Estados Unidos, responsable de las operaciones militares en el hemisferio occidental al sur de México. Esto puede hacer que sea susceptible a proyectos cooperativos de seguridad regional. No obstante ello, advirtió que los crecientes lazos económicos chinos pueden convertirse rápidamente en lazos militares chinos.

Por su parte, el efímero Director para Asuntos del hemisferio occidental en el Consejo de Seguridad Nacional, el ex oficial de inteligencia militar Craig Deare, denunció que el gobierno de Obama había enterrado la doctrina Monroe como “una clara invitación a aquellos actores extra regionales que buscan oportunidades para aumentar su influencia”<sup>11</sup>. Otros estrategias políticos de Trump han incluso señalado el peligro de un nexo evidente entre el nacionalismo latinoamericano y el terrorismo de Medio Oriente<sup>12</sup>. Si esa noción llegara a primar, tal vez por un incidente imprevisto, es probable que veamos un gobierno de Trump comprometido con el vigoroso unilateralismo en América Latina en nombre de la seguridad nacional. Desde cualquiera de las dos visiones aquí presentadas, el escenario resulta dificultoso para los gobiernos “amigos” de Trump y altamente incierto para los refractarios.

---

10 Max Paul Friedman, “Return of the Monroe Doctrine: Making Latin America Irate Again.” AULA Blog, Center for Latin American and Latino Studies, 2 de Febrero de 2017. Reeditado como “Is Trump Resurrecting the Monroe Doctrine?” Christian Science Monitor, 5 de febrero de 2017.

11 Craig A. Deare, “Latin America,” en *Charting a Course: Strategic Choices for a New Administration*, editado por R.D. Hooker, Jr. (Washington: National Defense University Press, 2016), citado en Matthew Taylor, “Open Questions about Latin American Relations During the Trump Administration”, 25 de enero de 2017. Disponible en: <http://blogs.cfr.org/oneil/2017/01/25/the-big-questions-and-challenges-the-trump-administration-will-face-in-latin-america/>

12 Este fue el caso, por ejemplo, el estratega político de la Casa Blanca Steve Bannon; del segundo de Bannon, Sebastian Gorka; el miembro del equipo de transición Yleem Sarmiento de Poblete; y del Asistente Especial del Departamento del Tesoro Jon Perdue.

# EL ESCENARIO EN ARGENTINA: PERSPECTIVAS GLOBALES Y REGIONALES DEL CAMBIO POLÍTICO

*Melisa Deciancio - Juliana Peixoto<sup>1</sup>*

A lo largo del año 2017 la agenda de política exterior de Mauricio Macri y la administración de la coalición Cambiemos se concentró en avanzar dentro del marco discursivo propuesto en la campaña, manteniendo la visión del cambio de rumbo y la redefinición de las alianzas establecidas por el gobierno anterior. El “regreso al mundo”, la nueva inserción “madura” e “inteligente” del país en los mercados internacionales y el discurso de acercamiento a Estados Unidos y Europa se constituyeron en el centro de una política exterior orientada a abandonar el “aislamiento” al que condenaba el gobierno anterior y del “Sur” como identidad, en tanto fuerza de movilización para promover cambios al orden internacional vigente (Comini – Tussie, 2016). De la mano del proyecto de liberalización económica, las señales a los mercados y la búsqueda de inversiones extranjeras fueron el centro de las relaciones exteriores argentinas en el último año.

La vuelta al mundo se apoyó en una serie de viajes del Presidente y de visitas de mandatarios internacionales al país, en claro gesto del nuevo lugar que la Argentina ocuparía en el sistema internacional. La renuncia de la Canciller Susana Malcorra y la llegada del diplomático Jorge Faurie no significaron un viraje en la política exterior sino la continuidad de un mismo estilo. La política exterior continuó siendo primordialmente presidencialista, hecho manifiesto en la centralidad de Mauricio Macri en las reuniones con sus pares de otros países y su rol en los foros multilaterales donde participó. El estandarte de las “relaciones maduras y pragmáticas con todos los países del mundo”<sup>2</sup> fue reafirmado por el presidente en la apertura de las sesiones en el Congreso de la Nación, con especial énfasis en las visitas de los líderes del G7. Así, los líderes internacionales extra-regionales ocuparon un lugar privilegiado en la búsqueda de inversiones y la nueva estrategia de relacionamiento externo argentino.

Sin dudas los cambios en el escenario internacional —especialmente marcados por la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca— obligaron a replantear la agenda inicial de la administración de Cambiemos. El “efecto Trump” y su combinación de unilateralismo y nacionalismo obligó a redefinir las estrategias no sólo de alineamiento con Estados Unidos sino también regionales. El proyecto inicial de acercamiento a la Alianza del Pacífico, con un modelo de integración abierto - con presencia de temas como compras públicas, innovación, mercado de servicios y capitales - también debió replantearse. En

---

1 Investigadoras del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO/Argentina y becarias posdoctorales del CONICET.

2 Casa Rosada. (2017). *Discurso del presidente Mauricio Macri en la apertura del 135° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina*. Buenos Aires.

ese camino, al país empezó a reformular el lugar que el Mercosur tendría para la nueva estrategia de inserción argentina.

Este trabajo se centra en analizar la estrategia de política exterior adoptada por el Presidente Mauricio Macri en Argentina a lo largo del 2017 y entendiéndola como parte de una agenda donde adquieren particular relevancia el vínculo con los países centrales, las continuidades y rupturas de alianzas estratégicas respecto del gobierno anterior, y el lugar otorgado a los foros regionales.

### **La vuelta al mundo, rupturas y continuidades**

El vínculo con Estados Unidos se mantuvo en un tono de cordialidad, luego del traspie anterior a las elecciones donde tanto el presidente Macri como la Canciller Susana Malcorra se declararon abiertamente a favor de la candidata demócrata, Hillary Clinton. El presidente se reunió con Trump en Estados Unidos, y meses más tarde recibió la visita del vicepresidente Mike Pence en el marco de su gira por América Latina. Desde el inicio del gobierno de Mauricio Macri pareciera que el tema rector de la agenda bilateral fue la apertura del mercado estadounidense a los limones argentinos primero —medida que Trump prohibió ni bien asumió su cargo<sup>3</sup>— y la suba de los aranceles al biodiesel meses más tarde<sup>4</sup>. Durante la visita de Pence, se emitieron señales de colaboración en materia de narcotráfico y terrorismo, aunque sin especificar en qué frentes y con qué modalidades; y, en lo comercial, se acordó que Estados Unidos autorice el ingreso de limones a cambio de que Argentina abriera el mercado de cerdo a Washington (Tokatlian, 2017).

Superado en primero traspie, la agitada agenda internacional del Presidente Macri se evidenció tanto en los viajes presidenciales como en las visitas recibidas y se concentró en una serie de socios “estratégicos” en la búsqueda de inversiones, principalmente en los sectores aeronáutico y energético, y en las posibilidades de incrementar las exportaciones de materias primas argentinas<sup>5</sup>. En su gira por Asia, específicamente, China y Japón, se detuvo en los Emiratos Árabes Unidos, a quienes calificó de “socios estratégicos” de la Argentina y apuntó nuevamente por la necesidad de recibir inversiones.

A pesar de mantener un discurso de distanciamiento con la política exterior del kirchnerismo y sus socios, la relación con China se mantuvo en continuidad con lo acordado por la gestión anterior. Tal y como afirma Míguez, la relación económica con China vino para quedarse, y, a pesar de las críticas recibidas por parte del *establishment* a la sociedad estratégica establecida por el gobierno anterior, en la práctica las relaciones

---

3 Ver Página 12, “Trump suspendió la importación de limones argentinos”, 23 de enero de 2017, <https://www.pagina12.com.ar/15809-trump-suspendio-la-importacion-de-limones-argentinos>

4 Vale la pena agregar que Argentina es el mayor productor mundial contra-estación de limones del hemisferio sur y, es uno de los principales exportadores mundiales de biodiesel. En el 2016 el 92% de la exportación tuvo como destino a Estados Unidos lo que representó el 18% del comercio bilateral (Datos INDEC, Complejos exportadores, 2016).

5 Infobae, “Antes de viajar a China, Mauricio Macri se reunió en Dubai con funcionarios y empresarios de los Emiratos Árabes Unidos”, 13 de mayo de 2017.

con el gigante asiático resultan muy difíciles de dismantelar (Míguez, 2016). En el afán de adoptar una política exterior acorde a los cambios del escenario internacional y a las necesidades del país en materia de comercio e inversiones, China continúa siendo central para la inserción internacional del país, representando el 16% del total de las exportaciones de soja, por un total de USD 2900 millones en 2016<sup>6</sup>. Es así que durante la visita del presidente a China, se firmaron 21 acuerdos por USD 15.000 millones en materia de infraestructura y minería.<sup>7</sup>

Con el mismo espíritu de la nueva inserción en el mundo, las visitas de líderes mundiales ocuparon gran parte de la agenda internacional de Macri. La visita del Primer Ministro de Japón tuvo como objetivo desarrollar una alianza estratégica en cuestiones de inversión y comercio. Japón se mostró interesado en aumentar la compra de carnes, frutas y granos a la Argentina, y empresas japonesas como Mitsubishi, Mitsui y Marubeni expresaron interés en invertir en el sector automotor cordobés, y otras empresas japonesas en el norte argentino para la extracción de litio para baterías. A su vez, la visita del Primer Ministro Israelí Netanyahu implicó un giro no sólo económico sino también simbólico de ruptura con la política exterior de Cristina Kirchner. De hecho, es la primera vez, desde la creación del Estado de Israel, que un Primer Ministro de éste país visita la Argentina. La anulación del Memorándum con Irán firmado por Cristina Kirchner, el acercamiento a Israel y el compromiso con los sectores más conservadores de la comunidad judía local para el esclarecimiento de los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA son muestras de un giro simbólico fundamental en este campo.

La visita de Ángela Merkel al país tuvo un impacto no sólo nacional sino también regional. Se enmarcó en la estrategia del gobierno argentino de transmitir en el escenario internacional la idea de que el país atraviesa un nuevo rumbo en relación a sus estrategias de relacionamiento externo: apertura al mundo, mayor integración comercial, apoyo a la lucha contra el terrorismo y defensa de los derechos humanos y del medio ambiente. En el encuentro bilateral se retomaron las negociaciones referidas a la creación de un área de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea. Se espera que antes de fin de año se firme el acuerdo que se extenderá a 28 países europeos y 11 pares sudamericanos, entre miembros plenos y asociados - y de concretarse será la segunda área de libre comercio más grande del mundo, en cantidad de miembros - aunque algunas dificultades en el tema agrícola pueden seguir siendo un obstáculo para su firma<sup>8</sup>.

En lo que casi parece un *dejà vu* de la Argentina de 1990, en el ámbito multilateral, el presidente argentino solicitó el ingreso de la Argentina a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y utilizó el escenario provisto por la cumbre del G20 en Hamburgo para continuar en su búsqueda de nuevos socios estratégicos. Allí, el presidente aprovechó para reforzar sus señales al mercado internacional, al defender el libre comercio y reclamar por la situación en Venezuela, donde encontró el

---

6 Datos del INDEC (2016) Complejos exportadores.

7 Télam, "La lista de acuerdos firmados entre Argentina y China", 17 de mayo de 2017.

8 Valor Económico, "Oferta insuficiente põe acordo em risco, vê Mercosul", 02 de octubre de 2017.

respaldo de los presidentes Enrique Peña Nieto, Michel Temer y Mariano Rajoy<sup>9</sup>. En el marco de la cumbre, el presidente mantuvo reuniones con el primer ministro de Singapur, Lee Hsieng Loong, con el premier indio, Narendra Modi, y con su homólogo turco, Recep Tayyip Erdogan. Todos estos encuentros estuvieron enfocados en el desarrollo del comercio bilateral y continuar con la idea de ampliar los socios estratégicos del país, además de ir forjando la agenda para la próxima reunión del G20 que tendrá lugar en Buenos Aires en 2018. Asimismo, en Diciembre de 2017 el país será sede de la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC, que tiene lugar por primera vez en América del Sur, con una agenda que busca avanzar en nuevos temas como comercio electrónico, pero también promete avances en los grandes temas que frenaron la Ronda de Doha como el tema agrícola.

Con esta oleada de construcción de vínculos internacionales “maduros” y “responsables” a donde se dirigió la agenda de política exterior del presidente Macri resta ponderar el lugar que adquiere la región y, especialmente, el Mercosur en un escenario marcado por la búsqueda de inversiones extra-regionales y las disputas en torno a las nuevas alianzas y modelos de inserción internacional.

### **De la región al mundo, repensando la integración en tiempos de Macri**

Luego de muchas especulaciones sobre el futuro del MERCOSUR con la llegada del mandatario Mauricio Macri, el escenario parece estar un poco más nítido. Las primeras inquietudes acerca del cambio en la política exterior Argentina con relación al bloque y el temor de que éste perdiera relevancia en la agenda no tomaron en consideración algunos factores importantes.

El MERCOSUR es un acuerdo regional sobreviviente –o “resiliente” (Dabène, 2012; Rivarola – Briceño Ruiz, 2013; Sanahuja, 2016). Además posee un carácter híbrido (Peixoto-Perrota, 2017). En ese sentido, el bloque posee una dinámica propia y ha atravesado en su cuarto de siglo ciclos políticos diferentes y divergentes, corrientes de integración contrapuestas, sin seguir fielmente ninguno de los modelos prescriptivos de regionalismo (regionalismo abierto, regionalismo post-hegemónico, etc). Algunas razones para eso se encuentran en la alianza estratégica entre Argentina y Brasil, en variables estructurales como las asimetrías en el tamaño de los mercados, en el desarrollo y diversificación del tejido productivo, el nivel de vulnerabilidad a *shocks* e interferencias externas. Es decir, la dinámica del MERCOSUR es influenciada sólo parcialmente por los ciclos políticos, diferentes y contrapuestos, vividos por el bloque desde su creación. Vale decir, no es tan sencillo desarticular ese “MERCOSUR inercial”.

De todos modos, hay algunos desafíos para el bloque. En primer lugar, la creciente presencia de China en los mercados de los países, muchas veces desplazando los socios

---

9 Infobae, “Mauricio Macri a fondo en el G20: hizo lobby con Donald Trump, trató con apatía a Theresa May, negoció con Emmanuel Macron y fustigó a Cristina Kirchner”, 15 de julio de 2017.



del MERCOSUR, otras veces desplazando a terceros países (Paikin – Dulcich).<sup>10</sup> En ese sentido, China sigue siendo un factor fragmentador para el bloque y con relación a eso, no hubo diferencia con la gestión anterior de Cristina Kirchner como se ha mencionado anteriormente. En segundo lugar, la coyuntura actual del bloque frente a la caída de los precios de las *commodities*. Según datos del BID-INTAL, en el periodo 2015-2016, Argentina tuvo un saldo deficitario en el comercio de bienes después de 15 años luego de que sus exportaciones cayeron más que sus importaciones por el efecto de la crisis en Brasil (BID, 2017). A su vez, Brasil, si bien tuvo superávit, está inserto en una profunda crisis lo que hizo que las importaciones cayeran más que las exportaciones. Paraguay se vio afectado por el menor dinamismo de sus principales socios comerciales, en particular del MERCOSUR, y por la reducción de los precios de las materias primas mientras que Uruguay tuvo una caída en importaciones a raíz de las menores compras de petróleo, y de las exportaciones por el deterioro de la demanda de sus principales socios comerciales.

Vale destacar, como se ha mencionado, la relevancia del “efecto Trump” para la nueva definición del bloque. La intención de “volver al mundo” por medio, entre otras cosas, de la firma de tratados de libre comercio se deparó con la realidad de que en Estados Unidos —aunque no exclusivamente— el rechazo a la globalización ganó las elecciones. Ello ha obligado a la Argentina a recalcular el valor del bloque como plataforma. De hecho, el discurso ha cambiado rápidamente hacia la intención de revitalizar el bloque, de asumir la presidencia pro-tempore para buscar cooperación comercial con otros países desde la plataforma regional y de reanudar las negociaciones con la UE, Japón y Alianza para el Pacífico. En este escenario, el presidente Macri sostuvo un discurso de revitalización del bloque, con una intencionalidad declarada de reformar el MERCOSUR, bajo la premisa de la necesidad de “adaptar el bloque al Siglo XXI”, o que “el Mercosur debe comprometerse a ser protagonista del futuro y ser un actor central a la hora de afrontar los desafíos internacionales”.<sup>11</sup>

En ese sentido, a cargo de la presidencia pro-tempore, el Presidente se propuso liderar esas reformas tanto en términos económicos como políticos. En términos económicos, como emergió de sus reuniones con Ángela Merkel, el presidente impulsó el aceleramiento de las negociaciones con la Unión Europea para la firma del acuerdo de libre comercio con el bloque. Así mismo, planteó la necesidad de avanzar en una posición conjunta sobre la cuestión agrícola en la próxima reunión de la OMC en Buenos Aires. En términos políticos, una de las primeras medidas que lideró Argentina fue la suspensión de Venezuela del bloque, tarea que contó con el apoyo de Brasil y Paraguay. Uruguay, si bien se oponía en principio, no tuvo otra alternativa que plegarse a la posición

---

10 Paikin, D. y Dulcich, F. (2017). “El sexto socio del MERCOSUR: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 6, n. 12 (ene-jun). ISSN 1853-9254.

11 La Nación, “Mauricio Macri encabeza la cumbre del Mercosur con un “llamado a la paz” en Venezuela”, 21 de julio 2017.

mayoritaria de los demás socios.<sup>12</sup> La cuestión de Venezuela fue una de las principales preocupaciones del presidente en la región. Aprovechó tanto foros internacionales como el G20 y regionales como UNASUR y MERCOSUR para presionar sobre la situación venezolana. Anuló la condecoración de la Orden del General San Martín que había entregado Cristina Kirchner a Maduro y forzó una reunión de cancilleres del Mercosur para terminar con la pertenencia de Venezuela al bloque regional. Finalmente, Uruguay no tuvo otra alternativa que plegarse a la posición de Argentina, Brasil y Paraguay.

En esta redefinición del lugar del Mercosur tanto en la agenda del gobierno como en el lugar que se busca darle en la economía mundial el bloque vuelve a cobrar un tipo de relevancia que marca un alejamiento del espíritu de la última década pero que mantiene los desafíos presentes desde su creación.

### Reflexiones finales

Argentina ha mostrado señales importantes de cambio en su estrategia de posicionamiento internacional desde la asunción de Mauricio Macri como presidente. La retórica más tercermundista de la etapa anterior dio lugar a la idea de “volver al mundo”, como significado de reaceramiento a los países centrales y un uso instrumental del Estado, donde se produce prácticamente una unificación del poder político con el de las clases dominantes, en detrimento de los márgenes de autonomía relativa (Míguez, 2017). Se observaron cambios en todas alianzas del país: algunas relanzadas, algunas reformuladas, algunas inauguradas, como señal de que el país está más alineado a las potencias y con esperanza de que eso signifique la llegada de inversiones, más acceso a créditos y a mercados, en tiempos de ajuste y caída histórica del precio de las *commodities*.

Sin embargo, algunos temas han manchado esa nueva estrategia de posicionamiento, relacionados con problemas internos, como ser algunos de histórica relevancia para el país, como es el caso de los derechos humanos. En ese sentido, la detención arbitraria de Milagro Sala o la desaparición forzada de Santiago Maldonado en manos de fuerzas de seguridad del Estado suscitaron expresiones de preocupación por parte de Naciones Unidas o de ONGs internacionales como Amnistía Internacional.

De cara al futuro, y ante una situación de ajuste y tensión en los sectores laborales, temas pendientes como la reforma laboral (que ya está en marcha en Brasil), son cuestiones fundamentales. El conflicto con gremios docentes y de científicos y universitarios ante reformas educativas y recorte del financiamiento para la ciencia y la tecnología son otros temas internos que repercuten en la opinión pública. El ajuste de la economía por ahora se viene disfrazando con toma de deuda externa.

En algún sentido, el desafío será evitar que las preocupaciones y disputas internas opaquen el discurso exitista de la política exterior. ¿Logrará el gobierno sostener las señales que busca dar al mundo - tanto en términos económicos pero también políticos - en medio a los varios desafíos de la agenda interna y esos episodios de violación de los

---

12 Infobae, “La expulsión de Venezuela del Mercosur, un triunfo político de Mauricio Macri”, 6 de agosto de 2017.

derechos humanos que tuvieron visibilidad internacional? Las reuniones de la OMC en diciembre de 2017 y del G20 en 2018 serán escenarios claves para eso.

## Bibliografía

- BID (2017). “Los futuros del MERCOSUR: nuevos rumbos de la integración regional” *Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe* Nota Técnica IDB-TN-1263, Buenos Aires, marzo.
- Comini, N. (2017). “Macri in the next 100 days”. *AULABLOG*, Latin American and Latino Studies, American University. Junio. Disponible: <https://aulablog.net/2017/06/>
- Comini, Nicolás - Tussie, Diana (2016). “Argentina, nuevo gobierno, giro estratégico”. En Lincoln Bizzozero Revelez – Wilson Fernández Luzuriaga *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2015-2016*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – Programa de Estudios Internacionales – Ediciones Cruz del Sur, pp. 83-86.
- Dabène, Olivier (2012): “Explaining Latin America’s Fourth Wave of Regionalism. Regional Integration of a Third Kind” En *Congress of the Latin American Studies Association*, San Francisco, CA, 25 Mayo
- Míguez, María Cecilia (2017). “La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri ¿Situación instrumental del Estado?”, *Revista Estado y Políticas Públicas* (8), 103-120
- Míguez, María Cecilia (2016) “La política exterior argentina y los vínculos con los condicionamientos internos en el siglo XXI”, *Relaciones Internacionales*, 82(2), 125-142.
- Paikin, Damián - Dulcich, Federico (2017). “El sexto socio del MERCOSUR: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 6, n. 12 (enero-junio).
- Peixoto, Juliana y Perrotta, Daniela (2017). “El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura”, *Desafíos*, Universidad del Rosario, Colombia. En prensa
- Rivarola Puntigliano, Andrés – Briceño Ruiz, José (2013). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sanahuja, José Antonio (2016). “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. *Pensamiento propio*, 21(44), 29-76.
- Tokatlian, Juan Gabriel “Ensayando “America First” *Página 12*, 25 de agosto de 2017. Disponible: <https://www.pagina12.com.ar/58719-ensayando-america-first>

# A CRISE DOMÉSTICA DO BRASIL E A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TEMER

*Marcelo Passini Mariano<sup>1</sup>*

O período iniciado com a ascensão de Michel Temer ao poder de forma interina em maio de 2016, tomando posse definitiva em agosto do mesmo ano após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, apesar de apresentar uma maior estabilidade na condução econômica do país, pode ser considerado como um dos períodos mais conturbados da história político-institucional brasileiros. Em pouco mais de um ano de governo o país se encontra em uma situação na qual os poderes da República funcionam a todo o momento nas margens de seus limites constitucionais. Estabeleceu-se um clima crônico de incerteza política que se caracteriza por um noticiário político de prontidão, fortalecendo a expectativa de que a qualquer momento podem surgir novas revelações de corrupção que não só atingem representantes de governos passados, mas também, e principalmente, o núcleo do Poder Executivo.

O crescente processo de desconstrução das lideranças políticas e partidárias tradicionais fez com que aumentasse a percepção de que mudanças no sistema político são necessárias, mas, ao mesmo tempo, essas são muito difíceis de serem realizadas diante da atual composição do Legislativo brasileiro. Assim, a condução externa do Brasil se dá em uma situação na qual todas as preocupações se voltam essencialmente para o encaminhamento da crise doméstica.

## **O Governo Temer**

O governo Temer tem se caracterizado por uma condução política orientada por dois objetivos principais. O primeiro, que se apresentou com muito mais ênfase nos primeiros meses de sua atuação, é pautado por um conjunto de ações para alcançar maior legitimação da nova configuração política no poder. Já o segundo objetivo resume-se a necessidade de se sustentar no poder, tomando as medidas necessárias que possam dar retorno imediato aos setores políticos e econômicos que o apoiam.

A busca por legitimação no plano doméstico se dá através de uma maior articulação com o legislativo fundamentada em uma prática política baseada na troca de apoio por concessões por parte do executivo, fazendo com que o presidente passasse a encontrar-se com grande frequência com os presidentes da Câmara e Senado através de encontros informais, assim como nomeou para ministros diversos parlamentares da sua base de apoio. O principal instrumento de legitimação do governo tem sido a promessa de es-

---

1 Professor de Relações Internacionais na Universidade Estadual Paulista (UNESP) e no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP / UNICAMP / PUC-SP). Coordenador do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais.

tabilização da crise econômica e de retomada do crescimento. Para isso, a equipe econômica sinaliza ao mercado o compromisso com medidas voltadas para o ajuste das contas públicas, como a emenda constitucional que fixou um limite para os gastos públicos e, principalmente, a aprovação no Congresso Nacional das reformas trabalhista e da previdência social, apresentadas de uma forma mais liberalizante e questionadora das garantias alcançadas a partir da Constituição de 1988. O governo tem tratado essas reformas, seja do ponto de vista prático quanto do ponto de vista discursivo, como essenciais para a reorganização do país e, portanto, seria o principal legado do período Temer, já que este conta com uma baixíssima aprovação popular.

Já no âmbito externo essa necessidade de legitimação tem se traduzido em medidas práticas e um discurso mais agressivo voltado para diferenciar-se da política externa dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Essa legitimação por diferenciação, além de buscar apoio político no plano internacional, tem como viés principal um apelo econômico pró-mercado e o estabelecimento de um Estado menos intervencionista. Ao mesmo tempo, verifica-se a preocupação constante de que a condução externa obtenha resultados mais imediatos, que possam contribuir com as medidas tomadas ao nível doméstico. O argumento central do governo é de que a crise de confiança da qual o Brasil sofre tem origem nas escolhas políticas e econômicas do período anterior.

“Nas curtas e intensas viagens internacionais que fizemos nestes menos de quatro meses de governo efetivo, nossa prioridade não poderia ser outra a não ser resgatar a confiança no Brasil. Confiança que se traduz em investimentos, crescimento e empregos. Em meio à grave crise que herdamos, tem sido essencial apresentar a agenda de reformas que estamos promovendo internamente. A diplomacia presidencial tem servido, antes de mais nada, para mostrar ao mundo que o Brasil passou a ter rumo.”<sup>2</sup>

O argumento se complementa atribuindo causa à orientação ideológica das escolhas passadas, entendida como tendo sido realizadas a partir de critérios políticos e em detrimento das necessidades “reais” do país. Trata-se de um discurso já muito presente nos setores de oposição aos governos anteriores e que se fundamenta na ideia de que a condução externa estava em desacordo com a tradição pragmática da diplomacia brasileira. Esse entendimento pode ser notado nas palavras do atual Presidente: “Nada de visões de mundo enviesadas, que, de antemão, privilegiem certas categorias de países em detrimento de outras. A nossa é visão sem preconceitos e sem dogmatismos, que se orienta, ao contrário, pelas premências e pelos anseios da sociedade brasileira, à qual servimos”.<sup>3</sup>

---

2 Temer, Michel. Uma Diplomacia Presidencial a Serviço do Brasil. Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. v. 2, n. 4 (dez. 2016). Brasília: FUNAG, 2015. p. 11.

3 IBID., p. 13.

## A Política Externa Pós-impeachment

Do ponto de vista prático, essa redefinição da política externa atual tem se baseado em cinco principais frentes. A primeira é a reestruturação da articulação com a Argentina, a fim de alterar a maneira como o Mercosul se encaminhou nos últimos anos, tendo consequência direta para o posicionamento brasileiro nos processos cooperativos/integrativos latino-americanos. A segunda frente é o forte posicionamento crítico em relação à Venezuela. Não apenas reagindo ao enfático posicionamento contestador do governo Maduro ao processo de impeachment, mas parece indicar um reposicionamento deste país no conjunto da política externa para a região. Nesse sentido, o Brasil teve um papel importante na criação de um mecanismo inédito no Mercosul de presidência pró-tempore conjunta a fim de retirar a Venezuela deste cargo. Esse processo culminou com sua suspensão do bloco em dezembro de 2016, justificando a decisão pelo fato do país não ter cumprido as normas e acordos previamente estabelecidos no momento de sua adesão.

A terceira frente tem forte relação com as duas anteriores e diz respeito ao argumento de fazer com que o Mercosul retorne às suas “origens”, sendo necessário reforçar os aspectos econômicos e comerciais, que na visão do atual governo brasileiro tinham perdido importância e, para isso, a aproximação com a Aliança do Pacífico é vista como essencial no resgate de um modelo de regionalismo aberto que foi predominante nos anos 1990 (Mariano, 2016).

É nesse espírito que, na nossa região, estamos revitalizando o Mercosul, resgatando sua vocação original de democracia e livre mercado. Que nos estamos aproximando dos parceiros da Aliança do Pacífico. Que estamos contribuindo para uma convergência pragmática. É nesse espírito, ainda, que estamos impulsionando negociações econômicas já existentes, como aquela entre o Mercosul e a União Europeia, e inaugurando novas frentes mundo afora.<sup>4</sup>

A prioridade dada às parcerias tradicionais com os países desenvolvidos, como os Estados Unidos, os países da Europa Ocidental e o Japão, é a quarta frente de ações que buscam caracterizar a atual ação externa brasileira. Diante disso, buscou-se revigorar as negociações do acordo de livre comércio do Mercosul com a União Europeia, apesar dos poucos avanços obtidos, e também promover a inclusão do país na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A quinta e última frente nada mais é do que o encaminhamento dos compromissos assumidos nos últimos anos, ou seja, mantém-se a orientação de diversificação das parcerias e articulação com países emergentes, do reconhecimento do crescente dinamismo dos países asiáticos e, principalmente, continuar atuando no sentido de fortalecer o BRICS (acrônimo para a parceria entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Se neste caso não fica claro como a política atual diferencia-se da anterior, já que essa linha foi amplamente desenvolvida durante os governos Lula da Silva e parcialmente

---

4 Temer, Michel. Palavras do Senhor Presidente da República, Michel Temer, no Dia do Diplomata. Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. v. 3, n. 5 (ago. 2017). Brasília: FUNAG, 2015. p. 388.

no de Dilma Rousseff, ao menos se busca enfatizar um discurso que apela para a tradição universalista e pragmática da diplomacia, em contraposição a um universalismo considerado de cunho mais idealista que vigorou no período anterior e que era fundamentado em uma concepção “errônea” do que deveria ser a cooperação sul-sul.

“A indicar a retomada da vocação verdadeiramente universalista de nossa diplomacia, visitei a China, os Estados Unidos, a Índia e, após 11 anos sem visitas presidenciais, o Japão. Foram duas visitas à Ásia, área mais dinâmica da economia global, em apenas dois meses. Participamos das Cúpulas do G20 e do Brics, bem como da abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nessas ocasiões, reuni-me com líderes de países os mais diversos, de todas as regiões: do Peru à África do Sul, da Espanha à Arábia Saudita, do Uruguai à Palestina, da Itália à Nigéria.”<sup>5</sup>

### **O agravamento da crise política**

O segundo objetivo principal do governo Temer, que é se sustentar a qualquer custo no poder, foi se agravando ao longo do presente ano. Como resultado da delação premiada da empreiteira Odebrecht, no mês de abril, o núcleo do governo foi diretamente atingido com o pedido de abertura de inquérito pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Edson Fachin contra oito ministros, 24 senadores e 39 deputados federais, incluindo os presidentes da Câmara e do Senado.

Se não bastasse, total prioridade foi dada à manutenção do poder a partir de 17 de maio de 2017, quando o jornal O Globo divulgou o conteúdo da delação premiada dos donos da JBS, considerada a maior empresa do ramo alimentício especializada na produção de proteína animal e que na última década contou com uma enorme expansão custeada por favorecimentos e recursos públicos, principalmente com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Isso resultou na primeira denúncia do Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, ao STF contra o Presidente Temer pelo crime de corrupção passiva. Para barrar o processo na Câmara dos Deputados o governo intensificou o uso da máquina do Estado, distribuindo emendas e cargos aos parlamentares, liberando apenas em julho metade de todo o orçamento empenhado para 2017.<sup>6</sup> O resultado final foi uma votação favorável ao presidente de 263 deputados contra 227. O descrédito do governo só não foi pior, pois houve um forte agravamento do processo de revelações envolvendo lideranças e integrantes dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), culminando

---

5 Temer, Michel. Uma Diplomacia Presidencial a Serviço do Brasil. Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. v. 2, n. 4 (dez. 2016). Brasília: FUNAG, 2015. p. 12.

6 Temer liberou R\$ 2,1 bilhões em julho para Congresso para barrar denúncia. *Jornal do Brasil*. 24 jul. 2017. Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/07/24/temer-liberou-r-21-bilhoes-em-julho-para-congresso-para-barrar-denuncia/>. Acesso em 10/09/2017.

com a condenação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em primeira instância, a 9 anos e 6 meses de prisão por corrupção passiva e lavagem de dinheiro, que recorre em liberdade. Foi a primeira vez que um Presidente da República foi condenado por crime comum.

A estratégia governamental de tentar consolidar um distanciamento entre a condução econômica do governo e a situação de grave crise política, ao longo do tempo, se mostrou eficiente. Não tanto pelos resultados econômicos obtidos, já que a economia ainda apresenta grandes dificuldades para retomar o crescimento e permanece um grande número de desempregados, mas pela relativa credibilidade nacional e internacional da equipe econômica combinada com um ambiente de crescente exaustão da população em relação à política nacional, que se encontra saturada pela cotidiana avalanche de notícias de corrupção e cada vez mais desiludida com a política nacional. A sensação geral é de que o país é vítima de um problema sem solução à vista, o que pode ser verificado na perda de condições de novas manifestações populares, seja a favor do governo ou da oposição. Configura-se, portanto, uma sustentação no poder por falta de alternativas políticas viáveis, com o país em compasso de espera pelo período eleitoral de 2018 e o início de uma nova fase que não se sabe qual será.

Diante de tudo isso, no campo externo, o comportamento brasileiro tem sido o de encaminhar aquilo que é possível fazer diante das condições de fragilidade doméstica, gestionando a continuidade das principais parcerias e compromissos assumidos, procurando ampliar seus ganhos políticos e econômicos nas frentes que estão mais disponíveis, como tem sido o caso da parceria com a Argentina, o uso que se faz do Mercosul e a atuação no âmbito do BRICS. Neste um ano e poucos meses de governo, o Brasil contou com dois ministros de relações exteriores, José Serra e o atual Ministro Aloysio Nunes Ferreira Filho, ambos senadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o principal partido de oposição aos governos petistas, rompendo com a sequência de ministros pertencentes ao Itamaraty dos últimos anos.

A gestão de José Serra à frente do Itamaraty (maio de 2016 - fevereiro de 2017) ficou marcada pela tentativa de utilizar o cargo para dar suporte às suas pretensões eleitorais (Saraiva e Velasco Jr., 2016; Casarões, 2016). Assim, já no seu discurso de posse apresentou um conjunto de dez princípios que deveriam nortear a ação brasileira e que chamou de Nova Política Externa. Em resumo, a nova orientação estava adequada ao objetivo, já tratado neste texto, de legitimação pela diferenciação em relação ao período anterior e um importante elemento discursivo foi a necessidade de “desideologizar” a política externa.

“A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. Essa nova política não romperá com as boas tradições do Itamaraty e



da diplomacia brasileira, mas, ao contrário, as colocará em uso muito melhor [...]”<sup>7</sup>

Sua passagem pelo Itamaraty foi marcada por uma mudança no tom característico da diplomacia brasileira, com fortes críticas aos apoiadores dos governos do PT, voltou-se para as questões comerciais e privilegiou os considerados parceiros “tradicionais”, principalmente os EUA e a Europa, além de tentar realizar mudanças organizacionais na corporação a fim de desconstruir os elementos que a ligavam ao período anterior (Casarões, 2016).

A União de Nações Sul-americanas (Unasul) nem ao menos é mencionada no discurso de posse, embora tenha sido peça central e articuladora na política externa para a região durante os governos Lula da Silva e Rousseff (Vigevani e Ramanzini, 2014), indicando que as instituições criadas a partir de 2004 no âmbito da América do Sul, como a própria Unasul e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac), nas quais o Brasil havia sido um dos seus principais protagonistas, deixam de ter prioridade no contexto atual. O então chanceler pautou suas ações na esperança de que o novo governo conseguiria resolver a crise política e econômica interna envolto em um novo ambiente político e ideológico, permitindo aumentar suas chances para se colocar como um dos possíveis candidatos para as eleições presidenciais de 2018. Conforme já apontado, essa expectativa rapidamente se dissipou diante dos acontecimentos políticos. Sua própria substituição foi motivada, entre outras questões, pelas denúncias de estar envolvido em esquemas de corrupção, encerrando definitivamente suas pretensões eleitorais.

O então Senador Aloysio Nunes, que também foi candidato a vice-presidente em 2014 na chapa de Aécio Neves, assumiu a liderança do Itamaraty em março de 2017. O atual ministro é um reconhecido opositor da política petista e também um enfático defensor do governo de Michel Temer. Desde então, sua gestão tem sido pautada pela continuidade das linhas gerais previamente estabelecidas pelo seu antecessor.

## **Perspectivas**

Diante de tudo isso a perspectiva para o Brasil em 2017 é de que o ambiente doméstico domine cada vez mais sua atuação externa, prolongando uma lógica de política externa mais reativa iniciada já no primeiro governo de Dilma Rousseff. A situação é agravada diante de duas contradições vividas pelo governo Temer. Por um lado a necessidade de obter resultados econômicos imediatos não condizem com o ritmo mais lento das tratativas internacionais e com a percepção externa de que é preciso esperar a resolução da crise doméstica para que o Brasil possa ser tratado novamente com mais confiança.

---

7 Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado de Relações Exteriores. Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em: 10 set. 2017.

E, por outro lado, a diplomacia presidencial, tão necessária no presente momento e amplamente utilizada nos governos Cardoso e Lula da Silva, encontra-se inviabilizada, não por falta de vontade ou disposição do atual presidente, mas pela falta de apoio interno, carisma e da grande fragilidade política na qual se encontra.

Assim, o clima de incerteza e o encaminhamento da crise doméstica dependem cada vez mais dos resultados da política econômica e da aproximação das eleições de 2018, sem esquecer que a qualquer momento podem surgir novos escândalos políticos envolvendo casos de corrupção, tornando qualquer previsão muito difícil.

# MÉXICO HACIA EL 2018. PERSPECTIVAS SOBRE LA INCERTIDUMBRE

*Romer Cornejo*<sup>1</sup>

Durante todo el 2017 México se ha visto envuelto en la discusión apremiante sobre dos hechos fundamentales de su desempeño económico y político que tendrán algún tipo de resolución en 2018. Uno de ellos es la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el cual ha descansado gran parte de la economía mexicana en las últimas dos décadas y media. El otro son las elecciones presidenciales y de gran parte de las entidades federativas a mediados de 2018<sup>2</sup>. Ambos acontecimientos se dan en el marco de las amenazas frecuentes del gobierno de Estados Unidos de finiquitar el citado tratado o de lograr objetivos lesivos para las exportaciones mexicanas, así como de una política xenófoba de ese gobierno hacia la población latina en ese país, mayoritariamente de origen mexicano. Aunado a ello, México enfrenta una realidad social caracterizada por la polarización extrema en términos de ingresos y una corrupción rampante que ha conducido a graves problemas de gobernabilidad, violencia y descrédito de las instituciones políticas en el país. De manera tal que tanto el modelo económico como el sistema político enfrentan situaciones críticas para el 2018.

Las negociaciones del tratado se llevarán a cabo a través de siete rondas de negociaciones, por lo que se espera que la revisión se complete a inicios de 2018. Las negociaciones del TLCAN se desarrollan bajo la consideración del jefe del ejecutivo estadounidense quien lo ha definido como el peor acuerdo comercial firmado en toda la historia, que ha creado déficits comerciales y ha robado empleos a Estados Unidos. Aún no se conocen los resultados concretos de la primera ronda de negociaciones. Sin embargo por las declaraciones de Ildefonso Guajardo, Secretario de Economía y parte del equipo negociador mexicano, antes del inicio de las negociaciones, se puede inferir que, la parte mexicana jugará la carta de su importancia para la seguridad de su vecino del norte: “Si no te tratan bien comercialmente, no deberían de esperar que los tratemos bien conteniendo la migración que viene de otras regiones del mundo y cruzan por México”...”No deberían de esperar que se les trate bien en colaboración con temas de seguridad en la región”, así como buscar otras fuentes de abastecimiento de productos agropecuarios que actual-

---

1 Investigador, El Colegio de México.

2 La elección de 2018 representará la renovación de la Presidencia de la República y del Congreso de la Unión. Además habrá elecciones en 30 entidades federativas, en 9 de ellas se renovarán las gubernaturas, en 27 los congresos locales y en 26 también los ayuntamientos. Lo que refleja un total de 3 mil 326 cargos de acuerdo a información del INE, Véase “A un paso de las elecciones de 2018” en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-candidata/2017/07/12/paso-las-elecciones-2018/>, consultado el 1 de agosto de 2017.

mente vienen de regiones de Estados Unidos que votaron por el actual gobierno<sup>3</sup>. Sin embargo muchos analistas creen que de mantenerse el tratado las cesiones de parte de México serían excesivas.

Como producto del TLCAN la integración económica, que ya se venía dando de manera natural entre las economías de Estados Unidos, México y Canadá se ha hecho cada vez mayor y obviamente los flujos comerciales y de capital. Sin embargo, la concentración del comercio mexicano en la región coloca al país es una situación vulnerable. Desde la firma del tratado a la fecha, el comercio con Estados Unidos se ha quintuplicado, pasando de 110,337 mdd a 523,758 mdd en 2016. Actualmente, México es el tercer socio comercial de Estados Unidos con un 14.4% del comercio total, sólo superado por China (15.9%) y Canadá (15.0%). Pero ello ha implicado una concentración excesiva del comercio exterior de México con Estados Unidos, cuya nueva tendencia proteccionista da la razón a quienes criticaron esta política desde mediados de la década de 1990.

### Principales socios comerciales de México 2016

	Exportaciones (%)		Importaciones (%)
Estados Unidos	80.9	Estados Unidos	49.2
Canadá	2.8	China	19.0
China	1.4	Japón	4.9
Alemania	1.1	Alemania	3.8

Fuente: The Economist Intelligence Unit. Consultado en <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=855752669&Country=Mexico&topic=Economy>, el 18 de agosto de 2017

Si bien el hecho de la alta concentración del comercio exterior con Estados Unidos ha sido ampliamente discutido en el país, el gobierno actual, desde sus inicios, mostró un gran entusiasmo por diversificar sus mercados tratando de establecer una relación más estrecha con China, cuya economía está en competencia con la de México en la exportación de manufacturas hacia la república vecina del norte. Además, en el ámbito de las inversiones, los dos proyectos conjuntos que implicaban inversiones importantes del país asiático en México, como el tren entre Ciudad de México y Querétaro y el gran Centro Comercial internacional, Dragon Mart, en Cancún, se vieron envueltos en los escándalos de corrupción de las contrapartes mexicanas y debieron ser suspendidos por la presión de la opinión pública.

Por otra parte, cuando se observa grosso modo la composición del comercio entre México y sus dos más importante socios comerciales, Estados Unidos y China, vemos que las exportaciones de México a su vecino del norte están compuestas fundamentalmente por una gran variedad de manufacturas, donde predomina el sector automotriz, lo que en 2016 arrojó una balanza positiva para México de 64 mil millones de dólares. Mientras tanto, el comercio con China está dominado por la importación a México de

3 Véase <https://www.pressreader.com/mexico/reforma/20170810/281505046316693>, consultado el 16 de agosto de 2017.

maquinarias y productos manufacturados, que representan un déficit con China igual al superávit con Estados Unidos, de 64 mil millones de dólares. De manera que, a pesar del superávit con Estados Unidos, el déficit con China y otros países arroja un balance deficitario en la cuenta corriente de México que representa 2.7% del PIB. Según cifras oficiales, durante 2016, el saldo de la balanza comercial de México mostró un déficit de 13,135 millones de dólares, inferior al de 14,609 millones de dólares reportado en el 2015, informó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>4</sup>. Probablemente algunas inversiones chinas en el sector petrolero tengan buen fin, pero acentuarán la tendencia a la primarización de las exportaciones mexicanas a ese país.

Sin duda, algunas regiones de México como El Bajío y partes del centro y norte del país experimentaron grandes transformaciones positivas por efectos del TLCAN en relación a su industrialización acelerada y a algunos cultivos orientados hacia el mercado del norte. Sin embargo las regiones tradicionalmente campesinas del sur y centro del país se mantuvieron en una situación de rezago, por falta de atención gubernamental, y se convirtieron en grandes exportadoras de mano de obra al vecino del norte. No obstante, hasta la fecha no se conoce ningún análisis completo por parte del gobierno que exponga el impacto del TLCAN considerando la totalidad del país, más allá de algunos sectores como el automotriz y de algunas regiones agrícolas del centro y del norte que han tenido efectos muy positivos con el Tratado.

En contrapartida, un estudio hecho en el Center for Economic and Policy Research (CEPR) en Washington arroja algunos resultados desalentadores considerando a la economía y la sociedad en su conjunto<sup>5</sup>. El estudio compara los niveles de crecimiento de la economía de México con el período previo al liberalismo, así como con otros países de América Latina. A continuación referiré algunos de los hallazgos de ese trabajo, en algunos casos presentados de manera *verbatim*. Según el estudio, México ocupa el número 15 entre 20 países de América Latina en cuanto al crecimiento real del PIB entre 1994 y 2016. En ese lapso el crecimiento del PIB per cápita de México fue de 1,2%, mientras el del resto de los países de la región agrupados globalmente fue de 1,4%.

El mencionado estudio, citando estadísticas oficiales mexicanas, afirma que la tasa de pobreza de 55,1% en 2014, superó la tasa de pobreza de 1994, lo que significó que en 2014 hubo unos 20,5 millones más de mexicanos viviendo por debajo del umbral de la pobreza que en 1994, mientras en el resto de América Latina el descenso de la pobreza resultó ser más de cinco veces mayor que la de México: 21 puntos porcentuales (de 46 al 25%) para el resto de América Latina, frente a 3,9 puntos porcentuales (de 45,1 a 41,2%) para México. Otros estudios llevados a cabo por instituciones gubernamentales

---

4 “Balanza comercial de México cayó en el 2016: INEGI”, *El Economista*, 26 de enero de 2017.

5 Mark Weisbrot, Lara Merling, Vitor Mello, Stephan Lefebvre y Joseph Sammut, ¿El TLCAN ayudó a México? Una actualización 23 años después. Actualización de marzo de 2017, Center for Economic and Policy Research, 1611 Connecticut Ave. NW, Suite 400, Washington, DC 20009, consultado en <http://cepr.net/images/stories/reports/nafta-mexico-update-2017-03-spn.pdf?v=2> el 16 de julio de 2017.

mexicanas, si bien no coinciden exactamente con las cifras anteriormente citadas, también arrojan un descenso en las condiciones de vida de la población.

Así mismo este estudio del CEPR afirma que los salarios reales (ajustados a la inflación) en México fueron casi los mismos en 2014 que en 1994, un aumento de sólo un 4,1% en 20 años y apenas por encima del nivel que tenían en 1980. Sobre el desempleo el estudio afirma que actualmente es del 3,8%. En comparación, el desempleo promedio entre los años 1990–94 fue 3,1% y alcanzó un mínimo de 2,2% en 2000. Según el citado estudio, el TLCAN también tuvo un severo impacto en el empleo del sector agrícola, debido a que EE.UU. subsidia el maíz y otros productos, lo que ha afectado gravemente a los pequeños agricultores en México. Entre 1991 y 2007, hubo 4,9 millones agricultores mexicanos desplazados; mientras que el trabajo estacional en la industria agroexportadora se incrementó en cerca de 3 millones. Esto significó una pérdida neta de 1,9 millones de puestos de trabajo. En conjunto, esta situación ha contribuido a un aumento de la emigración a Estados Unidos. Entre 1994 y 2000, el número anual de mexicanos que emigraron a Estados Unidos creció en un 79%. El número de residentes nacidos en México que viven en Estados Unidos incrementó más del doble, pasando de 4,5 millones en 1990 a 9,4 millones en 2000; y alcanzó un máximo de 12,6 millones en 2009. Las cifras de este estudio son ligeramente mayores a los de otras fuentes, pero no significativamente

Sin duda alguna, más allá de las consideraciones sobre el pobre crecimiento de la economía, la acentuada concentración del comercio exterior y las reformas institucionales que han independizado sanamente al Banco de México (banco central), los índices más importantes para medir los resultados de la política económica en cualquier país están en su impacto sobre la sociedad, que en el caso de México se relaciona con la agudización de la inequidad en la distribución de la riqueza y el aumento de la pobreza, anteriormente referida.

Aún las cifras oficiales demuestran que las condiciones de vida de la población están en una situación de deterioro importante.

**Medición de pobreza por ingresos, Estados Unidos Mexicanos, 2012**  
**Evolución de la población con carencias. Estados Unidos Mexicanos, 1990-2012**

Años	Porcentaje de personas con carencia				
	Acceso a los servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios en la vivienda	Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Acceso a la alimentación
1990	--	--	41,5	--	--
2000	58,6	--	29,4	--	--
2005	51,4	--	--	--	--
2008	38,4	65,0	17,7	--	21,7
2010	29,2	60,7	15,2	22,9	24,8
2012	21,5	61,2	13,6	21,2	23,3

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en los Censos de Población y Vivienda de 1990 y 2000, el Censo de Población y Vivienda 2005; el MCS-ENIGH de 2008, 2010 y 2012

Cuadro tomado de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2014. "Evolución de pobreza por la dimensión de ingreso en México 1992–2012". [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Estatal2012/Evolucion\\_dimensiones\\_pobreza\\_1990-2012/AE\\_Indicadores\\_Pobreza\\_1990-2012.zip](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Estatal2012/Evolucion_dimensiones_pobreza_1990-2012/AE_Indicadores_Pobreza_1990-2012.zip), consultado el 28 de julio de 2017

Se han hecho estudios importantes, con diversas metodologías, que apuntan al deterioro de las condiciones de vida de los mexicanos en las últimas décadas y a una concentración casi insostenible de la riqueza. Uno de los estudios más interesantes es el de Gerardo Esquivel, ya que abarca muchas de las consecuencias sociales de la distribución del ingreso<sup>6</sup>. En esta oportunidad voy a citar el estudio elaborado por Miguel del Castillo para la CEPAL<sup>7</sup>. Según ese estudio el 1% más rico de la población mexicana posee la tercera parte de la riqueza nacional y el 10%, las dos terceras partes de los activos totales. Siguiendo textualmente algunos hallazgos de este texto que busca asignar con su propia metodología los ingresos sin afectar las medidas de pobreza, usando las mediciones oficiales, se calcula que la desigualdad en México es significativamente mayor a la que se ha estimado hasta ahora. La proporción del ingreso corriente total que concentra el 10% de las familias más ricas se incrementa del 35% al 62%, con lo que el coeficiente de Gini aumenta de 0,45 a 0,68. De igual forma, el 1% de las familias más ricas concentra el 22,8% del ingreso total y su ingreso promedio es de 625.000 pesos mensuales.

“Al utilizar la función de Pareto, este documento concluye también que la proporción de ingreso del 1% de los hogares más ricos se eleva a 34,2% y sus ingresos medios a 973.000 pesos mensuales, mientras que el 0,1% de las familias (poco más de 31.000) suman el 19% del ingreso y sus percepciones medias ascienden a 5.000.000 de pesos mensuales. De igual forma, este estudio señala que si se considera tan sólo la asignación del ingreso primario y se excluyen por tanto las transferencias, el 10% más rico concentra el 66%, con lo que el coeficiente de Gini se eleva a 0,73.”

Es importante considerar que, a pesar de los males que representan, el narcotráfico y el comercio informal asociado al contrabando ayudan a mitigar los niveles económicos de parte de la población de muy bajos ingresos<sup>8</sup>. Es en este contexto social que obviamente implica, como lo demuestra el trabajo citado de Esquivel, un acceso limitado a la educación y un acorralamiento de una parte de la población marginada a actividades delictivas, que en México se ha intentado establecer un sistema democrático institucional.

## **Corrupción en el sistema político y las elecciones del 2018**

Sólo como una pequeña muestra del entramado de la corrupción en México, hasta la fecha, cerca de 20 gobernadores y otros altos funcionarios estatales pertenecientes en su mayoría al partido en el gobierno están presos o prófugos por cargos de corrupción que han implicado despojo de ingentes cantidades de dinero al erario público, más daños sus-

---

6 Gerardo Esquivel, *Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político*, México, OXFAM, junio 2015 en [http://www.cambialasreglas.org/pdf/desigualdadextrema\\_informe.pdf](http://www.cambialasreglas.org/pdf/desigualdadextrema_informe.pdf), consultado el 5 de febrero de 2017.

7 Miguel del Castillo Negrete, *La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México Una propuesta de cálculo*, publicado por la CEPAL, [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39531/1/S1501288\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39531/1/S1501288_es.pdf), consultado el 3 de julio de 2017.

8 Véase <http://www.sitesmexico.com/notas/2009/julio/narco-mexico-datos-estadisticas.htm>, consultado el 15 de agosto de 2017.

tanciales a la población de sus entidades. Así mismo otros han sido señalados en Estados Unidos por lavado de dinero sin que la justicia mexicana haya querido establecer cargos en su contra<sup>9</sup>. Según las investigaciones periodísticas en estos actos de corrupción hay casos de lavado de dinero del narcotráfico y desvío de fondos públicos para las campañas electorales. Todo eso a pesar de que se ha aprobado para el Instituto Nacional Electoral un presupuesto para financiación de campañas electorales de 377 millones de dólares para el 2018<sup>10</sup>. La financiación de los partidos políticos por el estado en México es una de las más altas del mundo<sup>11</sup>.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, entre 2008 y 2014 México cayó 31 posiciones. Muestra de la importancia de la corrupción en la agenda nacional es la creciente atención que recibe por parte de los medios: entre 1996 y 2014 el número de notas sobre corrupción en la prensa tuvo un crecimiento de más de cinco mil por ciento. Pasó de 502 a 29,505 notas en 18 años<sup>12</sup>.

En las circunstancias apenas esbozadas anteriormente se llevarán a cabo las elecciones en México a mediados de 2018, es decir rodeadas de gran polarización socioeconómica, de altos índices de pobreza, de corrupción e impunidad y, por supuesto, de poca confianza en las instituciones. Algunas encuestas le dan la primera opción de voto a la presidencia, con poca ventaja, a Andrés Manuel López Obrador<sup>13</sup>, líder de la izquierda moderada, quien ha fundado su propio partido, MORENA, y quien tiene la aversión casi unánime de los otros dos grandes partidos tradicionales de centro derecha, el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI, actualmente en el gobierno). A la fecha, ningún otro partido, a

---

9 Joaquín López Dóriga, “16 gobernadores presos, procesados o prófugos”, *Milenio Diario*, [http://www.milenio.com/firmas/joaquin\\_lopez-doriga/gobernadores-presos-procesados-profugos\\_18\\_941485884.html](http://www.milenio.com/firmas/joaquin_lopez-doriga/gobernadores-presos-procesados-profugos_18_941485884.html), consultado el 15 de julio de 2017. Jacobo García, “La corrupción de los gobernadores sacude México y cerca a Peña Nieto”, *El País*, [https://elpais.com/internacional/2017/04/11/mexico/1491939865\\_555849.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/11/mexico/1491939865_555849.html), consultado el 15 de julio de 2017.

10 “INE aprueba gasto histórico para 2018; repartirá 6.7 mil MDP a partidos e independientes”, en <http://www.animalpolitico.com/2017/08/ine-gasto-partidos-2018/>, consultado el 20 de agosto de 2017.

11 Luis Carlos Ugalde, “Democracia a precio alzado”, *Nexos*, 1 de agosto de 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=25810>, consultado el 6 de septiembre de 2016.

12 Tomado de [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/), consultado el 19 de agosto de 2017. Para más información véase María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción*, México, CIDE e Instituto Mexicano para la competitividad AC, Mayo de 2015, en [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf), consultado el 3 de mayo de 2017

13 Véase <http://www.animalpolitico.com/2017/07/morena-encuesta-pri-2018/>, consultado el 5 de agosto de 2017, <https://politico.mx/central-electoral/elecciones-2018/pan-cae-pri-sube-y-morena-se-mantiene-en-encuesta-de-2018/>, consultado el 25 de agosto de 2017



diferencia de MORENA, ha decidido su candidatura a la presidencia, y los partidos minoritarios, con una gama amplia de intereses, definirán en el futuro sus alianzas, más por conveniencias que por razones ideológicas.

Una parte importante de la población identifican al PRI y al PAN con la corrupción. Han sido los únicos partidos que han gobernado al país, de manera que es razonablemente posible que la opción de López Obrador, quien se auto presenta como un individuo sin propiedades e incorruptible, atraiga una cantidad importante de votos. Sin embargo, las alianzas, la compra de votos y la corrupción se espera que también tengan un importante papel en los resultados de las elecciones. Tal como lo demostraron los recientes comicios en el Estado de México, en los que ganó el PRI, bajo una ola de críticas por las ventajas que representó el hecho de que el presidente sea de esa entidad y la utilización de un gasto público privilegiado, así como otras irregularidades en el proceso electoral. Cabe apuntar que el Estado de México, vecino de la Ciudad de México, reporta uno de los índices de feminicidios más alarmantes del mundo.

Por último, es necesario hacer mención de un elemento muy importante que afecta decisivamente tanto la economía como la política y el bienestar social de la población en este momento, y que requiere de solución urgente: el asunto de la gobernabilidad. Varios estados del país (Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Veracruz, sólo para mencionar algunos) son territorios controlados por la delincuencia organizada, con claros lazos con los poderes constituidos. Las fosas clandestinas descubiertas, en su mayoría por las familias de las víctimas a lo largo del país son ya innumerables<sup>14</sup>. Entre otros sucesos siguen sin solucionarse casos con amplia difusión internacional como los 43 estudiantes de educación desaparecidos en Guerrero. En algunos estados como en Michoacán la población civil ha tenido que armarse y formar los llamados grupos de autodefensa para sobrevivir a la violencia. En la última encuesta realizada por un organismo estatal, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se demuestra que la percepción de inseguridad de los ciudadanos es alarmantemente elevada<sup>15</sup>. Así mismo, la prensa nacional reporta tanto los problemas de gobernabi-

---

14 Para mayor información sobre el hallazgo de fosas clandestinas, puede verse <http://www.proceso.com.mx/tag/fosas-clandestinas>, consultado el 24 de agosto de 2017, Ioan Grillo, “| La paradoja de las fosas clandestinas en México”, en <https://www.nytimes.com/es/2017/07/19/la-paradoja-de-las-fosas-clandestinas-en-mexico?mcubz=3>, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/07/14/las-cifras-economicas-narco>, consultados el 15 de agosto de 2017.

15 Instituto Nacional de Estadística y Geografía ENCUESTA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA URBANA, 19 de abril de 2017, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/ensu/ensu2017\\_04.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/ensu/ensu2017_04.pdf), consultada el 5 de agosto de 2017.

lidad como el aumento en la incidencia de delitos, muchos de ellos vinculados al crimen organizado<sup>16</sup>.

En resumen, los grandes problemas del agotamiento del modelo neoliberal centrado en la relación con Estados Unidos y sus consecuencias sociales, así como la amplia y creciente corrupción y la enajenación de grandes partes del país por el crimen organizado, serán asuntos que tendrán que ser atendidos en el futuro cercano por la elite política mexicana.

---

16 Véase, entre otros <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/11/06/mexico-reprobado-gobernabilidad-bm>, <http://themexicantimes.mx/gobernabilidad-en-mexico-el-gran-reto-en-los-proximos-sexenios/>, Consultados el 15 de agosto de 2017.

# MÉXICO EN LOS INICIOS DE LA ERA TRUMP: ¿LA REVERSIÓN DE UN ESQUEMA ESTRATÉGICO DE INTEGRACIÓN?

*Rodrigo Páez Montalbán<sup>1</sup>*

## **Presentación**

Al acercarse el fin de la administración de Barack Obama, al tiempo que se desarrollaba la intrincada campaña electoral en ese país, México entró en un proceso de incertidumbre. Las vicisitudes alrededor del proceso electoral norteamericano se mezclaron con el progresivo declive de la economía mexicana y las dificultades en el manejo de variables políticas y sociales por parte del gobierno del presidente Peña Nieto. El panorama se complicó al confirmarse la victoria del candidato republicano Donald Trump, un tiro en la línea de flotación de México y de su gobierno.

El objetivo de este texto es, dentro del contexto de esta situación, señalar la probable modificación de los parámetros de una relación extremadamente compleja como la existente entre dos países que comparten cuatro mil kilómetros de frontera, con una historia común y una interdependencia de problemáticas compartidas, dentro de la dependencia estructural de la economía mexicana con la de su vecino del norte. El texto tratará de puntualizar el desarrollo de algunos acontecimientos que marcaron de forma importante, aunque no exclusiva, este breve periodo, y la forma en que pudieron influir en otros sucesos políticos y sociales hasta nuestros días.

## **Contexto**

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994), México redefinió su lugar en la geopolítica global, aspirando a formar parte del nuevo espacio norteamericano, profundizando la aplicación de las políticas neoliberales asumidas desde los años ochenta, particularmente en cuanto al libre comercio se refiere.

Esta forma de integración no implicó solamente aspectos económico-financieros. México apoyó en general las iniciativas de los sucesivos gobiernos estadounidenses en materia de integración y seguridad: Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), Iniciativa Mérida, entre otras, sin que esto impidiera el desarrollo de políticas hacia otros países o grupos de países, particularmente tratados de libre comercio. El carácter excepcional de esta vinculación se hace “evidente en la manera en que ocurre la integración productiva en materia de manufacturas, la intensidad del movimiento laboral de millones de traba-

---

1 Centro Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, México.

jadores mexicanos y [...] el hecho de que México se encuentre dentro del perímetro de seguridad nacional de Estados Unidos” (Pellicer, 2017a).

La victoria de Donald Trump cambió bruscamente el panorama de la relación. La virulencia de la retórica antimexicana del candidato, la forma soez con que se ha referido a sus habitantes, el anuncio de la construcción de un muro en la frontera común –“muro que debe ser pagado de alguna manera por México”- y la incertidumbre que ha sembrado con respecto al TLCAN, calificado como “desastre”, han marcado significativamente los acontecimientos del periodo que se analiza, presagiando de diferentes maneras la reversión de aspectos fundamentales de la relación establecida entre los dos países.

## **Acontecimientos relevantes del periodo analizado**

### **1) El futuro del TLCAN**

El punto de mayor incertidumbre en el acontecer político y económico de México es el futuro del TLCAN, tanto por el lugar que el Tratado ocupa en la inserción de México en la globalidad como por la influencia que ejerce en las variables económicas y sociales del país. En un principio, la renegociación del Tratado anunciaba un auténtico “desastre” para México, toda vez que el presidente Trump, además de amenazar con establecer barreras arancelarias a las importaciones mexicanas, anunció una posible salida de Estados Unidos del Tratado. Sin embargo, posteriormente se han multiplicado los intercambios entre los responsables de las políticas comerciales de ambos países, decidiéndose comenzar la renegociación del Tratado el próximo 16 de agosto. A este respecto, se ha producido un intenso cabildeo entre los beneficiarios y opositores del acuerdo, sobre todo en Estados Unidos, empresarios y políticos, particularmente de los estados del sur, que serían los primeros afectados con un posible abandono o reformulación del acuerdo comercial.

Lo que se juega con la suerte del tratado es un comercio bilateral que asciende a unos quinientos mil millones de dólares anuales, siendo Estados Unidos el mayor socio comercial de México, y este país el tercer socio comercial de Estados Unidos. La frontera común se ha convertido en un enclave manufacturero (automotriz y de autopartes), por medio de la producción de cadenas productivas de alto valor agregado, no obstante que no todos los componentes de dichos productos sean de origen mexicano. En cuanto al sector agrícola, el resultado ha sido ambiguo, con un sector exportador mexicano muy exitoso y la falta de suficiencia en la producción de alimentos fundamentales en la dieta diaria de su población.

El gobierno mexicano pretende que la renegociación termine a finales del presente año, para que no se empalme con el calendario electoral que ya está en proceso. Puede suponerse que la mezcla de factores electorales y comerciales dará a la revisión una inequívoca dimensión política que por el momento es de pronóstico reservado. Vista la forma en que acostumbra reaccionar el ejecutivo norteamericano, todo puede pasar, incluso el descarrilamiento de las negociaciones, lo que obligaría a México a acogerse a lo establecido por la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Por otro lado, la actitud del gobierno mexicano ha sido ambigua y hermética. Ya desde inicios de la campaña en Estados Unidos, en un hecho insólito, el gobierno mexicano invitó al candidato Trump a visitar México, dándole trato de jefe de Estado, además de permanecer impávido frente a la publicación de un twitter de Trump, en donde señalaba que mientras México no manifestara la voluntad de pagar por el muro fronterizo, no valdría la pena sostener una reunión con el presidente Peña. Se afirma que la renegociación del tratado “es de interés para un limitado grupo de tecnócratas que viene especializándose en negociaciones de acuerdos de libre comercio desde hace varios años” (Pellicer, 2017b), y no se ha llamado a ninguna movilización de la sociedad o de su clase política para participar o manifestarse frente a un hecho tan relevante.

## **2) Fin del Tratado de Asociación Transpacífica (TPP)**

Por medio de la constitución del Tratado de Asociación Transpacífica (TPP), el presidente Obama se propuso redefinir las reglas del comercio internacional en esa enorme región, excluyendo a China, quedando negociado la totalidad del Tratado a finales de 2016. Desde el primer día de su gobierno, sin embargo, de acuerdo a un compromiso de campaña, el presidente Trump retiró a su país de dicho Tratado, dejando a los otros once socios, entre ellos México, sin el esquema que, junto con el Tratado Atlántico de Inversión y Comercio (TTIP), lograría una radical reconfiguración del comercio internacional. Para México fue un doble golpe, en tanto había enfilado hacia los objetivos del TPP una línea central de su modelo como país exportador; por otro lado, veía obstaculizada su intención de “incluir” de alguna manera a la Alianza del Pacífico (AP) dentro del marco más amplio del TPP, basado en términos de “integración profunda”, y otros objetivos similares.

Como parte de los reacomodos a que ha dado lugar esta situación, los países de la AP han decidido recientemente admitir como “Estados asociados”, a Canadá, Australia, Singapur y Nueva Zelanda, anteriormente miembros del TPP, una decisión que podría dar una nueva dimensión a los propósitos de ese esquema de integración.

## **3) ¿Relanzamiento de la relación con América Latina?**

El gobierno del presidente Peña ha mantenido con respecto a América Latina la situación heredada del gobierno anterior, que fue determinante en la creación de la CELAC, así como en el apoyo a la AP, núcleo fundamental de la política mexicana hacia América Latina. Dentro de una mezcla de “pragmatismo y aislamiento voluntario [...] México no participó en el acercamiento entre Cuba y Estados Unidos, y tampoco lo hizo en el proceso de paz en Colombia” (Covarrubias, 2016:341).

El recrudecimiento de la crisis venezolana, sin embargo, y la forma en que se manejó dentro de la OEA el conjunto de demandas que se hizo al país sudamericano, deterioraron las relaciones de México con Venezuela a niveles que no se veían desde el gobierno de Vicente Fox (2000-2006). Al no lograrse el voto de las dos terceras partes de los países miembros de la organización hemisférica en favor de la posición mexicana, la Cancillería mexicana fracasó en el logro de sus objetivos, pagando un innecesario costo político, que

dejó inconformidades y fisuras importantes entre los grupos de países que apoyaron una u otra de las opciones en disputa.

#### 4) El tema migratorio

En cuanto al tema migratorio y con el fin de frenar el flujo de refugiados provenientes del sur del continente, México ha decidido compartir la responsabilidad con los Estados Unidos y con los países del triángulo norte centroamericano (Honduras, El Salvador y Guatemala), sumándose a la implementación de la Alianza para la Prosperidad, un proyecto en el que participan gobiernos y empresarios privados con el objetivo de generar “un cambio estructural que brinde oportunidades económicas por medio de cuatro líneas estratégicas: desarrollar el capital humano, mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, dinamizar el sector productivo y fortalecer las instituciones” (Videgaray, 2017).

Organizaciones no gubernamentales, sin embargo, alertan sobre el supuesto propósito de dicha alianza: contener el creciente flujo migratorio centroamericano a México con el propósito de llegar a Estados Unidos, creando otro “muro” al sur del país, no sólo en la superficie cercana a la frontera con Guatemala sino hacia dentro del país. En refuerzo de esta consideración, se muestran las cifras que señalan que México expatrió en 2016 al 97 por ciento de indocumentados centroamericanos que ingresaron a su territorio; todo ello de manera expedita, y sin un afán humanitario y de protección (Martínez, 2017).

Dentro de este marco, en la Conferencia para la Prosperidad y la Seguridad, que reunió a importantes funcionarios de México y Estados Unidos, el Secretario de Estado estadounidense se pronunció por darle prioridad a la protección de las fronteras y después a la promoción del desarrollo, en momentos en que el presidente Donald Trump anunciaba recortes sustanciales a la ayuda financiera que su país prestaba a los tres gobiernos centroamericanos involucrados, e incluso al mismo México.

#### Perspectivas

A lo largo del periodo analizado, México ha quedado en el centro de la “revolución trumpiana”, expuesto a la política de *América primero* y a una nueva forma de globalización, dentro de parámetros proteccionistas y rechazo a políticas de libre comercio y de respeto al medio ambiente. “No está claro aún si [...] se afirmará una oleada de proteccionismo y nacionalismo económico, o una inédita combinación de unilateralismo nacionalista y de neoliberalismo asimétrico. Tampoco se puede afirmar aún si estos cambios suponen una crisis de la globalización” (Sanahuja, 2017:20)

Frente a la incertidumbre resultante de las transiciones globales, México se ve precisado a redefinir nuevas formas de inserción en la globalidad, al tambalearse la permanencia del TLCAN, por lo menos en los términos en que se ha venido implementado durante las pasadas dos décadas. México, tan propenso a establecer tratados de libre comercio, no ha firmado ninguno con China, no obstante el peso cada vez mayor del país asiático en el comercio bilateral que hoy lo sitúa como segundo socio comercial de México, por encima de Canadá y Japón. Los productos provenientes de China han consolidado a

México como el segundo mayor importador de productos chinos, sólo detrás de Estados Unidos, y por delante de Canadá y Japón. (Ramírez y Haro, 2014:201-203). Es China, por medio de su embajador en México, quien ha propuesto un acuerdo comercial con México, “sin detrimento de terceros países”.

Actualmente se renegocia el acuerdo estratégico con la Unión Europea y, partiendo de la revitalización de la AP, se busca un mayor contacto con América Latina, comenzando con los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina y con organismos regionales y sub-regionales de su cercana área de influencia, Centroamérica y el Caribe.

Tal vez la alianza establecida con Norteamérica no se revierta totalmente, pero la apuesta que implicó y la manera en que se rechazaron o se dejaron de considerar otros horizontes, puede ser experiencia suficiente para buscar un cierto equilibrio dentro de una relación tan asimétrica, estableciendo así nuevos rumbos en estos tiempos de desazón y de profundos cambios globales.

### **Bibliografía:**

- Covarrubias, Ana (2016). “El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión”, en Sanahuja, José Antonio, Editor invitado, *América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*, Pensamiento Propio 44, CRIES, julio-diciembre 2016, pp. 325-347
- Martínez, Fabiola (2017) “En 2016, México repatrió a 97% de centroamericanos indocumentados”, *La Jornada*, 8 de febrero, p. 5
- Pellicer, Olga (2017) “México en la política exterior de Trump”, *Revista Proceso* 2103, 19 de febrero, pp. 36-37
- \_\_\_\_\_; (2017) “El TLCAN y los problemas nacionales”, *Revista Proceso* 2123, 9 de julio de 2017b, pp. 43-44
- Ramírez, J. y Haro, F (2014) “Mexico-China relations in a new era of regional integration”, en *Latin America, the Caribbean and China: Sub-regional strategic scenarios*, Bonilla, Adrián y Milet, Paz (eds.), San José, FLACSO, pp. 191-237
- Sanahuja, José A. (2016) “América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las *commodities* a la crisis de la globalización”, en Sanahuja, José Antonio, Editor invitado, *América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*, Pensamiento Propio 44, CRIES, julio-diciembre, pp. 13-25
- Videgaray, Luis (2017), “El desarrollo de Centroamérica: una responsabilidad compartida”, *La Jornada*, 15 de junio, p. 12

# LA PAZ EN COLOMBIA Y SU EFECTO EN LA REGIÓN

Juan José Arteaga<sup>1</sup>

El 15 de agosto de 2017 finalizó el proceso de desarme de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Las armas las recibió la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que se hizo cargo de fundirlas para hacer tres estatuas destinadas a Colombia, Cuba y la propia ONU. El presidente Juan Manuel Santos estuvo presente en este acontecimiento histórico y destacó que con él “comienza una fase nueva en la vida de nuestra nación”. Santos hizo de la obtención de la paz interna el gran objetivo de sus dos períodos de gobierno (2010-14-2018). Este proceso, para que culminase con éxito, debía ser acompañado y apuntalado por otros estados y organismos multilaterales.

El punto de partida no fue fácil. Su antecesor, Uribe, se había centrado en los temas de seguridad interna, de lucha contra la insurgencia y el narcotráfico. Su principal aliado político y militar fue los Estados Unidos. Si bien las relaciones entre Colombia y los EE.UU. fueron históricamente buenas y el tema de la insurgencia era tratado como un problema de política interna, fue la intensificación del conflicto armado y el recrudecimiento del narcotráfico lo que llevó a una mayor injerencia de los EE.UU.

Este proceso fue simultáneo a la cruzada internacional antiterrorista que Estados Unidos proclamó después de los atentados del 11 de setiembre de 2001. La política de Uribe fue alinear a Colombia a los intereses de los EE.UU. y plantear el conflicto colombiano como una parte de la guerra contra el terrorismo dirigida por los EE.UU.

En un momento en que la mayoría de los países sudamericanos eran gobernados por partidos o líderes de izquierda, algunos con un discurso revolucionario y anti imperialista, las relaciones “carnales” de Colombia con los EE.UU. basadas en la cooperación en materia de seguridad y en la “*injerencia estadounidense en la planeación y ejecución del plan Colombia*” provocó el distanciamiento de Colombia con la región y especialmente dejó dañadas sus relaciones con sus vecinos, Ecuador y Venezuela.<sup>2</sup>

Por otra parte, Colombia sufría la presión de los organismos internacionales debido a múltiples denuncias sobre violaciones a los Derechos Humanos (por ej.: caso de los “falsos positivos”) en medio de un conflicto complejo dada la presencia de varios antagonistas al poder del Estado: las FARC, el E.L.N. y los paramilitares.

Si Santos quería la paz necesitaba delinear una política exterior funcional a ese proceso. Para ello, Santos conjuntamente con su canciller María Ángela Holguín realizaron un giro sustancial en la política exterior colombiana. El punto central fue reincorporar a Colombia a la región, abrirse al entorno, darle la mayor importancia a América Latina y el Caribe, recomponer las relaciones más dañadas con Ecuador y Venezuela. Todo un

---

1 Profesor de Política Exterior del Uruguay en la Universidad ORT.

2 Tickner citado en González, Carlos – Mesa Juan Camilo y Londoño, Gustavo, (2016), “*Política Exterior Colombiana 2010-2014; ¿Giro a la Autonomía*”, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, p. 280.



enfoque nuevo “no desde las diferencias y el conflicto sino desde las oportunidades compartidas” (Ramírez, 2011).

Dentro de este giro, Santos provocó también un acercamiento con Cuba, país que sería la sede de las conversaciones de paz a partir de octubre de 2012. Al mismo tiempo Colombia mantuvo una activa presencia en todos los organismos multilaterales y buscó nuevos caminos de inserción internacional para sus exportaciones. En este sentido deben destacarse los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y los Estados Unidos y su integración, como miembro fundador, a la Alianza del Pacífico junto a Chile, México y Perú (Novak – Namihás, 2015:43).

Otro aspecto fundamental del giro impuesto por Santos a la política exterior ha sido el desacoplarla de la política de los Estados Unidos. Para Colombia EE.UU. es un aliado fundamental por los temas de narcotráfico y terrorismo. Hubo momentos en que la política exterior colombiana se subordinó a la de EE.UU. Santos con su giro hacia la región e incluso la búsqueda para establecer y mejorar relaciones con estados extra regionales (téngase presente que Cuba, Noruega, Chile y Venezuela fueron los estados garantes durante la larga negociación del acuerdo con las FARC) le hizo ganar espacios de autonomía. Con el actual proceso de apertura comercial y de inversión, ha logrado una disminución de la dependencia comercial con los EE.UU., aunque sigue siendo su mayor socio. La política colombiana respecto a los EE.UU. tiende “*a lograr mayores márgenes de autonomía, pero evitando una confrontación y ruptura frente al país del Norte*” (González-Mesa-Londoño, 2016).

En síntesis, la política exterior de Santos asumió como banderas la defensa del Derecho Internacional y el respeto a los Derechos Humanos, lo que sin duda, le permitió obtener el apoyo de la sociedad internacional al proceso de paz. Cuatro años de diálogo y una firme voluntad política para superar los numerosos escollos de una u otra parte, pusieron fin a un conflicto de 50 años, con la firma del Acuerdo de Paz el 24 de noviembre de 2016 en Bogotá. Este llamado Nuevo Acuerdo de Paz (el primero suscrito en setiembre en Cartagena de Indias fue rechazado por ajustado margen en el referendo del 2 de octubre) fue refrendado por ambas cámaras del Poder Legislativo los días 29 y 30 de noviembre.

El proceso que culminaba contó con el apoyo de 54 países, incluidos los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad, la U.E., el Vaticano y todos los países de América. La paz y su compleja implementación han sido valorados muy positivamente por la región y el mundo. Por el Comunicado Conjunto No. 15 del 23 de marzo de 2017 se informó la designación “*como Notables del Componente Internacional de Verificación, al ex presidente español Felipe González y al ex presidente uruguayo José Alberto Mujica Cordano, quienes encabezarán el mecanismo de verificación y cumplirán con las funciones establecidas en el numeral 6.3.2.*” del Acuerdo.<sup>3</sup>

---

3 Comunicado Conjunto No. 15. Oficina del Alto Comisionado para la Paz (PÁGINAS/ INICIO.ASPX) /PROCESO DE PAZ / PRONUNCIAMIENTO DEL JEFE DE LA DELEGACIÓN – 2017.

## Colombia-OTAN

Esta vocación colombiana de constructora de paz fue puesta en entredicho cuando en 2013 se anunció que Colombia podría firmar un acuerdo con la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). De inmediato se oyeron las voces críticas de los países miembros del ALBA, confundiendo “ingresar” a la OTAN con “asociarse” a la OTAN.

Esto hace necesario aclarar el sentido de la iniciativa de Colombia, al mismo tiempo que conocer los vínculos de la OTAN con algunos países de América Latina. Es estrategia de la OTAN ampliar su círculo de países amigos por medio de la asociación y el partenariado. Esta política, considerada prioritaria para la Organización, permite que los países que lo deseen puedan adquirir un status de relacionamiento con la OTAN *“en la medida de sus intereses y necesidades, desde el simple diálogo político hasta la identificación de áreas de interés común en las que cooperar”*.

En definitiva el acuerdo de cooperación de Colombia con la OTAN se firmó el 25 de junio de 2017 en Bruselas y el Congreso lo aprobó por Ley 1839 el 12 de julio del mismo año. Colombia ha sido el primer país latinoamericano en suscribir un acuerdo de cooperación con la OTAN. Esto no le hace miembro de la OTAN. Colombia cree que este acuerdo le permitirá posicionarse de mejor manera a nivel internacional ya que podrá compartir información y experiencia sobre el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo y la seguridad de la información, la ciberseguridad.

El ministro de Defensa colombiano, Luis Carlos Villegas, expresó que Colombia no busca integrarse a la OTAN sino que el objetivo de este acuerdo es *“tener unas fuerzas militares más modernas, transparentes, respetuosas de los derechos humanos y entrenadas en nuevas tecnologías”*. Además el ministro aseguró que no hay razones *“para que internamente o externamente haya preocupación con este acuerdo de cooperación con la OTAN”*. En esta línea de argumentación recordó que Colombia ya tenía acuerdos similares con la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA), Naciones Unidas, Estados Unidos, China o Brasil por lo que no supone una amenaza *“para el vecindario”*.<sup>4</sup>

Por lo expuesto por el ministro de Defensa se tiene la impresión que el gobierno está buscando con el acuerdo una manera de reposicionar a sus Fuerzas Armadas en un escenario de paz interna y llevarlo a una modernización por medio de las nuevas tecnologías que le permita ser un instrumento eficaz en la lucha contra el delito transnacional y el narcotráfico.

De Venezuela llegaron las mayores críticas hacia el referido acuerdo que a su juicio ponía en cuestión la integración regional y los acuerdos aprobados por UNASUR y la CELAC que declaran a América Latina y el Caribe como zona de paz. Venezuela considera que esta condición de Colombia como “aliado extra-OTAN” constituye una amenaza a los equilibrios geopolíticos alcanzados en la región (Jiménez, 2017).

---

4 Colombia iniciará programas de cooperación con la OTAN / Noticias RCN.

## Visita del Vicepresidente Mike Pence

La evolución autoritaria del gobierno venezolano cuya última manifestación ha sido la “selección” de una Asamblea Constituyente en régimen de partido único y con poderes absolutos ha obligado a Colombia, como a otros países de dentro y fuera de la región, a tomar posición. Colombia también es el país que está recibiendo por su extensa frontera decenas de miles de refugiados permanentes o temporales que buscan lo que en Venezuela no encuentran: alimentos, trabajo, remedios, atención médica, seguridad e incluso asilo.

Con este marco Santos recibió al Vicepresidente de los EE.UU., Mike Pence, en su primera gira por América Latina (que incluyó también a Argentina, Chile y Panamá). Si bien se interpretó la gira de Pence como un intento de bajar el tono a las altisonantes declaraciones del presidente Trump de que no descartaba una intervención militar en Venezuela -Pence dijo en Cartagena que “*utilizaremos el poder económico y político para que Venezuela sea libre*”- el presidente Santos fue claro al comunicarle “*que la posibilidad de una intervención militar en Venezuela no debe ser contemplada*”. El jefe de estado colombiano agregó que “*ni Colombia ni América Latina, desde el sur del Río Grande hasta la Patagonia, podrían estar de acuerdo. América es un continente de paz. Mantengámoslo así*”.<sup>5</sup>

En mayo de 2018 se realizarán elecciones presidenciales en Colombia. Quien suceda a Santos debe estar fuertemente comprometido con la implementación del proceso de paz interna. En política internacional Santos deja una Colombia con mayor grado de autonomía generada por la diversificación geográfica y temática aunque priorizando a la región: “*Los vecinos y países de América Latina y el Caribe seguirán recibiendo una atención prioritaria y continuará posicionándose la visión estratégica de Colombia en asuntos de política internacional en los foros regionales y globales*”.<sup>6</sup>

## Bibliografía

- González, Carlos – Mesa, Juan Camilo – Londoño, Gustavo (2016) “Política Exterior Colombiana 2010-2014: ¿Giro a la Autonomía?”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, pp. 267-291.
- Jiménez, Carolina (2017) “El ingreso de Colombia en la OTAN” *NODAL*, 1 de febrero. Acceso: [www.nodal.am/2017/02/el-ingreso-de-colombia-a-la-otan-por-carolina-jimenez/](http://www.nodal.am/2017/02/el-ingreso-de-colombia-a-la-otan-por-carolina-jimenez/)
- Malamud, Carlos - García Encina, Carlota (2013), “Colombia, la OTAN y las alarmas que suenan en América Latina”, *Comentario Elcano* 40/2013, 18 de junio. Acceso: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/comentario-malamud-garcia-encina+-colombia-otan-america-latina](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/comentario-malamud-garcia-encina+-colombia-otan-america-latina)

---

5 Agencia EFE / Cartagena (Colombia) / 14 de agosto 2017.

6 Esta es una proyección y surge del documento *Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana* (2017). Cancillería – Pág.web – última actualización: 2017-08-07. Gobierno de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores. [www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-externior-colombiana](http://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-externior-colombiana)

- Massé, Frédéric (2016), “Colombia enfrentada a sus viejos demonios”, Observatorio Político de América Latina y el Caribe-OPALC, *América Latina. El año político 2016*. pp. 11-16.
- Novak, Fabián - Namihás, Sandra, (2015), *Alianza del Pacífico. Situación, Perspectivas y Propuestas para su consolidación*, Idei-Konrad Adenauer Stiftung, Lima
- Ramírez, Socorro (2011), “El giro de la política exterior colombiana”, *Nueva Sociedad*, No. 231, enero-febrero.

# VENEZUELA: CRISIS, AUTORITARISMO Y AISLAMIENTO REGIONAL

*José Briceño Ruiz*<sup>1</sup>

La crisis de Venezuela no se detiene. La crisis tiene larga data, pero en el último año se ha profundizado de manera exponencial. Desde abril de 2017 las protestas han sido numerosas, con un número significativo de víctimas fatales. La instauración de una Asamblea Nacional Constituyente de cuestionable legalidad ha complicado mucho más el complejo escenario político y ha aislado cada vez más al país. A este escenario de inestabilidad política se suma la profundización de las crisis económica y social de Venezuela. El problema de la escasez de alimentos y medicamentos se ha agravado, mientras la crisis económica se ha agudizado, manifestada en una tasa de inflación de tres dígitos, recesión y expectativas de default frente a los compromisos de pagos que el país tiene en el futuro próximo.

Sin embargo, desde la perspectiva del gobierno venezolano no existe realmente una crisis en el país, ni económica ni política. En el ámbito de la economía, alega que existe una “guerra económica” promovida por Estados Unidos y la oligarquía venezolana. Por ello, en las muy frecuentes intervenciones en los medios de comunicación, el Presidente Nicolás Maduro y sus funcionarios rara vez tratan el tema de la inflación o la recesión que vive el país: es como si no existiera. Igualmente, niegan una crisis humanitaria o de hambre el país. Y en ámbito político, desconocen las manifestaciones como una acción política de una parte significativa de la sociedad venezolana que cuestiona la gestión de gobierno, y en vez de ello las describen como actos terroristas financiados desde Miami, Bogotá o México. En este sentido, el gobierno venezolano se auto-describe como el depositario y defensor de los derechos del pueblo venezolano, paladín de la lucha anti-imperialista y líder en la lucha contra el capitalismo.

Esta narrativa de negación ha sido defendida por el gobierno venezolano tanto en el ámbito interno como internacional. En el ámbito interno, argumentos como la “guerra económica” han justificado la aprobación en reiteradas ocasiones de un Decreto de Emergencia Económica, mientras que el argumento del terrorismo ha sido la excusa para la represión y violaciones de los Derechos Humanos. En otras palabras, se ha producido un giro autoritario cada vez mayor en el sistema político venezolano, que ha sido acompañado por un deterioro constante de su calidad institucional. Esto ha convertido a Venezuela en el centro de atención en América Latina y el hemisferio occidental y ha conducido a un progresivo aislamiento del país.

El objetivo de este artículo es analizar este complejo escenario político en Venezuela y las implicaciones en la actuación internacional de país. Para ello el trabajo se divide en dos secciones, en la primera de las cuales se examina como la lógica se caos y negación

---

1 Profesor, Universidad Cooperativa de Colombia -Bogotá.

informa al modelo político venezolano, conduciendo a un creciente autoritarismo. En la segunda parte, se evalúa el impacto de la crisis en la política exterior venezolana y en la forma como el país es percibido en la región.

### **El gobierno de Venezuela y la lógica del caos y la negación**

Quizás para algunos pueda parecer exagerado describir la situación de Venezuela como caos, pero realmente es difícil encontrar una categoría alternativa. Crisis económica rampante, crisis social significativa (para muchos, una crisis humanitaria), riesgo de default, inestabilidad política y violencia, deterioro institucional, violación de las reglas de juego democrático y un creciente aislamiento. No es por la tanto exagerado hablar de caos.

Ricardo Hausmann, describe la magnitud de la crisis en los siguientes términos: “el indicador que más se usa para comparar recesiones es el PIB. De acuerdo al Fondo Monetario Internacional, en 2017 el PIB de Venezuela se encuentra el 35% por debajo de los niveles de 2013, o en un 40% en términos per cápita. Esta contracción es significativamente más aguda que la de la Gran Depresión de 1929-1933 en Estados Unidos, cuando se calcula que su PIB per cápita cayó el 28%. Es levemente más alta que el declive de Rusia (1990-1994), Cuba (1989-1993) y Albania (1989-1993) (...)”. A esta caída de la actividad económica se debe sumar la caída de la producción petrolera que se produce en un contexto de bajos precios del crudo. Esto ha sido confirmado en informes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC), como el de julio de 2017, en el que se señala que en el cuarto trimestre de 2016 la producción alcanzaba los 2,057 barriles diarios, en el primer trimestre de 2017 fueron 1,996 y en el segundo trimestre 1,952 barriles diarios (OPEC, 2017: 54). En consecuencia, contrariamente al discurso oficial, la caída en el ingreso del gobierno no solo obedece al colapso de los precios en el mercado internacional petrolero, sino también a un desplome de la producción. Obviamente, la ausencia de alguna política para prepararse en el caso de una caída del precio es un factor que debe resaltarse y que explica porque países como Noruega, Arabia Saudita no han entrado en una crisis similar a la venezolana, algo que incluso es válido para los casos de Colombia o Ecuador que, aunque tienen problemas económicos, no tienen la severidad del caso venezolano.

A esto se suma el severo endeudamiento del país. Un informe de Torino Capital de febrero de 2017 señala que “la deuda total [de Venezuela] representa 97% de nuestros cálculos del PIB estimado para 2017, que se contabiliza en \$199.000 millones. Si comparamos la deuda con un estimado del PIB con base en la relación de largo plazo entre las exportaciones, y el PIB en dólares calculamos un cociente de deuda de 129% del PIB” (citado en el Universal, 7 de febrero de 2017). Esto explica los temores crecientes de un default venezolano, incluso a pesar de la opción política del gobierno venezolano de pagar casi a cualquier costo sus compromisos de deuda, incluso acudiendo a nuevos préstamos o emisión de bonos para lograrlo. Dos ejemplos merecen ser recordados: el primero fue la compra por Goldman Sachs en mayo de 2017 de bonos por un monto de 2.800 millones de dólares que vencen en 2022 con un descuento de 69%, lo que implica que la compañía estadounidense desembolsó apenas 865 millones de dólares. El segundo

caso fue el préstamo de 2000 millones de dólares que hizo la empresa rusa Rosneft de 1,015 millardos, con el compromiso de la participación colateral de un 49,9 % de la empresa rusa en Citgo, empresa venezolana con sede en Estados Unidos, como garantía del préstamo.

Este aspecto nunca es parte del discurso oficial al explicar el severo problema de escasez que vive Venezuela desde hace varios años. Uno de los mayores problemas de la economía venezolana es su alta dependencia de las importaciones, especialmente en el sector agroalimentario. Ahora bien, como consecuencia de la fuerte caída del ingreso y ante la estrategia de pagar a cualquier costo la deuda, la solución que el gobierno ha conseguido ha sido una severa reducción de las importaciones. Según Hausmann (2017), “las importaciones de bienes y servicios per cápita cayeron en un 75% en términos reales (ajustados según la inflación) entre 2012 y 2016, con un declive aún mayor en 2017”. A esto se añade la reducción de la producción nacional debido a la existencia de un contexto económico e institucional adverso.

Estos son factores cruciales para explicar la crisis de escasez de alimentos y medicamentos que sufre Venezuela y que el gobierno atribuye a una guerra económica promovida por factores políticos internos, con apoyo internacional. El apoyar ese argumento implica ser cómplice de la irresponsabilidad del gobierno venezolano (incluidos los años de Chávez) en el manejo de la bonanza económica que el país vivió entre 2004 y 2013, a lo que se suma una estrategia de política económica que ha causado un grave deterioro del aparato productivo del país.

Según datos del Banco Mundial, las reservas internacionales han caído en más de la mitad, alcanzando los 10.300 millones de dólares a principios de marzo, que incluye reservas de oro estimadas en 7.400 millones de dólares. El déficit fiscal se ubicó en más del 20 por ciento del PIB. La inflación no detiene y en febrero de 2017 se ubicó en 715%. El salario mínimo, que según Hausmann (2017) Venezuela es el ingreso del trabajador medio debido al alto número de personas que lo reciben, se redujo en un 75%, medido en precios constantes entre mayo de 2012 y mayo de 2017. En cuanto a la producción industrial, se ha producido una reducción cercana al 70% del tejido industrial del país, mientras que el 30% aún operativo, está operando al 35% de su capacidad instalada (El Economista, 3 de abril de 2017).

Un elemento destacado de la crisis es el aumento de la pobreza en Venezuela, que revertió una tendencia que durante años fue presentado como uno de los logros de la llamada “revolución bolivariana”. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), realizado por la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Simón Bolívar, la Universidad Central de Venezuela, la Fundación Bengoa y la Red de Solidaridad Ciudadana 81,8 % de los hogares venezolanos viven en condición de pobreza, de los cuales 51,51% están en pobreza extrema, a lo que suma el deterioro en el funcionamiento de los programas sociales conocidos como Misiones. Al 93,3 % de los hogares no les alcanza el ingreso, expresión clara de inseguridad alimentaria (UCAB et al., 2016).

A esta compleja situación económica y social, se suma una creciente crisis política institucional, al punto que ya no parece lógico hablar de un deterioro de la calidad democrática, sino preguntarse si la democracia misma existe aún en el país. La historia comen-

zó en diciembre 2015, cuando tras la derrota en las elecciones Parlamentarias, se produjo un proceso cuestionado de designación de 13 nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), instancia que luego sería clave en la anulación de facto de la Asamblea Nacional. Solo como referencia se puede mencionar que entre los nuevos magistrados designados estaban Calixto Ortega, antiguo jefe de la fracción parlamentaria del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), así como Christian Zerpa también ex -diputado y Jhannett Madriz diputada del PSUV en el Parlamento Andino. No es de sorprender entonces la actitud militante asumida por el TSJ, que aprobó más de 52 decisiones que anulaban actos legislativos de la Asamblea Nacional.

El utilizar el poder judicial para anular la Asamblea Nacional escogida por el voto popular ha sido una estrategia efectiva para el gobierno, pero ha dejado desnudo su talante autoritario. La decisión 156 del 30 de marzo del TSJ según la cual asumía las competencias parlamentarias fue el intento de anulación definitiva de la Asamblea, pero tuvo que ser modificada debido a la reacción internacional e interna. La respuesta al intento de anulación de Asamblea Nacional fue una oleada de protestas y cuyo saldo ha sido la muerte de más 160 personas, violaciones de los derechos humanos, denuncias de tortura e incremento del número de presos políticos. La respuesta del gobierno fue describir a las protestas como acciones terroristas, acusar a Estados Unidos de la crisis e incrementar la represión.

La jugada de Maduro fue la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para redactar una nueva Constitución, pero en vez de contribuir a resolver la crisis la agravó, pues la forma como fue convocada significó una abierta violación a los procedimientos establecidos en la propia Constitución, además de “tirar la mesa” del juego político. Esto no solo fortaleció las protestas en las calles, sino que generó divisiones en el seno del chavismo. Las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente se realizaron el 30 de junio, en medio de fuertes tensiones y escasa participación, aunque el Consejo Nacional Electoral anunció la participación de 8.089.320 de personas, cifra objetada incluso por la empresa Smartmatic, responsable del manejo de las máquinas de votación desde el 2004, cuyo presidente Antonio Mújica, denunció una manipulación de las cifras de por menos 1 millón de votos. La Asamblea Nacional Constituyente fue instalada el 4 de agosto y una de sus primeras acciones fue la destitución de la Fiscal Ortega Díaz. A esto se sumó, asumir las funciones legislativas de la Asamblea Nacional, y la apertura de un juicio político por traición a la patria a líderes de la oposición.

Varios expertos (Corrales y Penfold, 2011; Corrales e Hidalgo, 2013; Corrales, 2015; Sánchez Urribarri, 2016) han descrito al régimen venezolano como una democracia híbrida, en la cual existían elecciones frecuentes, pero cuya práctica era en muchos aspectos autoritaria. Ya en 2013 especialistas como Corrales e Hidalgo observaban el creciente autoritarismo del gobierno venezolano. Los eventos en el año reciente no sólo confirman esa tendencia, sino que la naturaleza autoritaria del régimen se hace cada vez más evidente. Esto ha generado una amplia reacción internacional que ha influenciado de forma importante en el posicionamiento internacional de Venezuela, llevando al país a un creciente aislamiento.



## Venezuela: aislamiento y pérdida de liderazgo regional

La crisis interna ha tenido una significativa influencia en la proyección internacional de la “revolución bolivariana”. Durante varios años, el liderazgo carismático de Hugo Chávez y la disposición de una buena cantidad de recursos para promover su agenda internacional, convirtió a Venezuela en un país influyente en la política latinoamericana. Fueron varios años en los que proliferaron las iniciativas del gobierno venezolano que incluyeron la construcción del Gasoducto del Sur, el Banco del Sur, Petroamerica, la promoción de una Carta Social Interamericana. Un control del frente político doméstico y altos precios del petróleo permitieron a Venezuela desplegar esta actividad diplomática que le dieron cierta influencia en la región. Se habló de un liderazgo venezolano en la región, aunque voces críticas objetaban que la dependencia de elevados precios del petróleo, la polarización regional que generaba la figura de Chávez y el creciente autoritarismo del régimen venezolano generaba dudas sobre tal liderazgo (Serbin, 2006; Burges, 2007; Serbin, 2008; Sierra, 2011).

Durante más de una década, Chávez fue exitoso en mostrar a su gobierno como asediado por una oposición supuestamente no democrática y usando como referencia el fallido golpe de Estado de abril de 2002. A eso se sumaba la imagen positiva que le daba en ciertos sectores intelectuales la fuerte inversión social a través de los programas sociales conocidos como Misiones y la existencia mayoritaria en la región de gobiernos afines desde el punto de vista ideológico. Esto influyó que parte de la región ignorara la pérdida de calidad democrática del gobierno venezolano y su creciente autoritarismo. Este escenario se ha modificado dramáticamente en los años recientes. La situación actual del país es de un creciente aislamiento regional, que se ha intensificado después de las elecciones de la Asamblea Constituyente y su posterior instalación.

Este aislamiento es muy anterior a la Asamblea Constituyente. El primer espacio regional donde se produjo fue en el Mercosur, bloque regional del cual Venezuela ha sido suspendida. Debido a los cambios políticos en Argentina y Brasil, Caracas perdió dos aliados claves en el bloque regional. Especialmente el presidente argentino Mauricio Macri ha sido crítico al gobierno venezolano. La primera crisis se produjo en agosto de 2016, cuando debía iniciarse la presidencia pro-tempore de Venezuela, pues los países fundadores del bloque se opusieron ello alegando que Caracas no había cumplido sus compromisos de incorporar a la legislación venezolana acuerdos y normas, como el Acuerdo de Complementación Económica no. 18 sobre libre circulación de bienes, el Protocolo de Promoción y Protección de Derechos Humanos y el Acuerdo sobre Residencia de Nacionales de los Estados Partes del Mercosur. Como se estableció en el Protocolo de Adhesión, el gobierno venezolano disponía de cuatro años para hacerlo, contados a partir de su ingreso y la fecha límite era el 12 de agosto de 2016. Ante el incumplimiento, los países del bloque quitaron la presidencia pro-tempore a Venezuela y le dieron un plazo hasta el 1 de diciembre para cumplir sus compromisos de incorporación de normas, caso contrario sería suspendido del bloque. Como tal cumplimiento no ocurrió, Venezuela fue formalmente suspendida del bloque en diciembre.

El “giro hacia el sur” que había promovido Hugo Chávez parecía iniciar su fin. Sin embargo, a pesar del creciente autoritarismo del gobierno de Maduro y de la negativa

del Consejo Nacional Electoral de convocar el referéndum revocatorio establecido en la Constitución venezolana, la decisión del Mercosur no hizo referencia alguna a esos factores. Pareció una decisión salomónica del bloque de “liberarse de Venezuela”, pero sin involucrarse en las amenazas a la democracia. El gobierno venezolano, por su parte, mantuvo la posición de ser el país que ejercía la presidencia pro-tempore del Mercosur y denunció la formación de una nueva Triple Alianza (Argentina, Brasil y Paraguay) en su contra. Esta situación algo surrealista se mantuvo durante todo el semestre de la fallida presidencia pro-tempore venezolana, al punto que el 30 de diciembre el gobierno venezolano emite una nota en la que se informa que “Venezuela hace formal entrega de la presidencia de Mercosur a la República Argentina, tal como corresponde conforme a la legalidad y los tratados constitutivos de este bloque regional” (citado en El Universal, 30 de diciembre de 2016).

Sin embargo, la decisión de TSJ de asumir las funciones de la Asamblea Nacional produjo una nueva acción en el Mercosur, está vez claramente asociada a la aplicación del Protocolo de Ushuaia. En una reunión de Cancilleres realizada en Buenos Aires el 1 de abril de 2017, se acordó la activación de la Cláusula Democrática del Mercosur debido a la “intromisión sistemática” del Tribunal Superior de Justicia venezolano en las competencias de la Asamblea Nacional (El Nacional, 1 de abril de 2017). Tras la instalación de la Asamblea Constituyente los países del bloque se reunieron de nuevo de emergencia, esta vez para decidir la suspensión de Venezuela del bloque debido a la ruptura del orden democrático.

El otro espacio donde se ha constatado el creciente aislamiento venezolano ha sido la Organización de Estados Americanos (OEA). Su Secretario General, Luis Almagro, ha desempeñado un papel crucial al convertirse en un acérrimo crítico del gobierno venezolano y defensor de la democracia. Es cierto que en la reunión del Consejo Permanente de la Organización, realizada en Cancún, México, en junio, no fue posible aprobar una condena al gobierno venezolano y crear un grupo de países que apoyasen la búsqueda de una solución negociada a la crisis, pero 20 de 33 países votaron a favor de la resolución, mientras 8 se abstuvieron y apenas 5 votaron en contra. No obstante, no se debe olvidar que en abril el Consejo Permanente logró aprobar una resolución en la cual se expresó la “preocupación por la alteración inconstitucional del orden democrático en la República Bolivariana de Venezuela”. Se señaló además que: “las decisiones del Tribunal Supremo de Venezuela de suspender los poderes de la Asamblea Nacional y de arrogárselos a sí mismo son incompatibles con la práctica democrática y constituyen una violación del orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela. A pesar de la reciente revisión de algunos elementos de dichas decisiones, es esencial que el Gobierno de Venezuela asegure la plena restauración del orden democrático (CP/RES. 1078 (2108/17))”. La reacción venezolana a estas iniciativas ha sido el anuncio de Venezuela de retirarse de la OEA, que se haría efectivo en 2019.

Ante la imposibilidad de hacer funcionar los mecanismos de la OEA, 17 países latinoamericanos y caribeños se reunieron en Lima en agosto para discutir la crisis venezolana. La Declaración de Lima, el documento final del encuentro firmado por 12 países ha sido una dura condena al gobierno venezolano. En ella se acordó desconocer a la Asam-

blea Nacional Constituyente y a los actos que emanen de ella, por considerarse ilegítima. También se respaldó y expresó solidaridad con la Asamblea Nacional venezolana. Se manifestó apoyo y solidaridad con la Fiscal General. Se condenó la violación sistemática de los derechos humanos. Se reconoció la existencia de una crisis humanitaria en Venezuela y se pidió detener la venta de armas a ese país (véase Declaración de Lima, 2017).

Más allá de América Latina, Estados Unidos ha endurecido su posición frente al gobierno venezolano. Washington ha desconocido a la Asamblea Constituyente y ha aplicado nuevas sanciones a funcionarios venezolanos y en agosto por primera vez aprobó sanciones financieras que prohíben la emisión de deuda y de bonos por el gobierno de Venezuela y PDVSA. El 11 de agosto, el Presidente Donald Trump llegó incluso a afirmar que no excluía una acción militar en Venezuela, lo que fue ampliamente rechazado en la región, incluso por los países más críticos al gobierno venezolano, como Argentina, Colombia y Perú. Este rechazo le fue manifestado al Vicepresidente Mike Pence, que realizó una visita a Colombia, Argentina, Chile y Panamá para tratar el tema venezolano. La Unión Europea, por su parte, también ha desconocido la Asamblea Nacional Constituyente y en un acto de fuerte simbolismo político, el Presidente de Francia Emmanuel Macron, la Primera Ministra de Gran Bretaña Theresa May y la Canciller de Alemania, recibieron al Presidente de Asamblea Nacional Julio Borges y al Primer Vicepresidente Freddy Guevara. También se ha anunciado que la Unión Europea estaría considerando aplicar sanciones a Venezuela.

El sueño de Hugo Chávez que su llamada “revolución bolivariana” fuese un ejemplo para la América Latina y desempeñara un liderazgo regional se ha desvanecido. El país es percibido en situación de crisis, dirigido por un grupo político crecientemente autoritario y dispuesto a mantenerse en el poder a cualquier costo, incluso en contra de la voluntad popular, como la anulación del referéndum revocatorio y la aprobación de cuestionada Asamblea Constituyente lo evidencian. Ya se siente el impacto regional: el giro hacia el sur, representado por el ingreso al Mercosur, se ha desvanecido. La UNASUR se ha debilitado de forma considerable, no sólo por su incapacidad de avanzar en su agenda maximalista, sino también por su fracaso en promover una solución a la crisis venezolana. La Comisión formada por José Luis Rodríguez Zapatero, Leonel Fernández y Manuel Torrijos no sólo no ha sido un facilitador para resolver la crisis, sino que ha sido percibida por factores políticos de la oposición venezolana como favorable al gobierno. A esto se debe sumar que la UNASUR no tiene Secretario General, pues una vez concluido el periodo de Ernesto Samper, no ha sido posible lograr un candidato de consenso. Fuentes no oficiales informan que Venezuela ha objetado algunos nombres propuestos, como por ejemplo José Bordón, candidato presentado por Argentina (Nodal, 2017). Apenas un debilitado ALBA se mantiene como el espacio de influencia de Venezuela, aunque debido a su deseo de alejarse del legado de Rafael Correa, no es descartable que Lenin Moreno separe a Ecuador de este bloque regional. El único espacio donde la influencia se mantiene es el Caribe, factor clave para que no se haya aprobado una condena contra Venezuela en la OEA. La mayoría de los países caribeños continúan recibiendo petróleo en condiciones preferenciales a través de Petrocaribe. Sin embargo, el ALBA es un actor regional cada vez menos influyente.

## Conclusiones

La crisis de Venezuela seguirá siendo un tema central en la política regional en América Latina. Las perspectivas de una pronta y pacífica solución parecen en este momento difíciles. Por un lado, no se observa ningún tipo de medida económica que pueda permitir superar el estancamiento y recesión. Mientras el problema económico no se resuelva, será difícil encontrar una solución a la crisis humanitaria. Por otro lado, la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, sus primeras acciones y su vigencia por dos años, no sólo no ayuda a resolver la crisis política, sino que la intensifica. Aunque las protestas se han detenido, las razones que las motivaron persisten y, en consecuencia, hay razones para pensar que se pueden reactivar en el futuro próximo.

El impacto regional de la crisis es también considerable. Venezuela es hoy día un problema regional. Muchas cosas están en juego: la defensa de la democracia; abortar que se consoliden nuevas formas de autoritarismo con apoyo del poder judicial; evitar fuertes movimientos migratorios de venezolanos escapando de la crisis, incluso las voces más pesimistas consideran posible un escenario de guerra civil, algo que debe movilizar a los países de la región. También están a prueba las instituciones regionales y en especial los mecanismos creados desde los años noventa para la defensa de la democracia. Finalmente, queda por saber cuál será la posición de Estados Unidos, en particular si la amenaza de una acción militar fue un nuevo exceso verbal de Trump o si es una opción real en la política estadounidense de mediano o largo plazo, lo que tendría consecuencias significativas en el hemisferio. Lo que es cierto es que la aparente gloria de la llamada “revolución bolivariana” se ha esfumado y los tiempos por venir para los venezolanos parecen seguir siendo muy difíciles.

## Bibliografía

- Andrés Serbin (2006) “Cuando la limosna es grande El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, *Nueva Sociedad*, no. 205, pp. 75-91.
- Burges, Sean (2007) “Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chávez”, *Third World Quarterly*, vol. 28, no. 7, pp. 1343-1358.
- Carcione, Carlos (2017) Edgardo Lander: “La Constituyente nos lleva a un punto sin retorno”, disponible en <https://www.aporrea.org/ddhh/n309163.html> (consulta 28 de agosto de 2017).
- Corrales, Javier (2015) “El Legalismo Autocrático en Venezuela”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, no. 47 (julio/septiembre), pp. 69-82.
- Corrales, Javier y Manuel Hidalgo (2013) “El régimen híbrido de Hugo Chávez en transición (2009-2013)”, *Desafíos*, vol. 25, no. 1, pp. 45-84.
- Corrales, Javier y Michael Penfold (2011) *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- CP/RES. 1078 (2108/17) “El Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Resolución Sobre los Sucesos Recientes en Venezuela”, disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-022/17](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-022/17) (consulta: 28 de agosto de 2017).

- Declaración de Lima, 8 de agosto de 2017, disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-lima-8-agosto-2017> (consulta: 29 de agosto de 2017).
- Diario Panorama, 29 de junio de 2016, “En 6 años cayó 30% de producción de crudo en Venezuela”, disponible en <http://www.panorama.com.ve/politicaeconomia/En-6-anos-cayo-30-de-produccion-de-crudo-en-Venezuela-20160628-0118.html> (consulta: 25 de agosto de 2017).
- El Economista, 3 de abril de 2017, “Chavismo dismanteló a la industria venezolana”, disponible en <http://eleconomista.com.mx/industria-global/2017/04/03/chavismo-desmantelo-industria-venezolana> (consulta: 26 de agosto de 2017).
- El Nacional, 1 de abril de 2017, “Mercosur activó cláusula democrática por la falta de separación de poderes”, disponible en: [http://www.el-nacional.com/noticias/latinoamerica/mercosur-activo-clausula-democratica-por-falta-separacion-poderes\\_88485](http://www.el-nacional.com/noticias/latinoamerica/mercosur-activo-clausula-democratica-por-falta-separacion-poderes_88485) (consulta: 28 de agosto de 2017).
- El Universal, 30 de diciembre de 2016, “Venezuela entregó presidencia temporal del Mercosur a Argentina”, disponible en: [http://www.eluniversal.com/noticias/politica/venezuela-entrego-presidencia-temporal-del-mercosur-argentina\\_633217](http://www.eluniversal.com/noticias/politica/venezuela-entrego-presidencia-temporal-del-mercosur-argentina_633217) (consulta: 25 de agosto de 2017).
- El Universal, 7 de febrero 2017, “Monto total de deuda equivale al 97% del PIB de este año”, disponible en [http://www.eluniversal.com/noticias/economia/monto-total-deuda-equivale-del-pib-este-ano\\_638532](http://www.eluniversal.com/noticias/economia/monto-total-deuda-equivale-del-pib-este-ano_638532) (consulta: 25 de agosto 2017).
- Gutiérrez, Alejandro (2016) *Venezuela y su Crisis Agroalimentaria*, Documento de Trabajo no. 1-2016, Centro de Investigaciones Agroalimentarias Edgar Abreu Olivo, Universidad de los Andes, Mérida (Venezuela), enero.
- Hausmann, Ricardo (2017) “El colapso de Venezuela no tiene precedentes”, disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/venezuela-unprecedented-economic-collapse-by-ricardo-hausmann-2017-07/spanish> (consulta: 1 de septiembre de 2017).
- Hernández, Javier (2015) “Importaciones y escasez en Venezuela”, *Revista Sic*, 27 de marzo de 2015, disponible en: <http://revistasic.gumilla.org/2015/importaciones-y-escasez-en-venezuela/> (consulta 1 de septiembre de 2017).
- Nodal (2017) “La UNASUR cumplirá seis meses sin nombrar nuevo secretario general”, disponible en: <http://www.nodal.am/2017/07/la-unasur-cumplira-seis-meses-sin-nombrar-nuevo-secretario-general/> (consulta: 1 de septiembre de 2017).
- Reuters, 1 de agosto de 2017, “Exclusive - Venezuelan Vote Data Casts Doubt on Turnout at Sunday Poll”, disponible en: <https://uk.reuters.com/article/uk-venezuela-politics-vote-exclusive-idUKKBN1AI0AN> (consulta: 12 de agosto de 2017).
- Ríos Sierra, Jerónimo (2011) “UNASUR o la Confluencia de dos Liderazgos Regionales de Signo Dispar: Brasil y Venezuela”, *Reflexión Política*, vol. 13, no. 25, junio, pp. 50-63.
- Sánchez Urribarrí, Raúl A. (2016) “Venezuela (2015): un régimen híbrido en crisis”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, no. 1, pp. 365 – 381.
- Serbin, Andrés (2008) “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, *Anuario CEIPAZ*, no. 2, 2008-2009, pp. 135-151.
- Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Simón Bolívar, la Universidad Central de Venezuela, la Fundación Bengoa y la Red de Solidaridad Ciudadana (2017) *ENCOVI - Encuesta sobre Condiciones de Vida Venezuela 2016*, disponible en: <http://www.fundacionbengoa.org/noticias/2017/encovi-2016.asp> (consulta: 26 de agosto de 2017).

# AMÉRICA CENTRAL EN TIEMPOS DE TRUMP

*Marcelo Coj<sup>1</sup>*

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca añade nuevas complejidades y ambigüedades a la relación de Estados Unidos con América Central. Es cierto que Trump mantiene las líneas maestras de la política exterior de Obama hacia la región, pero su retórica agresiva y decisiones iniciales contra la inmigración indocumentada, además de una postura aislacionista amenazan la realización de la propia política exterior y corren el riesgo de atizar la anomía social y política de una Centroamérica convulsa, que registra los mayores niveles de violencia, criminalidad, impunidad, corrupción institucionalizada, privación y marginación social de las Américas.

Tal cuestión no es baladí. Sobre todo si se piensa en las declaraciones que hizo en julio 2015 Thomas Shannon, alto cargo del Departamento de Estado, quien situaba al istmo como “una de las cinco prioridades” de la política exterior de EE.UU., junto a Irán, Rusia, China y el Estado Islámico. En esa misma línea un artículo publicado en enero 2015 por el entonces vicepresidente Joe Biden en *The New York Times* advertía al Congreso y sociedad civil estadounidense que los problemas centroamericanos no deben ser dejados de lado, de lo contrario “todo el Hemisferio Occidental sentirá las consecuencias”.

## **Una mirada a los desafíos que el istmo representa para E.E.U.U.**

América Central tiene una importancia geoestratégica clave para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Por cercanía y posición privilegiada entre los océanos Pacífico y Atlántico forma parte de la zona de influencia estadounidense. En la región se ubica el Canal de Panamá que, además de ser nodo de comercio y tránsito interoceánico de escala global, comunica marítimamente las costas este y oeste de Estados Unidos y favorece el rápido despliegue de la marina allende los océanos.

Asimismo, Centroamérica es el principal corredor del tráfico de drogas de Sudamérica hacia Estados Unidos -cerca del 90% de la cocaína pasa por el istmo según los informes del Departamento de Estado sobre narcotráfico en el mundo- y constituye, especialmente Guatemala, Honduras y El Salvador, una zona de expulsión de migrantes y trata de personas, así como del contrabando de armas y el lavado de dinero de organizaciones criminales transnacionales vinculadas al narcotráfico, el secuestro, el sicariato, la falsificación de documentos de identidad, la extorsión y otros actos ilícitos.

Todas ellas constituyen “amenazas líquidas” a la seguridad nacional de E.E.U.U. (Blanco, 2013). Son fenómenos que desbordan las fronteras y operan en distintos frentes y lugares al mismo tiempo, por lo que no pueden ser enfrentados de manera aislada ni únicamente recurriendo a la fuerza militar, al control fronterizo y las sanciones econó-

---

1 Estudiante guatemalteco de la Maestría en Historia Económica. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República en Uruguay.

micas. Las precarias condiciones sociales, la fragilidad de unas instituciones políticas y el sistema judicial, la corrupción rampante, la extrema desigualdad, la ausencia del Estado en amplios territorios y una cultura política de la impunidad y la violencia les sirven de lecho fértil.

Al mismo tiempo la región subrepticamente ha devenido en tablero de juego de las potencias. Espoleados por la ubicación geográfica del istmo, China y Rusia hacen presencia en lo que hasta hace solo una década era el exclusivo “patio trasero” de Estados Unidos. La primera reta el dominio económico estadounidense a través del comercio y la inversión; la segunda desafía su hegemonía política y militar, con Nicaragua fungiendo como cabeza de playa. Gracias a su ascendente poderío económico China destaca por su flexibilidad y pragmatismo: sin importar que sólo cuente con el reconocimiento diplomático de Costa Rica y Panamá, es el segundo socio comercial de la región y uno de los principales inversores en mega proyectos mineros, hidroeléctricos y de obras públicas. En 2014 logra que una empresa china obtenga la adjudicación de la construcción del canal interoceánico nicaragüense, el cual de concretarse desplazaría al de Panamá a un segundo plano por su mayor capacidad.

Rusia por su parte mantiene una presencia más discreta en la esfera económica, no así en la militar: cuenta con inversiones en minerales estratégicos -níquel en Guatemala- y vende armamento y municiones al gobierno de Nicaragua. Con esta última nación mantiene una relación de cooperación técnico-militar que le permite el acceso al espacio aéreo y marítimo, mantener una estación del sistema satelital *Glonass* -posiblemente una locación para labores de inteligencia de señales (SIGINT)- y entrenar a las fuerzas de seguridad centroamericanas en el combate a la narcoactividad. En el plano político, en marzo 2015 el canciller ruso visitó Guatemala y Nicaragua como parte de una gira latinoamericana que incluyó a Cuba y Colombia. El propósito general fue asegurar o ampliar su presencia en países vecinos y/o socios de Estados Unidos. En ese respecto la visita a Centroamérica incluyó una reunión con cancilleres de la región para explorar la posibilidad de cooperación multilateral.

Las alarmas estadounidenses fueron gatilladas por la crisis de la niñez migrante en el verano boreal de 2014, cuando cerca de 70 mil niños y niñas sin acompañantes de México y Centroamérica cruzaron ilegalmente la frontera de Estados Unidos, huyendo de la falta de oportunidades y la violencia. Con carácter de urgencia E.E.U.U., estableció el Plan Frontera Sur bajo el cual se otorga financiamiento indefinidamente a México para que detenga y deporta a los migrantes en tránsito. A la par la Casa Blanca presionó a los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras -área conocida como el “Triángulo Norte”, la cual concentra el 80% de pobres del istmo y la tasa de homicidios más elevada del mundo en paz- para que elaboraran un plan que permitiera combatir las causas profundas del narcotráfico, el crimen organizado, la trata de personas y, principalmente, la inmigración ilegal. Este fue presentado en Washington DC en noviembre de 2014 bajo el nombre de “Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” (PAPTN). La Casa Blanca y el Departamento de Estado lo aceptaron en febrero 2015.

En el marco del Plan, el gobierno de Estados Unidos se propone brindar asistencia económica y técnica por cinco años (2016-2020) a condición de que los países en cues-

ción implementen políticas públicas favorables a la atracción de inversión extranjera, la generación de empleo, la gobernabilidad, el fortalecimiento institucional y la seguridad ciudadana, así como que controlen los flujos migratorios e incrementen la seguridad fronteriza (URL, 2016). Aparte de las donaciones estadounidenses, las fuentes de financiamiento son reasignaciones presupuestarias de los gobiernos de los países del Triángulo Norte y préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En el caso de los fondos dados por E.E.U.U. anualmente la Casa Blanca presenta su propuesta para ser aprobada por el Congreso. La revisión del cumplimiento de la condicionalidad la hace el Departamento de Estado, quien junto con el Congreso cuenta con la potestad de suspender por completo o en parte la asistencia a un determinado gobierno.

Distanciándose de paquetes de asistencia vigentes como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida en México, la Alianza para la Prosperidad prioriza el fortalecimiento de las instituciones públicas -en especial sector justicia, policía y aduanas-, la colaboración con comisiones contra la impunidad y la motorización de la economía por sobre la asistencia a ejércitos y fuerzas de seguridad en represión criminal (Cajina y Orozco, 2016; URL, 2016). En particular identifica en la impunidad y la corrupción dos factores clave que impiden a los Estados centroamericanos cumplir con sus propósitos de desarrollo económico y social, a la vez que favorecen la infiltración y propagación del crimen en el Estado y la sociedad, con la consecuente naturalización de la violencia.

Lo anterior no debe hacer olvidar que el PAPTN se inscribe en el marco de la militarización de la política exterior estadounidense. Bajo el mandato de Obama el Pentágono tendió a desplazar en la dirección y realización de la misma al Departamento de Estado, a medida que ganaron centralidad las preocupaciones por el terrorismo, el tráfico de drogas, el ascenso de China y el resurgir de Rusia. En América Central ello se expresa en el destacado rol que ha jugado el Comando Sur -la sede de las operaciones militares de E.E.U.U. para el Caribe, Centro y Sudamérica- implementando la política exterior de la mano de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central. Incorporada al PAPTN, este programa surgió como una extensión de la Iniciativa Mérida en 2008. Brinda asistencia técnica y financiera a los ejércitos y policías del istmo para el combate de la inseguridad y el crimen organizado, contribuyendo a la militarización de la seguridad pública de la región (Cajina, 2012).

## **De Obama a Trump: una política exterior con cambios en marcha y sobre la marcha**

América Central vive tiempos de agitación social, crisis de gobernabilidad y recomposición de sus sectores de poder. Procesos que si bien tienen un arraigo histórico, sólo pueden entenderse en referencia a la política exterior trazada por Obama. En especial hay dos elementos claves: militarización de la seguridad y depuración de las instituciones estatales y fuerzas armadas de sus elementos corruptos e impunes.

Hechos inauditos en la región, que guardan parecido con la “primavera árabe”, suceden desde fines de 2015. La renuncia en septiembre 2015 del entonces presidente de Guatemala, Otto Pérez, por un escándalo de corrupción en aduanas, luego de masivas manifestaciones ciudadanas, en un proceso apoyado por la *sui generis* Comisión Interna-



cional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Una instancia adscrita a las Naciones Unidas, respaldada por Washington y creada a petición del gobierno de Guatemala en 2006 para desarticular cuerpos ilegales de seguridad y sofisticadas redes clandestinas criminales con tentáculos en el Estado.

Honduras no fue ajena a esta efervescencia, tras meses de marchas contra la corrupción en el Seguro Social, la Organización de Estados Americanos anunció también en septiembre 2015 la creación de un símil de la CICIG: la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, la cual inició labores en abril 2016. Con menores potestades que la CICIG en investigación y acusación judicial, goza de mayor poder a la hora de proponer reformas legales. Por su parte, ese mismo año E.E.U.U arrestó por corrupción a personajes otrora intocables de la élite hondureña. Se trata de Rafael Callejas, un ex presidente, y miembros del clan familiar más rico del país, los Rosenthal.

En 2016 mientras el vendaval anticorrupción amainó en Guatemala y casi desapareció en Honduras, el mismo sacudió a El Salvador. Si bien este país rehusó la formación de una comisión contra la impunidad, mostró su disposición para avanzar en la materia. Destacaron las investigaciones a los tres últimos ex presidentes: Francisco Flores, Antonio Saca y Mauricio Funes; asimismo, la primera condena por enriquecimiento ilícito de su historia, contra el ex director del Seguro Social.

Lo que sucedió en Guatemala y Honduras fue que sectores de poder amenazados por la depuración del Estado pusieron trabas a las acciones de fiscalías y entes internacionales anti-impunidad. En Honduras, el reacomodo del poder económico en complicidad con el poder político no solo logró dar marcha atrás a varias resoluciones judiciales, sino también abrir la vía a la reelección presidencial y a la concesión de grandes porciones del territorio hondureño y sus bienes naturales a empresas transnacionales. El correlato es la prosecución del asesinato, desaparición, hostigamiento y secuestro de defensores ambientales en uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el activismo ambiental. Así las cosas no extraña el asesinato de la reconocida lideresa Berta Cáceres en marzo 2016.

Nicaragua reeligió en noviembre 2016 por tercera vez consecutiva a Daniel Ortega como presidente, en unas elecciones cuestionadas, sin candidatos opositores y con abstención electoral sin precedentes, en las cuales su esposa fue nombrada vicepresidenta. En respuesta el Congreso de Estados Unidos está preparando un paquete de sanciones económicas -*la Nica Act*- que tomaría vigencia en 2018. La lentitud de la respuesta estadounidense estaría asociada a que de momento, y pese a la presencia rusa, Nicaragua no le supone mayores problemas a E.E.U.U. Es un país que expulsa pocos migrantes en términos absolutos y colabora con Estados Unidos en temas clave como el control de la migración proveniente de África y el Caribe.

Por ahora Trump ha respetado las líneas maestras de la política exterior de Obama hacia la región. Pocos cambios sustanciales y concentrados en dos ámbitos: política migratoria y Plan para la Prosperidad. Respecto a la primera, la única medida realmente disruptiva es la suspensión de la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia, un programa que protegía de la deportación a casi 800 mil jóvenes indocumentados, en su mayoría de México y el Triángulo Norte centroamericano. Su principal promesa, com-

pletar el muro en la frontera con México, camina a marchas forzadas en el legislativo y no hay visos de si algún día se concretará. En otros aspectos impera la continuidad, las deportaciones a julio tuvieron un ritmo un poco menor al de la era Obama y el grueso de las directrices emitidas por Trump repite legislación que está siendo ya ejecutada.

Sin embargo, Trump no es un mero continuador de las políticas migratorias de Obama. Algunas de las órdenes ejecutivas obligan a una aplicación más severa de la legislación existente, por ejemplo: la supresión por defecto del derecho a aplicar al asilo, decisión que ahora recae en los oficiales inmigratorios. Otras anuncian el apretamiento del cerco sobre los migrantes ilegales como las sanciones contra “las jurisdicciones santuario” y la contratación de 10 mil nuevos agentes del servicio de inmigración. También deben considerarse los discursos amenazantes como herramientas de presión a los gobiernos centroamericanos. Por ejemplo, no es casual que la advertencia de una posible revocación del Estatus de Protección Temporal -privilegio que asegura la estadia en E.E.U.U a casi 350 mil hondureños y salvadoreños- fuera realizada dos semanas antes del replanteo del PAPTN en la “Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica” realizada en Miami el 15 y 16 de junio de 2017, la cual reunió a los mandatarios del Triángulo Norte con funcionarios de alto nivel de los gobiernos de Estados Unidos y México.

La reunión sirvió para que la administración Trump anunciara que el Plan tendrá un enfoque más militarizado y centrado en la seguridad, a semejanza del Plan Colombia. Presupuestariamente los cambios vendrían del recorte en el apoyo financiero de E.E.U.U., fundamentalmente en asistencia económica y para el desarrollo. La propuesta presupuestaria presentada por Trump al Congreso para el año fiscal 2018 (US\$468 millones) representa una caída del 28% respecto a los niveles aprobados para el año fiscal 2017 (US\$655 millones) y una del 39% con relación al monto del año fiscal 2016 (US\$750 millones). En asistencia económica y para el desarrollo la disminución sería aún mayor, del 43% respecto a las cifras de 2017. Ello implicaría que los rubros estrictamente militares y de control de narcóticos ganarían en importancia en términos absolutos (US\$33 millones) y en proporción al presupuesto (pasarían de significar el 20% de la asistencia en 2017 al 36% en 2018). En términos de gestión e implementación de políticas esto supondría una mayor relevancia del Comando Sur en la región.

Otros elementos que denotan este viraje son el involucramiento de México en el Plan con el propósito de que asuma más responsabilidades de seguridad. Por ejemplo a través de un mayor endurecimiento de los controles migratorios y el entrenamiento a las fuerzas de seguridad de los países del Triángulo Norte. También, la falta de participación de la sociedad civil organizada en el replanteo del PAPTN. Más importante aún es el papel preponderante que ha tomado el Departamento de Seguridad Nacional en decisiones de política exterior que atañen al istmo. Mucho de ello tiene que ver con la figura del general retirado John Kelly, como jefe del Comando Sur entre 2012 y 2016 fue uno de los principales portavoces del gobierno de Obama para la región, merced a su conocimiento e influencia sobre los ejércitos y fuerzas de seguridad del istmo. Trump lo eligió al comienzo de su mandato para el cargo de Secretario de Seguridad Nacional –por su *expertise* en materia de migraciones y tráfico de drogas- y en julio lo eleva a Jefe del Gabinete, puesto que ocupa actualmente. En tiempos de Trump, dado el desdibujamiento del

Departamento de Estado, ha devenido en el principal interlocutor con los gobiernos del istmo y como secretario de Seguridad Nacional delineó la actual política exterior hacia la región. De esta manera se puede decir sin ambages que la política exterior hacia Centroamérica ha sido “interiorizada”, y corre el riesgo de que problemas importantes como los desafíos de seguridad ciudadana, corrupción y el Estado de Derecho sean abordados bajo un enfoque de seguridad nacional más tradicional.

Sin embargo, no todo está dicho. La iniciativa de presupuesto de Trump enfrenta la oposición de ambos partidos, sabedores de que la influencia de Estados Unidos en la región, y el mundo en desarrollo, descansa en una mezcla de “poder blando” y “poder duro”. No exclusivamente en el poder militar, el cual en vez de contribuir a solucionar las razones estructurales de la migración y el crimen, puede agravar la situación como lo muestran las intervenciones pasadas y presentes de Estados Unidos, que han favorecido los intereses de élites voraces a expensas de los derechos humanos y el desarrollo social.

## **Bibliografía**

- Blanco, José María. 2013. *Obama, Terrorismo y “Seguridad Líquida”*, España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Cajina, Roberto. 2012. *Centroamérica bajo asedio: narcotráfico y debilidades institucionales*, España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Cajina y Orozco. 2016. *Falacias y realidades de una crisis humanitaria y política. Menores centroamericanos que migran en busca del “sueño americano”*, España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Harto de Vera, Fernando. 1992. “La U.R.S.S. y la revolución sandinista: los estrechos límites de la solidaridad soviética”. *Revista de análisis sur-norte para una cooperación solidaria*, pp. 87-93.
- URL. 2016. *El Plan Alianza para la Prosperidad de los países del Triángulo Norte. Impactos para la gobernabilidad del desarrollo y las migraciones Foro – Debate*, Guatemala: URL.

# TRUMP Y AMÉRICA LATINA: DEL REGIONALISMO POST-HEGEMÓNICO AL REGIONALISMO POST-AMERICANO

*Diego Hernández Nilson<sup>1</sup>*

El triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de EEUU es el gran episodio internacional de 2016, que amenaza revolucionar la política mundial. En 2017 ya se verifica un giro en la política exterior estadounidense, que algunos definen en términos de neo-jacksonianismo (Jones y Khoo, 2017). Sus principales características son un agresivo proteccionismo comercial, que suplanta la iniciativa liberalizadora de EEUU; políticas migratorias con matices xenófobos; y un relegamiento del multilateralismo en favor del unilateralismo (Fraser, 2017; Sanahuja, 2017).

En el marco de este giro, se anuncian modificaciones de los términos de alianzas y acuerdos históricamente liderados por EEUU (OTAN y TLCAN) y un abandono de acuerdos recientes o en proceso de negociación (TPP, TTIP y Convención sobre Cambio Climático). Asimismo, surgen tensiones en las relaciones bilaterales con países tradicionalmente desafiantes, como China, Rusia, Corea del Norte o Venezuela, pero también con países aliados, como Alemania, Australia y México.

Esta situación tiene consecuencias específicas sobre América Latina. En el corto plazo, algunas decisiones ya afectan a la región: la nueva política migratoria genera una reducción en la migración latina hacia EEUU, mientras que las medidas proteccionistas obligan a los países latinoamericanos más dependientes de la potencia a buscar alternativas en comercio e inversiones. En relación a ambas cuestiones el principal afectado hasta ahora es México, el principal aliado estadounidense en la región. Por otro lado, otros aspectos del giro político estadounidense aún no han tenido consecuencias visibles sobre la región, pero es esperable que suceda en el mediano plazo. Esto refiere especialmente a aquellas políticas que puedan afectar la configuración de nuevos escenarios globales y continentales, en los cuales se enmarque la construcción de la región y su inserción en el mundo en la próxima década.

La conjunción de unilateralismo, proteccionismo y aislacionismo del gobierno de Trump puede profundizar el histórico proceso de declinación hegemónica de EEUU, que algunos analistas vienen identificando en las últimas décadas, tanto a nivel mundial como hemisférico (Lowenthal, 1976, 2006). Esto se acentúa frente al desinterés de Trump en fortalecer la legitimidad del liderazgo estadounidense y la falta de disposición a pagar los costos que implican las concesiones corporativas hacia sus aliados. En este contexto, el objetivo fundamental del presente trabajo es analizar cómo la irrupción de

---

1 Docente – investigador del Programa Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

Trump, así como los cambios que ha venido introduciendo en la política internacional estadounidense, pueden afectar al regionalismo latinoamericano en el mediano plazo.

### **Trump y la posibilidad de un regionalismo post-americano**

La llegada de Trump coincide con una coyuntura regional cambiante, en la que se debilitan dos fenómenos característicos de la política latinoamericana de los últimos años: el giro a la izquierda y el regionalismo post-hegemónico. En relación al primero, la marea rosa de gobiernos de izquierda que a comienzos del siglo XXI se extendieron por la región se ha visto resentida por la crisis política venezolana, la derrota electoral del kirchnerismo en Argentina y el *impeachment* a Dilma Rousseff en Brasil. En relación al segundo fenómeno, si bien los procesos regionales no son resultado de la suma de circunstancias domésticas, ciertamente es difícil que el regionalismo latinoamericano mantenga los atributos que en los últimos tiempos permitieron definirlo como “post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012), a saber: políticas de integración basadas en el fortalecimiento del Estado, la inclusión social y el desarrollo apoyado en el nacionalismo y proteccionismo económicos. El caso es que dicho regionalismo justamente era liderado por los tres países recién mencionados. El futuro del regionalismo latinoamericano asume así una doble complejidad, al enmarcarse en un nuevo escenario, definido por Trump y los cambios mencionados en la primera parte, pero también por este nuevo direccionamiento de la política latinoamericana.

Lo que genera especial incertidumbre sobre este escenario definido por cambios en EEUU y en la región es el sentido opuesto que adquieren sus dos partes. Mientras el Mercosur parece abandonar el proteccionismo neo-desarrollista (luego que hace una década liderara el rechazo al ALCA), por el otro lado es EEUU quien ahora rechaza la liberalización del comercio. Tal contradicción se manifiesta en otras varias formas: cuando Brasil y Argentina parecen más abiertos a la inversión, EEUU sube las tasas de interés; cuando el regionalismo atlántico renueva su interés en el Pacífico, Trump abandona el TPP y amenaza renegociar los TLC que mantiene con los países de la Alianza del Pacífico; y, por último, cuando los gobiernos populistas se debilitan en Latinoamérica, EEUU ejemplifica los temibles resultados a los que puede llevar la democracia representativa. Tal contradicción entre los cambios recientes en EEUU y en Latinoamérica es además especialmente llamativa debido a que ambos implican un giro hacia la derecha, por lo que, a priori, sería esperable una mayor coincidencia. No obstante, la oposición entre las políticas de una y otra parte ilustra las limitaciones del eje izquierda /derecha para pensar la política internacional.

En este marco, la hipótesis que este trabajo explora es que los cambios introducidos por Trump pueden, como efecto no deseado, fortalecer el regionalismo latinoamericano que la coyuntura regional amenaza debilitar. En otro contexto, los recientes cambios de gobierno que simultáneamente acontecen en el eje Brasilia - Buenos Aires, sumados a la crisis venezolana, probablemente debilitarían el proceso regional, aumentando su vulnerabilidad frente a la globalización neoliberal, con la que los nuevos gobiernos sudamericanos parecen alinearse. Esta posibilidad sería un camino natural si el cambio en la región coincidiera con un gobierno estadounidense con aspiraciones de liderazgo. Sin embargo,

la política de Trump puede generar oportunidades para que la amenaza de desaparición del regionalismo latinoamericano devenga más bien una reconfiguración.

Estas oportunidades surgen al menos en dos sentidos: uno relativo a la autonomía de la región y otro a su cohesión interna. En relación al primero, la actual coyuntura conlleva la posibilidad de que Latinoamérica obtenga nuevas esferas de autonomía frente a EEUU, a partir del desinterés de Trump por el liderazgo internacional de EEUU, en favor de una combinación de aislacionismo e imperialismo. En segundo lugar, esta situación puede permitir recuperar a Latinoamérica como horizonte de unidad geográfica e identitaria. Esto se contrapone a la tradición monroeísta de pensar la pertenencia regional en términos hemisféricos, así como también a la tendencia más reciente a la configuración de varias subregiones con proyectos divergentes.

### **Una oportunidad para el refuerzo de la autonomía latinoamericana**

En relación a la primera de las oportunidades que pueden surgir para reconfigurar el regionalismo latinoamericano, el debilitamiento del liderazgo estadounidense asociado a Trump abre un abanico mayor de opciones para la construcción autónoma de una identidad regional y su inserción en el mundo. Durante el siglo XX, la autonomía frente a EEUU fue uno de los grandes temas de las políticas exteriores latinoamericanas. La cuestión atraviesa diversas experiencias políticas: desde el socialismo (Chile, Cuba, Nicaragua) hasta el nacionalismo militar (Brasil, Bolivia, Panamá, Perú), pasando por el populismo (Argentina, Brasil, México). En el siglo XXI, el regionalismo post-hegemónico por primera avanza en una autonomía concebida regionalmente, y ya no considerada aisladamente para cada país (Chodor y McCarthy-Jones, 2014: 213). En la actualidad, si bien la cuestión no es una prioridad para muchos gobiernos, la autonomía regional puede igual verse favorecida por el aislacionismo y proteccionismo de Trump.

La posibilidad de una mayor autonomía se redobla ante la aparición de alternativas al liderazgo de EEUU, los avances hacia un mundo multipolar y el auge del desafío chino a la hegemonía mundial estadounidense. Con Trump, China emerge como el actor capaz de suplir a EEUU en el liderazgo de la gobernanza internacional. Si es increíble que China sea propuesta en Davos para encabezar las negociaciones comerciales, apenas quince años después de su ingreso a la OMC; aún lo es más que sea propuesta para liderar las negociaciones sobre Cambio Climático, siendo el mayor emisor de CO<sub>2</sub>.

Esta apuesta por la alternativa del liderazgo chino también ya se ha manifestado a nivel regional. Durante la Cumbre de la APEC celebrada en Lima en 2016, luego de los anuncios de Trump de la salida de las negociaciones del TPP, Perú, en su calidad de anfitrión, hizo un planteo explícito a la potencia asiática en tal sentido. Algo similar sucede en el atlántico sudamericano: a pesar del reenfoque de la política externa brasileña luego del *Impeachment*, el gobierno de Michel Temer ratificó inmediatamente su apuesta por los BRICS, lejos de asumir un alineamiento automático con EEUU.

Las alternativas que la ascensión china abre para fortalecer la autonomía de la región van más allá de alianzas concretas entre países, extendiéndose a la posibilidad de explorar nuevos modelos de organización económica y política, diferentes a la que EEUU impuso a la región durante el siglo XX. China no impone a sus contrapartes el modelo

de libre mercado. Por el contrario, está dispuesta a apoyar la participación estatal en la economía, como surge de los acuerdos *Loan for Oil*. Tampoco impone un sistema de gobierno específico, lo que se contrapone a la democracia representativa impuesta por EEUU al hemisferio, tan desprestigiada por la propia elección de Trump.

De esta forma, el camino recorrido desde 2005 por el regionalismo post-hegemónico puede ser reformulado por un nuevo regionalismo. Éste tal vez no mantenga las pretensiones contra-hegemónicas de aquel otro. Sin embargo, sí puede encontrar en la política de Trump condiciones para constituirse como un regionalismo post-americano, que consolide y amplíe las esferas de autonomía obtenidas, independientemente del camino que la región trace a partir de dicha autonomía. En este mismo sentido, que la ampliación de autonomía efectivamente se concrete depende del propio proceso de construcción de regionalidad, pues siempre queda abierta la alternativa de acompañar un cambio hegemónico mundial pasando de una dependencia a otra, sin mejorar las condiciones de inserción (algo en lo cual Latinoamérica ya tiene experiencia).

### **Una oportunidad para recuperar la cohesión interna: la reconstrucción de Latinoamérica como horizonte integracionista**

La segunda oportunidad que la irrupción de Trump ofrece para el regionalismo latinoamericano consiste en la recuperación de Latinoamérica como horizonte de totalidad del proceso de construcción regional. La noción del continente americano como categoría política internacional surge con Monroe y se refuerza con el interamericanismo. Paralelamente, gobiernos e intelectuales perciben que las estructuras continentales no necesariamente son la mejor forma de proyectar los intereses latinoamericanos. En ese marco surgen varios organismos que abarcan al conjunto de la región pero excluyen a EEUU, postulando a América Latina como horizonte regional: CEPAL, ALADI y el Grupo de Río. Sin embargo, desde la década de 1990, América Latina como totalidad pasa a quedar relegada frente a nuevos procesos subregionales: el Mercosur, la CAN, el SICA y el TLCAN.

De esta forma, en el siglo XXI la unidad latinoamericana pasa a estar incipientemente amenazada por dos grandes divisiones que la atraviesan. Una separa a Sudamérica por un lado y a la “América Latina del norte” (México, América Central y el Caribe) por otro, a partir de la mayor influencia que EEUU mantiene sobre ésta (Lowenthal, 2006; Maira, 2008). La otra división actúa principalmente al interior de Sudamérica, distinguiendo los países atlánticos de los de la costa del Pacífico, formando dos conjuntos que apuestan a diferentes modelos de desarrollo e inserción: mientras que los primeros apuestan por el neodesarrollismo, los segundos adoptan modelos neoliberales.

La primera división se manifiesta tempranamente en términos geopolíticos, a través de las frecuentes intervenciones de EEUU en la cuenca del Caribe, considerada su patio trasero, frente a la preferencia por métodos persuasivos para influenciar sobre Sudamérica. En las últimas décadas, tal división se extiende a la economía, con el TLCAN. Ya en el siglo XXI, mientras Sudamérica avanza más decididamente en el aumento de la autonomía, los países del norte de Latinoamérica lo hacen en forma más moderada, permaneciendo muy ligados a EEUU.

En el presente esta división se expresa en datos económicos: a pesar que México, el Caribe y Centroamérica representan sólo un tercio de la población latinoamericana, concentran la mitad de la inversión estadounidense en la región, las tres cuartas partes del comercio y casi el 90% de la inmigración (Lowenthal, 2006). En la dimensión geopolítica estas subregiones también mantienen en la actualidad menos autonomía con respecto a EEUU, ya que los intereses de la potencia en relación a Latinoamérica se concentran cada vez más en temas de migración, narcotráfico y seguridad (epidemias, desastres naturales), que atañen directamente a los países geográficamente contiguos.

Desde el punto de vista sudamericano, otro elemento que influencia en esta bifurcación de caminos es el liderazgo brasileño, receloso de la competencia mexicana por la hegemonía latinoamericana y, a su vez desinteresado en desafiar a EEUU en su patio trasero. Ello también contribuyó a que Sudamérica gane validez como unidad geopolítica, por sobre el tradicional apego a la Patria Grande (como ilustra el surgimiento de Unasur).

Sin embargo, las propuestas de Trump de construir un muro en la frontera con México y de renegociar el TLCAN son ejemplos de la nueva política de EEUU con el norte de Latinoamérica. En este marco, algunos episodios recientes son expresivos sobre las posibilidades de retomar el proyecto de unidad latinoamericana sobre la base de la división entre México y EEUU, como por ejemplo el fuerte respaldo manifestado a México en la última cumbre de la CELAC a partir de la disputa con EEUU por el muro, el rechazo manifestado en ese mismo ámbito hacia la política migratoria de Trump o el liderazgo asumido por México en la OEA en relación a la crisis venezolana, luego de más de veinte años sin que este país mostrara interés por los asuntos sudamericanos.

Un segundo factor que refuerza las posibilidades de retomar un proceso de construcción regional sobre el conjunto América Latina es la existencia de coincidencias entre los gobiernos de Argentina, Brasil y México. Además de las semejanzas en el pensamiento político de Macri, Temer y Peña Nieto, también hay intereses económicos coincidentes. Un ejemplo de ello es el inicio de conversaciones del gobierno mexicano con Argentina y Brasil para eventualmente establecerse como proveedores alternativos de granos, ante la perspectiva de tener que limitar las importaciones de maíz estadounidense subsidiado, en el marco de la renegociación del TLCAN impuesta por Trump.

Un tercer y último elemento que puede influir en la reunificación del norte y sur de Latinoamérica es la ya mencionada influencia de China, que amenaza extender a la cuenca del Caribe la penetración económica y política que ya logró en Sudamérica. Entablar una relación más estrecha con el conjunto de la región permite a la potencia asiática dotar de mayor sentido geopolítico a su presencia en el continente, como surge por ejemplo del proyecto de construcción de un nuevo canal interoceánico en Nicaragua, así como de la promoción de nuevos ámbitos institucionales de diálogo de alcance latinoamericano, como el Foro China-CELAC y la Cumbre Empresarial China-LAC. Este dato puede parecer una obviedad, pero supone una superación de la política más restricta de vínculo privilegiado con los países del ALBA; así como también de la intención brasileña de liderar la relación de la región con las potencias emergentes, mediar la influencia China y centrarla en Sudamérica.



Por otro lado, la segunda división, de más reciente aparición, refiere a la bifurcación de caminos que se produjo tras el fracaso del ALCA entre los modelos de política económica e integración seguidos por los países sudamericanos de las costas pacífica y atlántica. Mientras los países del Pacífico redoblaron la apuesta aperturista neoliberal que el ALCA promovía, en los segundos predominó un proteccionismo sustentado en un modelo neo-desarrollista. La influencia estadounidense en esta división se evidencia al verificar que una de las características que diferencia a los países del Pacífico es la suscripción de Tratados de Libre Comercio con EEUU. Esa fue la estrategia de EEUU para mantener su influencia sobre la región, luego que el rechazo del ALCA impidiera consensuar en el continente un modelo neoliberal de escala hemisférica. Sin embargo, el reciente anuncio de Trump de limitaciones al libre comercio amenaza modificar este factor determinante de la bifurcación de caminos entre los regionalismos pacífico y atlántico. Por otro lado, la posibilidad de una convergencia entre los caminos de las dos subregiones se refuerza ante los cambios de gobierno acontecidos en 2016 en Argentina y Brasil, que redireccionan la agenda externa del MERCOSUR, buscando sumarse al dinamismo de las negociaciones comerciales del Pacífico. La reunión celebrada en 2017 entre los cancilleres del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico supone un paso en este sentido.

Finalmente, en la medida que EEUU abandona las negociaciones multilaterales transpacíficas y China pueda pasar a liderarlas, no parece improbable que las mismas asuman un nuevo patrón de adhesión, en el que la apertura irrestricta mediante levantamiento de aranceles o la adhesión a la democracia representativa puedan dejar de ser el principal criterio para incorporarse al acuerdo. Incluso la importancia de los vínculos comerciales y políticos preexistente entre China y los países atlánticos de América Latina puede sumar mayor expectativa en tal sentido.

En resumen, la irrupción de Trump puede ser una oportunidad para que la región supere las dos divisiones recién descritas. Ello posibilitaría una renovación de América Latina como horizonte del proceso regional. En el marco del proceso de debilitamiento general al que el sistema interamericano está sujeto, también en relación a esta segunda oportunidad de reconfiguración del regionalismo emerge la posibilidad de que el regionalismo post-hegemónico evolucione hacia un regionalismo post-americano, en el que el nivel continental deje de ser un ámbito de pertenencia pertinente.

Si en relación a la cuestión de la autonomía, abordada en el apartado anterior, se decía que este regionalismo post-americano se define por el aumento de la autonomía respecto a EEUU; en relación a la cohesión de la región, este es definido por la posibilidad de una Latinoamérica cuyo sentido de conjunto no derive de ser un apéndice de EEUU.

## **A modo de conclusión**

El artículo parte de la consideración de los cambios políticos que el gobierno de Trump está comenzando a implementar para analizar algunas posibles consecuencias sobre el regionalismo latinoamericano. Éstas se articulan de forma compleja y parcialmente opuesta con la nueva coyuntura regional, que a priori podría llevar a suponer un debilitamiento del proceso de construcción regional. Se plantea que la conjunción de unilateralismo, proteccionismo y aislacionismo propuesta por Trump acarreará un debi-

litamiento del liderazgo estadounidense, que puede dar lugar a una reconfiguración del regionalismo latinoamericano. Esto se proyecta especialmente en relación a dos cuestiones: la autonomía de la región y su cohesión interna en tanto unidad regional.

En este marco, se plantea la posibilidad de que el regionalismo post-hegemónico que caracterizó a Latinoamérica en los primeros años del siglo XXI evolucione hacia un regionalismo post-americano. Éste estaría definido por la superación de las condiciones y obstáculos que la política estadounidense hacia la región imponían a la posibilidad de un proceso de construcción regional basado en la propia experiencia latinoamericana. No obstante, esto no dice nada sobre el direccionamiento político que este proceso pueda asumir. Esta cuestión depende de la evolución que asuman en 2018 las situaciones de incertidumbre política que aún prevalecen en varios de los principales actores regionales, en particular Brasil y Venezuela, a los que eventualmente puede sumarse México, dependiendo de cómo resuelva la situación generada por Trump.

### **Bibliografía**

- Fraser, N. (2017) The end of Progressive Neoliberalism. *Dissent*, January 2017.
- Jones, D. M.; Khoo, N. (2017) Donald Trump and the New-Jacksonians. *Policy*, 33, 1, Autumn 2017, p. 42-49.
- Lowenthal, A. F. (1976) The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption. *Foreign Affairs*, 55, 1, p. 199-213.
- (2006) Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI, *Nueva Sociedad*, 206, p. 63-77.
- Maira, L. (2008) El próximo gobierno estadounidense y la 'América Latina del Sur'. *Foreign Affairs* 8, 4, p. 73-82.
- Sanahuja, J. A. (2017) Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. *Anuario CEIPAZ 2016-2017*. P. 41-78.

# AMÉRICA LATINA: PROTESTAS SOCIALES, REPRESIÓN Y POLARIZACIÓN POLÍTICA

*Roberto Carrillo Sáenz - Frédéric Louault<sup>1</sup>*

Las protestas en América Latina no han cesado, y el periodo que cubre este anuario no ha sido la excepción. A lo largo de los últimos 12 meses se presentaron una serie de movilizaciones sociales cuyos reclamos y reivindicaciones abarcan diversos temas. Por ejemplo, contra la pérdida de trabajos, contra la escasez de productos básicos, contra la violencia, contra la falta de oportunidades para acceder al sistema educativo, contra las políticas que dañan el medio ambiente, etc. Aunado a esto se encuentra la situación de pobreza que afecta a Latinoamérica. Así, el número de movilizaciones sociales aumenta bajo este contexto debido a las carencias que sufre la población, quien demuestra su descontento tomando las calles y protestando contra la falta de acción gubernamental.

Por otro lado, la violencia y la represión que se viven en algunas protestas siguen reforzando la conflictividad y alimentando una tendencia regional a la polarización política. De acuerdo al reporte de 2016 sobre “los Estados latinoamericanos frente a la protesta social” realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), se sigue observando una tendencia al uso de acciones “disuasivas” por parte de los gobiernos con la intención de frenar el desarrollo de las acciones colectivas de protesta. Muestra de ello es el uso indiscriminado de armas no letales, la falta de formación de las fuerzas del orden, la vigilancia e inteligencia ilegal por parte de las autoridades, los ataques a la libertad de expresión, la promulgación de leyes antiterroristas que son aplicadas durante los conflictos sociales, e incluso la criminalización de quienes protestan. La represión y la polarización vivida en protestas sociales y políticas han afectado la integridad física de quienes participan en ellas. El caso de Venezuela es un ejemplo reciente en donde el fenómeno de represión/polarización alcanzó un nivel crítico, dejando un número sin precedentes de personas fallecidas. Sin embargo, éste no es un caso aislado. En diversos países de la región se registraron eventos violentos durante protestas, así como saqueos, represión policial, y daño a la propiedad pública.

## **Eventos de protesta en los últimos 12 meses**

Durante el periodo comprendido entre junio de 2016 y agosto de 2017, un gran número de eventos de protesta se desarrollaron en Latinoamérica. Podemos destacar las protestas contra la corrupción en Brasil, México y Guatemala. Las protestas contra las políticas públicas relacionadas con la salud, el trabajo y las pensiones en Brasil, Chile, Salvador, y Uruguay. Las protestas de estudiantes en Chile, Panamá, y Honduras. Las protestas contra los feminicidios en Argentina, México, y Uruguay. Las protestas contra

---

1 Centre d'Etude de La Vie Politique, Departamento de Ciencia Política, Universidad Libre de Bruselas.

los derechos de los homosexuales o la igualdad de género en Colombia, México y Perú. También cabe destacar las protestas de antitaurinos en Colombia, contra las mineras en Bolivia, las post-electorales en Ecuador, contra el canal interoceánico en Nicaragua, la marcha contra la inmigración Venezolana en Panamá, así como las protestas contra el proyecto de reelección presidencial en Paraguay.

Para efectos de este anuario, se concentrará la atención en cuatro casos: dos en contextos mezclando crisis económica e inestabilidad política (Brasil y Venezuela), y dos ligados a una situación económica y social difícil pero con una cierta estabilidad política (Argentina y México). Vemos que en los cuatro casos los poderes públicos reaccionan con represión – aunque en magnitudes distintas – reforzando la conflictividad entre el Estado y la sociedad.

### **Ilegitimidad política, reformas y protestas en Brasil**

En Brasil, el período 2016-2017 fue de mucha inestabilidad política, económica y social, con una multiplicación de las protestas (manifestaciones, huelgas, degradaciones, etc.). Después del gran movimiento social de junio de 2013, ya se había notado un periodo de politización y polarización de las protestas. En 2016, en un contexto de juicio político contra la Presidenta Dilma Rousseff, varios grupos organizados (como el Movimiento Brasil Libre o Vem Pra Rua) ocuparon las calles de las principales ciudades del país para presionar a los congresistas, exigiendo la renuncia de Dilma Rousseff y la salida del Partido de los Trabajadores del poder. Por el contrario, grupos pro-PT se movilizaron para denunciar un juicio que calificaban de golpe de Estado. La revocación definitiva de Rousseff el 31 de agosto de 2016 cambió el panorama político y social. Entre esa fecha y las elecciones municipales de octubre de 2016 – o sea durante los primeros meses de gestión del presidente interino Michel Temer – hubo un momento de paralización de las protestas. Pero a principios de 2017, varios factores políticos y económicos despertaron una nueva onda de acciones sociales: la acumulación de revelaciones en el escándalo de corrupción de Petrobrás (operación Lava Jato) involucrando a ministros del gobierno Temer; la denuncia del fiscal general (Rodrigo Janot) al propio Temer por corrupción pasiva y obstrucción a la justicia; el deterioro de la situación económica (caída del PIB de 3,6% en 2016, tasa de desempleo de 13,2% en mayo de 2017).

A pesar de su ilegitimidad, de su muy baja popularidad (entre 5% y 7%) y de su fragilidad política, Temer quiso impulsar una amplia agenda de reformas: congelación del techo de gastos durante veinte años, flexibilización de la legislación laboral, reforma del régimen de jubilaciones. Las huelgas sectoriales se multiplicaron, como la huelga de policías en el Estado de Espírito Santo. Las huelgas generales volvieron a aparecer después de más de 20 años, paralizando el país el 28 de abril y el 30 de junio con el propósito de defender los derechos sociales. El punto álgido de las protestas fue en el mes de mayo, con la movilización de grupos reunidos bajo la bandera “Fuera Temer”, exigiendo la renuncia del presidente interino y la organización de elecciones anticipadas. El 24 de mayo, los disturbios y enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas de seguridad dejaron a decenas de heridos. La respuesta de Temer fue una militarización de la represión con un decreto presidencial publicado el 24 de mayo, autorizando “el empleo de las Fuer-

zas Armadas para garantizar la ley y el orden en el Distrito Federal en el periodo del 24 al 31 de mayo de 2017”<sup>2</sup>. Ante la presión de su base aliada y de personalidades públicas, Temer tuvo que dar marcha atrás y cancelar el decreto al día siguiente<sup>3</sup>. Pero esa decisión temporal confirma una tendencia a la criminalización y represión de los movimientos sociales, iniciada después de la revocación de Dilma Rousseff.

### **Crisis, protestas y represión en Venezuela**

Las protestas contra el presidente Nicolás Maduro no han cesado desde el 2014. Recientemente se han percibido puntos críticos en donde los enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden han sido frecuentes. Aunado a la violencia, algunas protestas se han visto acompañadas de actos ilegales como saqueos a comercios.

Las grandes movilizaciones durante este periodo fueron convocadas por el líder opositor Henrique Capriles. Una de ellas fue la denominada “toma de Caracas” el 1 de septiembre de 2016 que reunió a miles de participantes para exigir al Consejo Nacional Electoral (CNE) un referéndum revocatorio contra el presidente Maduro. Ese mismo día se desarrolló una manifestación en Caracas en apoyo al gobierno. La “marea roja”, como se le denominó a esa movilización convocada por el oficialismo, fue un contramovimiento a la “toma de Caracas” y cuya consigna era la defensa de la paz en Venezuela.

Para octubre del 2016, el CNE anunció la decisión de suspender la recolección de firmas y por lo tanto el referéndum revocatorio. Esto provocó que la Mesa de la Unidad Democrática convocara a protestar en lo que se conoció como la “toma de Venezuela”, la cual terminó con decenas de heridos y detenidos, así como con el fallecimiento de un policía. En la “toma de Venezuela” los participantes no solamente protestaban por el daño que se le hacía a la democracia sino también por la carencia de insumos básicos.

En abril de 2017, la oposición convocó a “la madre de todas las marchas”. Este fue el inicio de una nueva ola de protestas que desembocó en más actos de represión por parte de la policía. La situación en el país se agravó después de tres eventos notables: el intento del Tribunal Supremo de Justicia por tomar las funciones de la Asamblea Nacional, el anuncio de Nicolás Maduro sobre la salida de Venezuela de la OEA, y la convocatoria a una asamblea nacional constituyente con la finalidad de redactar una nueva carta magna que afianzara a Maduro en el poder. Durante los meses de julio y agosto, la oposición convocó a nuevas manifestaciones para protestar contra las condiciones de elección a la asamblea constituyente así como para denunciar las derivas autoritarias del régimen.

---

2 Presidência da República do Brasil, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos,, “Decreto de 24 de maio de 2017. Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal”, 24/05/2017 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14464.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14464.htm))

3 Presidência da República do Brasil, Palácio do Planalto, “Governo revoga decreto que autoriza uso das Forças Armadas para a segurança em Brasília”, 25/05/2017 (<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/governo-revoga-decreto-que-autoriza-uso-das-forcas-armadas-para-a-seguranca-em-brasilia>)

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) reportó que entre abril y julio de 2017 se contabilizaron 124 personas fallecidas durante las protestas. De esta cifra, 46 fueron consideradas como víctimas de la represión política de las fuerzas de seguridad, 27 de grupos armados pro-gubernamentales, y en 51 casos la responsabilidad no pudo ser determinada (ACNUDH, 2017). De este modo, Venezuela alcanzó un nivel dramático de polarización y represión jamás visto durante el siglo XXI en el continente Americano. El mismo reporte de ACNUDH afirma que “the generalized and systematic use of excessive force during demonstrations and arbitrary detention of protestors and perceived political opponents indicate these were not illegal or rogue acts of isolated officials” (ACNUDH 2017, 33), demostrando así, la responsabilidad que tiene el Estado Venezolano.

### **Violencia y represión en México**

A pesar de la apertura democrática que México vivió a partir de 1997, las prácticas autoritarias no han desaparecido, sobre todo cuando se trata de contener eventos de protesta. La violencia y la represión que ejerce el gobierno contra manifestantes y activistas se ha vuelto una táctica común, al grado que instancias tanto nacionales como internacionales relacionadas con los derechos humanos han denunciado ésta situación. Uno de los casos más recientes se vivió en junio de 2016 cuando en el municipio de Nochixtlán, en el Estado de Oaxaca, profesores pertenecientes a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) bloquearon una carretera con la finalidad de protestar por la detención arbitraria de dos de sus dirigentes, y contra la reforma educativa promulgada por el presidente Peña Nieto. Los manifestantes fueron violentamente abordados por la policía, lo que provocó fuertes enfrentamientos dejando como resultado decenas de heridos y seis personas muertas.

El número de personas heridas o fallecidas en eventos de protestas no es un caso aislado en México. En enero de 2017, cinco personas perdieron la vida durante las protestas contra el llamado “gasolinazo”, el cual se refiere al aumento de hasta un 20% en el precio del combustible. El gasolinazo fue una de las consecuencias de la reforma energética del presidente Peña Nieto. La reforma provocó que los precios de las gasolinas se liberaran, haciendo así que el mercado fuera quien fijara los nuevos precios. Esta acción derivó también en el aumento del precio de los productos que necesitaban ser transportados por vía terrestre. Durante los primeros cinco días de protestas se reportaron 1,461 detenidos y 1,050 saqueos a establecimientos comerciales.

La represión que la policía ejerce en México se ha visto reforzada por una serie de normas legislativas que impiden a los ciudadanos protestar espontáneamente. Por ejemplo, en la Ciudad de México la Ley de movilidad estipula que cualquier tipo de concentración masiva debe ser reportada a las autoridades con 48 horas de antelación, que no se pueden emplear avenidas principales para realizar protestas, y que la policía tiene facultades de disolver las protestas que atenten contra el orden público. Otros Estados de la República tienen leyes similares que buscan coartar la libertad de expresión retomando prácticas autoritarias que van contra los principios de los derechos humanos.

## **Alternancia, protesta y represión en Argentina**

Al inicio del gobierno de Mauricio Macri, en 2015, Argentina vivió un gran incremento en el costo de los servicios públicos así como una alta inflación económica. La pérdida de trabajos precarios y el alza de precios en los productos básicos hicieron que las centrales obreras se movilizaran constantemente para exigir mejoras a nivel económico y social. En 2016 las cinco centrales obreras del país, las cuales estuvieron divididas durante el Kirchnerismo, se unieron para protestar contra los despidos y las políticas de ajuste económico. En materia de despidos se alcanzó un avance cuando en 2016 el senado aprobó una ley anti-despidos, sin embargo ésta fue vetada por el presidente Macri. La crisis social por falta de empleos desencadenó una serie de protestas a las cuales se sumaron reclamos relacionados con el aumento en promedio del 300% del costo de servicios básicos, así como contra la inflación del 40%.

A inicios del 2017 las protestas de las centrales obreras continuaban, y durante el mes de marzo trabajadores de la Confederación General del Trabajo (CGT), se reunieron frente al Ministerio de Producción para expresar su rechazo a la política económica. Sin embargo, en esta movilización se percibió al interior de la CGT una división entre aquellos miembros que optaban por una huelga general inmediata y aquellos que optaban por dar un plazo al gobierno. Esta situación causó altercados entre manifestantes y dirigentes de la CGT. En abril de 2017 se concretizó la primera huelga general en el mandato de Macri, en donde participaron sectores ligados al transporte, a la educación, a los servicios de salud, y a la industria. La marcha del 1 de mayo no fue la excepción, bajo el grito de “tierra, techo y trabajo” las protestas contra la política económica de Macri no dejaron de parar.

Por otra parte, el uso desmesurado de la fuerza pública, para contener actos de protesta en Argentina, ha estado marcada por las herencias de la dictadura. Después de las grandes represiones que se vivieron a inicios de la década del 2000, el gobierno había optado por una política de no represión. Sin embargo, en los últimos años se ha percibido que dicha política no ha surtido efecto, y como muestra está la represión que los maestros sufrieron en Buenos Aires en abril de 2017.

## **Reflexión final**

La violencia y la represión policial se siguen observando en distintos países de la región y no solamente en los antes mencionados. Durante 2016 y 2017 otros países también registraron eventos de protesta en donde participantes perdieron la vida. Por ejemplo, Bolivia (agosto de 2016, protestas de mineros), Colombia (abril de 2017, protesta indígena), Guatemala (mayo de 2017, protesta contra una minera), o Paraguay (abril 2017, protestas contra el intento reeleccionista).

Los intentos que los distintos gobiernos han hecho para disuadir las protestas no han cesado. Al contrario, se observa como la sociedad civil organizada utiliza la protesta con mayor frecuencia como herramienta para hacerse entender ante un gobierno omiso. A pesar de la represión, el uso de acciones de protesta en Latinoamérica ha aumentado, dejando entrever que la represión fortalece los lazos de solidaridad de los participantes y

motiva la participación así, como en algunos casos, motiva la radicalización de los participantes (Gurr, 1971). Debido a su frecuencia, la protesta social está siendo considerada poco a poco como una manera convencional de participación política a la cual tienen acceso todos los sectores de la población. La protesta social es un derecho fundamental para la protección de otros derechos y es un indicador de la libertad de expresión que gozan los ciudadanos dentro de una democracia.

### **Bibliografía**

- Centro de Estudios Legales y Sociales (2016). *Los Estados Latinoamericanos frente a la protesta social*. Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Gurr, T. R. (1971). *Why men rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2017). *Human rights violations and abuses in the context of protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to 31 July 2017*, Agosto.



REGIÓN MUNDO  
ASIA/PACÍFICO

**TRUMP, TPP Y EL FUTURO DE LA POLÍTICA  
DEL COMERCIO INTERNACIONAL EN LA REGIÓN  
ASIA-PACÍFICO**

*Nicolás Pose<sup>1</sup>*

**Introducción**

La victoria de Donald Trump en las elecciones de los Estados Unidos (EE.UU.) en noviembre de 2016 fue probablemente el hecho geopolítico de mayor importancia del año. Evidentemente, cualquier recambio presidencial en la primera potencia del sistema internacional es de relevancia para las relaciones internacionales. Sin embargo, las consecuencias de esta elección se vieron magnificadas por la llegada de un *outsider* a la Casa Blanca, tras haber desarrollado una campaña de corte rupturista con los principales lineamientos de la política exterior estadounidense de las últimas décadas.

En el plano de las relaciones económicas internacionales, objeto de este análisis, la principal consecuencia de este hecho, hasta el momento, ha sido la retirada de EE.UU. del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés). El TPP, acordado por 12 naciones de la región de la Cuenca del Pacífico, tenía a EE.UU., junto con Japón, como su principal miembro<sup>2</sup>, y su firma a inicios de 2016 se proyectaba como uno de los legados de la administración Obama, en el marco de su política de *pivot* hacia Asia. No obstante, una de las primeras decisiones del presidente Trump, recién asumido, fue retirar a EE.UU. del acuerdo, que aún pendía de ratificación por la mayoría de sus miembros para entrar en vigor.

Cierto, la oposición al TPP como bandera de campaña no había sido exclusividad de Trump. A lo largo de la carrera por la presidencia, el senador y precandidato presi-

---

1 Candidato a Magíster en Economía Política Internacional, London School of Economics. Docente del Instituto de Ciencia Política e investigador asociado al Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

2 Los otros 10 miembros, en orden alfabético, son Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

dencial por el Partido Demócrata Bernie Sanders defendió la salida del TPP con igual o incluso mayor intensidad que su par republicano. E incluso Hilary Clinton, la candidata demócrata más alineada con la política exterior económica de la administración Obama, se vio forzada a prometer la salida del acuerdo en caso de una victoria, en el marco de un clima de opinión hostil a la iniciativa (aunque tanto expertos como votantes dudaban de que dicha promesa fuera realmente a efectivizarse).

En este marco, el presente capítulo busca, primero, contribuir con algunas claves para entender los motivos detrás de la salida de EE.UU. del TPP. Y segundo, propone analizar cuáles son las implicancias de esta decisión para: 1) la política del comercio internacional, y 2) la región Asia-Pacífico.

### **Algunas claves para entender la salida de EE.UU. del TPP**

La salida de EE.UU. del TPP debe entenderse dentro del marco de las reacciones contra la profundización de la integración económica en los países comúnmente llamados “centrales” o “industrializados” tras la crisis económica global del año 2008. Las dinámicas de la economía mundial, en conjunto con decisiones de política domésticas, han generado que importantes segmentos de las poblaciones de estos países hayan visto sus ingresos estancados o incluso reducidos en términos reales en las últimas décadas, situación que se vio agravada tras el crash financiero de 2008. La campaña de 2016 en EE.UU., al igual que en otras democracias centrales, estuvo signada por las respuestas electorales de estos “perdedores de la globalización”. Y en este escenario, una de las áreas centrales de debate fue la política comercial.

El efecto de la integración comercial sobre el empleo y los ingresos de los trabajadores industriales (*blue collars*) ha estado en el centro del debate académico y político estadounidense. La migración de las industrias manufactureras hacia nuevos centros de producción con menores costos en el Sudeste Asiático y otras regiones del mundo, orientadas a la exportación hacia los principales mercados de consumo mundial (EE. UU., Europa, Japón), ha puesto en cuestión la viabilidad de industrias y sectores enteros de la economía estadounidense. En particular, algunos señalan el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 2001 como una bisagra, por la capacidad y el volumen de exportaciones hacia EE.UU. que ha supuesto la membresía para el gigante asiático (Autor et al. 2016). Aunque no todos coinciden con este diagnóstico, puesto que no pocos economistas, en especial aquellos más comprometidos con el libre comercio, argumentan que la variable más relevante para entender los cambios en el mercado laboral y en los ingresos de los *blue collars* es la innovación tecnológica, mientras que el comercio explicaría a lo sumo 15% de estas transformaciones (Irwin 2016). De todos modos, la presión de las exportaciones desde los países en desarrollo tendría el efecto de acelerar la innovación tecnológica y la consecuente substitución de puestos de trabajo por máquinas en empresas con altos costos hundidos, al menos en el caso europeo (Bloom et al. 2011).

Sea el comercio, los cambios tecnológicos, o la interacción de estos dos factores, lo cierto es que entre aquellos negativamente afectados por estos cambios en la economía mundial ha crecido la animosidad hacia el *statu quo* de la política comercial de EE.UU.

La estrategia de Trump consistió en capitalizar esta situación, ofreciendo un discurso que prometía revisar la política de acuerdos comerciales y priorizar la creación de puestos de trabajo en industrias manufactureras en territorio estadounidense. Y de hecho, la estrategia resultó ser un rotundo éxito, pues Trump se aseguró victorias claves en estados oscilantes (*swing states*) del cinturón industrial (*rust belt*) como Michigan, Ohio, Pensilvania y Wisconsin que, finalmente, lo catapultaron a la Casa Blanca. Ciertamente es que Clinton también había prometido revisar el TPP, pero su previo apoyo a la iniciativa, sumado a su perfil como continuadora de la administración Obama y el recuerdo de la firma del Tratado del Atlántico Norte durante la presidencia de Bill Clinton en 1994, la transformaban en la candidata del *statu quo* a los ojos de los votantes.

Finalmente, tras la victoria, una de las primeras medidas de la administración Trump, importante en sí misma y por su simbolismo, fue retirar a EE.UU. del TPP. Conjuntamente, el presidente conformó un equipo encargado de la política comercial con un claro perfil proteccionista: Robert Lighthizer, abogado experto en instrumentos comerciales (antidumping, salvaguardias, medidas compensatorias por subsidios) al frente del *United States Trade Representative*; Peter Navarro, académico crítico de la política comercial china en el *National Trade Council*; y Wilbur Ross, inversionista relacionado con los sectores del acero, automotor y textil en el *Department of Commerce*. Estos nombramientos, en particular el último, sugieren no solo un conflicto entre trabajadores desplazados por la globalización y empresarios, sino también choques entre sectores orientados a los mercados mundiales y sectores que compiten con productos importados.

De hecho, los sectores más internacionalizados de la economía estadounidense han estado detrás de los impulsos para generar acuerdos preferenciales de comercio como el TPP que establecen compromisos mayores a los acordados a nivel de la OMC. EE.UU. tiene ventajas competitivas en sectores de alta tecnología, finanzas y telecomunicaciones, entre otros. Estas actividades requieren y/o se benefician no necesariamente de reducciones arancelarias sino de liberalizaciones en las distintas áreas de servicios e inversión extranjera directa, así como del establecimiento de rigurosos sistemas de protección de propiedad intelectual, difíciles de conseguir a gran escala a nivel multilateral. Esto no significa que la administración Trump opte por descuidar completamente sus intereses, que al fin y al cabo son cruciales para su objetivo de reducir el déficit comercial de EE.UU. Y en concreto, algunas señales, como los intentos de abrir en mayor medida el mercado chino para los servicios financieros estadounidenses, ya empiezan a emerger (Financial Times 2017). De todos modos, acuerdos comerciales de gran alcance, como el TPP –o el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) que Obama había comenzado a negociar con la Unión Europea– aparecen, al menos por ahora, por fuera de la agenda del gobierno encabezado por Trump.

### **Implicancias para la política del comercio internacional y la región Asia-Pacífico**

¿Qué significa esta decisión para la política del comercio internacional? Actualmente, los acuerdos preferenciales de comercio, incluidos los usualmente llamados tratados de libre comercio, canalizan tan solo alrededor del 16% del comercio internacional (considerando a la Unión Europea como un solo ente, lo que implica que el comercio

entre, por ejemplo, Alemania y Francia, se considera interno). Esto implica que a pesar de los más de 300 acuerdos preferenciales notificados a la Secretaría de la OMC que actualmente se encuentran en vigor, la enorme mayoría del comercio entre las naciones tiene lugar bajo las condiciones que asegura la cláusula de la nación más favorecida a nivel multilateral. En buena medida, esto se explica por el hecho de que los principales países de la economía mundial (EE.UU., Unión Europea, China y Japón) no se encuentran vinculados entre sí mediante acuerdos preferenciales. Por ello, iniciativas como el TPP, que hubiera conectado a EE.UU. con Japón, podrían incrementar significativamente esta porción (aunque dependiendo del tipo de reglas de origen acordadas).

Un escenario como el descrito habría puesto presión en las economías emergentes de China, India y Brasil por armonizar un nuevo conjunto de reglas a nivel multilateral. Actualmente, estos países se oponen a la introducción de nuevas disciplinas en servicios, inversiones y propiedad intelectual en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, y a la vez reclaman la liberalización de sectores sensibles para los países centrales como agricultura y el disciplinamiento de algunos instrumentos comerciales. Un acuerdo como el TPP, que otorga márgenes de preferencia a otras economías que compiten con estos países emergentes por servir los mercados estadounidense y europeo, habría cambiado el escenario de la situación negociadora. Por ejemplo, considérese el caso de China. Este país concentra un cuarto de sus exportaciones mundiales en tan solo dos destinos: EE.UU. (alrededor del 18%) y Japón (6%). Si los productos chinos se encontraran en una situación de marcada desventaja frente a la mayor integración de estos dos países, China habría tenido que, al menos, analizar su nueva situación. En cambio, la salida de EE.UU. del TPP evapora dicha presión.

La decisión de EE.UU. tiene, además, consecuencias para la región Asia-Pacífico en particular. Siendo la región más dinámica en la actualidad en términos de crecimiento económico, existen fuertes incentivos entre las principales economías mundiales por afianzar sus posiciones en estos mercados. Por esto, por ejemplo, Obama justificaba su decisión de ingresar en el TPP como modo de asegurar que EE.UU. fuera quien escribiera las reglas del comercio en Asia para los próximos años (y no China). De nuevo, la reciente decisión modifica el escenario negociador en la región. Ciertamente es que países como Australia han intentado persuadir a los restantes signatarios del acuerdo para seguir adelante con el mismo, dejando una ventana para una posterior reincorporación de EE.UU. (esperando un eventual cambio de administración en la Casa Blanca). Sin embargo, Japón considera que asumir los costos domésticos que supone el tratado solo tiene sentido si la contrapartida es un mejorado acceso al mercado estadounidense en lo inmediato.

En este escenario, la pregunta clave que emerge es cuál será el rol de China. Siendo excluida del TPP, el gigante asiático negociaba un acuerdo paralelo con los miembros de ASEAN<sup>3</sup>, Japón, Corea, Australia, Nueva Zelanda e India, conocido como Partenariado Económico Comprensivo Regional. No obstante, es importante notar que en estas ne-

---

3 Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

gociaciones China no ejerce un liderazgo similar al observado para EE.UU. en el caso del TPP. Y, además, que no se manejan claras expectativas para la concreción de este acuerdo en el corto plazo. En cambio, China parece dispuesta a llenar el vacío dejado por EE.UU. mediante iniciativas que toman un formato distinto al de los acuerdos preferenciales de comercio. En concreto, se destacan propuestas como la Nueva Ruta de la Seda lanzada en 2017, que apuestan a una mayor integración productiva y comercial no mediante la siempre polémica armonización de políticas públicas domésticas sino a través de fuertes inversiones en infraestructura y otros proyectos de inversión, usualmente mejor bienvenidos por gobiernos y trabajadores, que se benefician de nuevas fuentes de financiamiento en el primer caso y del aumento de demanda de mano de obra en el segundo. Aunque con evidentes diferencias, este tipo de propuestas reseñan al lanzamiento del Plan Marshall como símbolo del nuevo liderazgo estadounidense en las relaciones económicas internacionales tras la segunda posguerra. De todos modos, su verdadero alcance para la región Asia-Pacífico y para la economía política internacional en su conjunto se podrá evaluar recién en los años venideros.

### **Reflexiones finales**

La salida de EE.UU. del TPP permite visualizar claramente los vínculos entre la economía política doméstica e internacional. Cambios internos vinculados con dislocaciones en el mercado laboral, producidas por transformaciones tecnológicas y políticas comerciales, han llevado a que un *outsider* como Trump, recién llegado a la Casa Blanca, haya decidido retirar a la potencia norteamericana del novel acuerdo. Con ello, se genera la incógnita de si la nueva posición estadounidense será de carácter permanente o será en cambio rápidamente revisada en tanto un eventual recambio presidencial coloque a otro gobernante más cercano a los *establishment* republicano o demócrata al comando del poder en Washington.

Al mismo tiempo, el vacío generado por EE.UU. levanta la interrogante de hasta qué punto China intentará (y logrará) ofrecer un liderazgo en la región Asia-Pacífico en primer lugar, y extenderlo eventualmente a otras regiones de la economía mundial. Iniciativas como la Nueva Ruta de la Seda sugieren que la generación de propuestas en este sentido está en la agenda de los líderes chinos. De todos modos, su efectividad aún está por verse. En particular, cabe preguntarse hasta qué punto China puede ofrecer una alternativa al tiempo que depende fuertemente del mercado estadounidense para sus exportaciones y no cuenta con una ventaja militar en la región. En cualquier caso, la región Asia-Pacífico se encuentra atravesando un proceso de complejas transformaciones con relevancia para los más diversos aspectos de la economía política internacional.

### **Bibliografía**

Autor, David; Dorn, David y Hanson, Gordon (2016). "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade". *Annual Review of Economics*, 8, 205-204.

- Bloom, Nicholas; Draka, Mirko y Van Reenen, John (2011). "Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity. *NBER Working Paper* 16717.
- Financial Times (2017). China offers concessions to avert trade war with US. En línea <https://www.ft.com/content/6c14b8fe-1ce5-11e7-a454-ab04428977f9>. Último acceso 20/06/2017.
- Irwin, Douglas (2016). "The Truth about Trade. What Critics Get Wrong About the Global Economy. *Foreign Affairs*. En línea <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-06-13/truth-about-trade>. Último acceso 20/06/2017.

# CHINA – AMÉRICA LATINA 2016: DEL CRECIMIENTO A LA MESETA

*Andrés Raggio*<sup>1</sup>

## **Introducción**

Desde comienzos del nuevo siglo el crecimiento económico sostenido de la República Popular China (RPC) empujó al país a buscar materias primas fuera de su territorio. Independientemente de las razones internas por las cuales se produjo este hecho, que no se puede reducir únicamente a su crecimiento sostenido, el país asiático comenzó a comprar cada vez más productos primarios alimenticios y de minerales a los países de América Latina. En esa lógica los nuevos gobiernos de izquierda de la región aprovecharon las circunstancias de la agenda del sistema internacional que viró, post 9/11, de lo económico al terrorismo y seguridad internacional, para intentar generar otros poderosos vínculos.

Este trabajo apunta a describir las relaciones entre el país asiático con la mayoría de los países de América del Sur y México en el 2016. El análisis abarcará la dimensión política, desde el análisis del Libro Blanco emitido por el gobierno chino en 2016, así como la dimensión económico-comercial. Como resultado del estudio descriptivo se puede concluir que en el 2016 se produjo una continuidad respecto al año anterior, aunque en lo comercial se produjo un leve retroceso (poco significativo), que probablemente responda a la desaceleración del crecimiento chino y a la baja de los precios de algunos commodities.

## **Dimensión política: el Libro Blanco de 2016**

A fines del 2016 el gobierno de la República Popular China publicó el segundo Libro Blanco referente a América Latina. En el mismo se plantea un nuevo contexto internacional, donde predomina la multipolaridad y se pregona uno de los principios chinos de política exterior, el de ganar-ganar (*win-win*). Por otro lado, el gobierno chino manifiesta que es importante comprender y abordar la relación con la región desde dos caminos: el bilateral y en bloque por medio de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La configuración del nuevo libro se basa en cinco puntos que apuntan a las formas de abordar la relación y a sus diferentes dimensiones. Estos puntos refieren a las relaciones políticas de sinceridad y confianza mutua (1), a relaciones económicas-comerciales que amplíen la cooperación y la ganancia compartida (2), a generar un vínculo cultural

---

<sup>1</sup> Docente-investigador del Programa Estudios Internacionales, Área Asia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

y humanístico de aprendizaje recíproco (3), a abordar los temas internacionales de forma cooperativa y en conjunto (4), y por último, a generar buenas relaciones bilaterales que también alimenten los puntos anteriores (5)<sup>2</sup>.

Una de las cuestiones más importante del Libro Blanco tiene que ver con el marco e instrumentos para desarrollar las relaciones. China se ha comprometido a forjar un nuevo marco de cooperación sustancial al que se lo denomina “1+3+6”, el cual toma como guía el Plan de Cooperación China – CELAC del 2015-2019. Este plan apunta a generar “una fuerza propulsora” a base del comercio, la inversión y la cooperación financiera (3); al tiempo que entiende como puntos clave de cooperación temas como la energía y recursos, obras de infraestructura, agricultura, manufactura, innovación científico-técnica y tecnología informática.

Por otro lado, se busca explotar la relación en base a una modalidad de cooperación en capacidad productiva de “3x3”, donde se busca edificar entre las partes tres viaductos (logística, energía eléctrica e informática) que hacen fuerte énfasis en la infraestructura, al tiempo que se intentará materializar en base a la interacción de empresas, sociedad y gobierno, por medio de tres canales de financiación: fondos, créditos y seguro.

Las áreas de cooperación son varias pero apuntan a todas las dimensiones clásicas: política, económica y social. En relación a lo político, se apunta a estrechar los lazos mediante el aumento de la intensidad de los intercambios de alto nivel. A nivel económico sobresale la intención de promover tratados de libre comercio que “en base al desarrollo sano, equilibrado y diversificado estructuralmente”. En lo relativo a la dimensión social, es menester mencionar que se plantean varias formas de abordaje, sobresaliendo el intercambio fluido de los pueblos, así como la promoción de la cultura, siendo por parte de China muy importante la implementación del Instituto Confucio. Los Institutos Confucio son muy importantes en relación al *soft power* que aplica la RPC como política exterior cultural (Oviedo, 2014). En otro orden surge la importancia de la coordinación internacional como eje, otorgándole importancia a la cooperación en organismos internacionales como Naciones Unidas a nivel político como a otras a nivel financiero, sean el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

### **Dimensión económica-comercial**

La relación comercial de los países de la región con la República Popular China (RPC) desde comienzos del nuevo siglo ha venido en franco aumento. Pero la relación no es exactamente igual para todos los casos. Algunos países de la región tienen una estructura basada más en la exportación de productos alimenticios, lo que determina que la relación sea complementaria, como pueden ser los casos de Argentina, Paraguay y Uruguay (Raggio, 2016). Otros países suramericanos basan su relación comercial con la RPC en la venta de materias primas como el cobre o el hierro, como pueden ser los casos

---

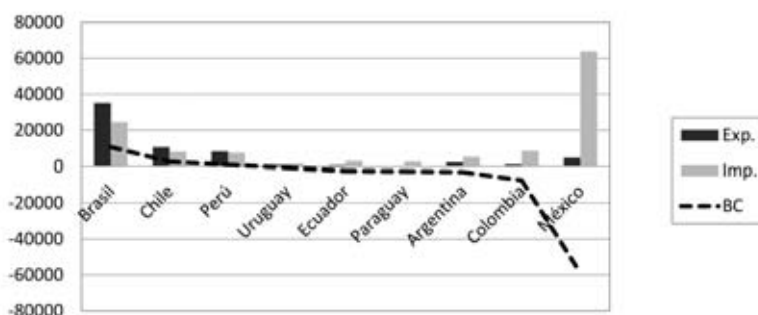
2 Cabe mencionar que también se alude a los principios de coexistencia pacífica, usualmente referidos por el gobierno chino, a saber: 1. el respeto a la soberanía e integridad territorial de cada país; 2. la no agresión; 3. la no injerencia en asuntos internos de otros Estados; 4. la igualdad en las relaciones; y 5. el beneficio mutuo.



de Chile y Perú, así como Brasil en menor medida. Por otro lado, algunos países tienen una base industrial menor pero significativa para no establecer un patrón de complementación, esto ha generado un riesgo para ellos, ya que pasaron a competir directamente con los productos chinos intensivos en mano de obra, como puede ser el caso de Brasil y México. Una subcategoría de esto refiere a los países, más que nada centroamericanos, donde también existe un mercado intensivo en mano de obra que compete directamente con el chino.

**Gráfica I: Balanzas comerciales, AL – China**

Año 2016, en millones de US\$



Elaboración propia con datos de ALADI

Los resultados parciales del año 2016 muestran una balanza comercial significativamente deficitaria para algunos países como México y Colombia; caso opuesto es el de Brasil y Chile que son los únicos que cuentan con un superávit comercial; mientras que Perú, Uruguay, Ecuador, Paraguay y Argentina se encuentran en una posición de relativo equilibrio comercial como muestra la Gráfica I. Nótese por tanto, que los países que basan su estructura productiva y su inserción comercial internacional en los productos alimenticios primarios, son los que logran un equilibrio, mientras que algunos países como Brasil y Chile cuentan con algún producto (o varios) que la RPC demanda de forma masiva.

Ahora bien, cabe preguntarse el rol o posicionamiento de la RPC en la dimensión comercio exterior de cada país de la región. Como se puede ver en la Tabla I, la posición que ocupa la primera potencia comercial de mundo es muy importante, tanto a nivel de compra como de venta de productos. En lo que refiere a importaciones provenientes de China, el puesto en la región respecto al año anterior no ha variado mucho. Puede verse que en todos los casos analizados se encuentra entre los dos primeros lugares, igual que en 2015. Teniendo en cuenta la falta de datos de algunos meses del 2016, se observa que no ha cambiado para Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, mientras que decreció en Brasil, del primer lugar al segundo, y aumentó en Paraguay.

Diferente es el caso de las exportaciones. Puede apreciarse una gran dependencia sostenida con la RPC en casi todos los casos analizados salvo en Ecuador y Colombia, que respecto al año anterior pasaron del quinto al octavo lugar y del tercero al sexto lugar respectivamente. El caso de las exportaciones paraguayas a China es excepcional por dos motivos: no cuenta con relaciones diplomáticas con la RPC y sí con Taiwán; y además los productos exportados a la RPC (soja principalmente) se exporta vía puertos argentinos y uruguayos.

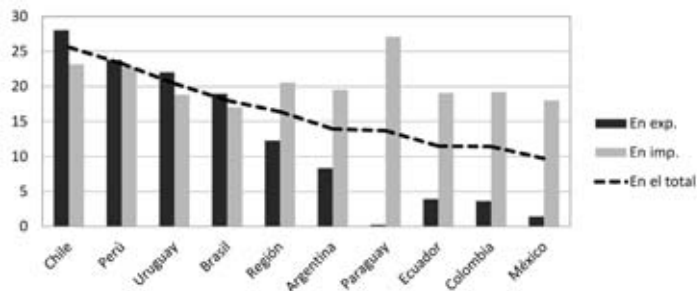
**Tabla I: Posicionamiento comercial chino en países de la región, 2016**

País	Exportaciones	Importaciones
Argentina	2	2
Brasil	1	2
Chile	1	2
Colombia	6	2
Ecuador	8	2
México	3	2
Paraguay	36	1
Perú	1	1
Uruguay	1	1

Elaboración propia con datos de ALADI

En otro orden, es sumamente importante considerar la magnitud, o el peso del país asiático en la economía local, lo cual está representado en el propio peso que tiene este país en el comercio exterior de la contraparte y el del comercio en el producto bruto nacional. El grado de incidencia de China en la matriz comercial es muy alta en la mayoría de los países de la región. Si bien el punto de corte es relativo, se puede decir que algunos países dependen en gran medida de aquel, como son los casos de Chile, Perú, Uruguay y Brasil (por encima del 18%), siendo en promedio para la región 12,26%, compuesto por un 20,5% y 16,4% de exportaciones e importaciones respectivamente. Esto significa que los países de la región se encuentran sensibles a cualquier modificación del patrón comercial chino, por no decir, subsumidos a los vaivenes del país asiático.

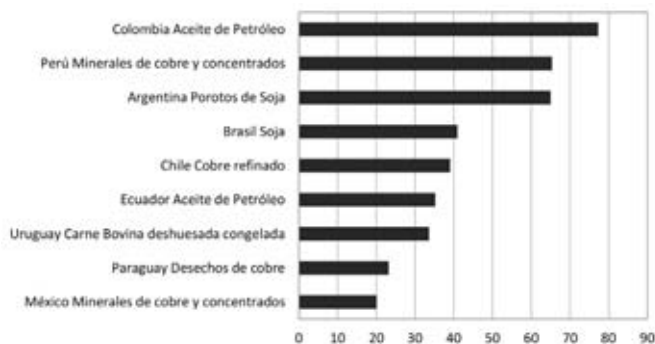
**Gráfica II: Participación China en el Comercio exterior de países de la región**  
2016 (en %)



Elaboración propia con datos de ALADI

La concentración de los productos exportados refleja en gran medida lo mencionado anteriormente. Como se puede apreciar en la Gráfica III, la venta del principal producto de los países de la región hacia China es significativa en todos los casos. Los casos más significativos son: el colombiano (aceite de petróleo), el peruano (cobre y concentrados) y el argentino (porotos de soja), ya que representan más del 60% de las exportaciones a aquel país. En el otro extremo México concentra su principal producto en un 20% (cobre y concentrados). Por la misma senda, si se observaran los primeros tres productos de exportación agrupados los números serían preocupantes. De todas maneras, salvo Paraguay y Perú, todos los países analizados han reducido en alguna medida su dependencia para con China como destino de sus productos exportables. No obstante, la reducción es menor, además esto puede estar dependiendo más de China que de una actitud “correctiva” de la región.

**Gráfica III: Participación en total del primer producto exportado a China**  
2016 (%)



Elaboración propia con datos de ALADI

Cabe destacar que no se observa el mismo patrón si hablamos de importaciones, ya que la matriz exportadora de China hacia América Latina es mucho más variada y menos concentrada. No obstante sobresalen la telefonía celular y las computadoras.

## **Inversiones**

En cuanto a las inversiones en la región por parte del país asiático, cabe advertir que suelen ser por dos vías de financiamiento, el China Development Bank, que en el 2016 otorgó cuatro créditos por US\$ 19.4 mil millones, y el China Ex-Im Bank, banco de comercio que entregó cinco créditos por casi US\$ 2 mil millones.

En el 2016 se produjo una baja en la cantidad de créditos otorgados respecto al 2015, pasando de 14 a 9 en ese período, no obstante el monto fue bastante similar debido a que ambos sobrepasaron los US\$ 20 mil millones (de 24,6 en 2015 a 21,2 en 2016). Ahora bien, en lo que respecta al destino del crédito, según Interamerican Dialogue, fueron casi todos los mismos países que el año anterior. El eje bolivariano, compuesto por Venezuela, Bolivia y Ecuador ha estado presente entre los cuatro primeros países en ambos años, sumándole al cuarteto a Brasil, país que fue al que mayor monto se le otorgó en ambos períodos (US\$ 15 mil millones en 2016). La diferencia, mínima si se observan los montos, es que el año anterior se les otorgó crédito a Costa Rica y Barbados, mientras que en 2016 a Jamaica. En lo que respecta al sector, la energía fue y es el sector predominante (cuatro de nueve créditos), sobresaliendo nuevamente obras multimillonarias para la construcción de represas hidroeléctricas (en este caso en Ecuador).

## **Conclusiones**

En este trabajo descriptivo se pudo constatar que del año 2015 al 2016 no ha cambiado mucho la importancia de la República Popular China en la región, más bien se ha mantenido en casi todos los indicadores comerciales y de inversiones, casi todas ellas orientadas a sectores clave como la infraestructura en general y la energía en particular. Tal vez el pequeño “bajón” comercial responda a, en primer lugar, la falta de datos completos de algunos países de la región, o seguramente a la desaceleración del crecimiento del país asiático.

El punto que se resalta en 2016, a diferencia del año anterior, es la publicación del segundo Libro Blanco de China sobre la región. En él se confirma algo que los gobiernos latinoamericanos deben prestar especial atención, que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es el ámbito de preferencia para el país asiático. Si bien la República Popular de China buscará un acercamiento a nivel comercial a través de la ampliación de tratados de libre comercio, el ámbito para intercambios hemisféricos es la CELAC. En términos geopolíticos la CELAC es la arena ideal para China, debido a que en ella se excluye la participación de Estados Unidos, punto clave si es que existen intereses en el otrora “patio trasero” del hegemon.

## **Bibliografía**

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sistema de Información Comercial. <http://consultawebv2.aaladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>
- Interamerican Dialogue. <http://www.thedialogue.org>
- Oviedo, Eduardo (2014). “Idioma y poder. Conceptos claves del discurso político chino en sus relaciones con América Latina” en *Primer Congreso Internacional de Sinología en español: La traducción e interpretación de obras clásicas*. Tamkang University.
- Raggio, Andrés (2016). “Las relaciones sino-latinoamericanas del 2015: más comercio, más inversión, ¿mayor dependencia?” en Bizzozero, Lincoln y Wilson Fernández Luzuriaga (eds.) *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2015-2016*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur – PEI – FCS - UdelaR.

# REGIÓN MUNDO

## ÁFRICA

### ÁFRICA EN 2016-2017: BREXIT, TRUMP Y LA INTEGRACIÓN AFRICANA<sup>1</sup>

*Gonzalo Exequiel Castillo Gasco<sup>2</sup>*

El continente africano vivió con gran expectativa los acontecimientos que marcaron la agenda mundial 2016-2017. Acontecimientos tan relevantes como el voto favorable a abandonar la Unión Europea en el Reino Unido (Brexit) y la elección de Donald Trump como Presidente de Estados Unidos no podían dejar de incidir en un continente que necesita del comercio, la inversión externa y la ayuda oficial al desarrollo para avanzar en sus objetivos de crecimiento y progreso con igualdad.

En este artículo se analiza el impacto del Brexit y de la elección y primeros meses del gobierno de Donald Trump para el continente africano, y cómo África mantiene vivo su proyecto unionista que dio nuevos pasos a pesar del contexto global.

#### **Perspectivas del impacto del Brexit en África**

El 23 de junio de 2016 la población del Reino Unido votaba en referéndum la opción favorable a salir de la Unión Europea (UE), hecho conocido como Brexit. Tras algunas alteraciones en el mercado bursátil, la normalización del accionar de las bolsas y las cotizaciones en días posteriores trajo tranquilidad en el corto plazo<sup>3</sup>, pero de ningún modo apagó las incertidumbres sobre el mediano y largo plazo pues están pendientes las negociaciones finales para concretar la salida.

---

1 La investigación que da origen a los resultados presentados en la presente publicación recibió fondos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación bajo el código POS\_NAC\_2015\_1\_110165 y cuenta con la orientación del Prof. Lincoln Bizzozero

2 Estudiante de la Maestría Bimodal en Estudios Contemporáneos de América Latina – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República – Uruguay – Universidad Complutense Madrid.

3 Hove, Seedwell and Wakeford, Jeremy (2016) “Potential implications of Brexit for African Economies” *Quantum Global Research Lab Opinion Paper* No. 2016/02. 7pp.

Existe el riesgo de que el Brexit genere retracción económica en el Reino Unido y la UE lo que impactaría negativamente en el comercio con África. El Reino Unido es el destino del 5% de las exportaciones totales de África, por lo que el impacto general al continente no sería demasiado grave, pero algunos países son más dependientes del mercado británico que otros. Además, hasta que no concluyan las negociaciones del Brexit no se sabe qué sucederá con el Reino Unido en relación a los diversos Acuerdos de Asociación Económica firmados por la UE con países o bloques de integración africanos. Aunque podría pasar a considerarse una parte contratante más y mantenerlos vigentes si hay acuerdo general, es probable que quede excluido de ellos. En este caso, el comercio del Reino Unido con países africanos debería ser renegociado, lo que sería costoso en tiempo y recursos, dejando entretanto a dicho comercio en condiciones desfavorables<sup>4</sup>.

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, del total de la Inversión Externa Directa recibida por África en 2014 el 16% procedió del Reino Unido. Si el Brexit genera una recesión, el impacto en las inversiones en África sería fuerte. Así mismo, el Brexit puede redirigir las inversiones británicas desde África a países europeos para producir dentro de la UE y sortear la pérdida del acceso comercial preferencial, o para buscar destinos de menos riesgo<sup>5</sup>.

Adicionalmente, aún si Reino Unido mantiene el compromiso de destinar el 0,7% de su Producto Bruto Interno a la Ayuda Oficial al Desarrollo, si cae en recesión el monto total de ayuda se reduciría, afectando a los destinatarios en África. Así mismo, Reino Unido es responsable del 14,8% de la financiación del Fondo de Ayuda al Desarrollo de la Unión Europea (en 2014), lo que le permite influir en direccionar ayuda a África. Su retiro de la UE podría implicar cambios en las prioridades de dicho Fondo y reducción de su presupuesto, con impactos imprevisibles para África<sup>6</sup>.

### **Donald Trump y África: elección y primeros meses de gobierno**

La elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos en las elecciones generales del 8 de noviembre de 2016 trajo muchas incertidumbres para África. Una de las mayores interrogantes refiere a la subsistencia de la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA, sigla en inglés). La misma brinda facilidades comerciales a países africanos que califican en determinados criterios preestablecidos (estabilidad política, Derechos Humanos, entre otros), y abarca a la mayoría de países africanos. La retórica

---

4 “Brexit y África” (2016) *Revista Fundación Sur*. Publicado el 11/07/2016. Disponible en <<http://www.africafundacion.org/spip.php?article24708>> Acceso: 15 de mayo 2017 y Stevens, Christopher and Kennan, Jane “Trade Implications of Brexit for Commonwealth Developing Countries” *Commonwealth Trade Hot Topics* Issue 133. 8pp.

5 Bright, Jake (2016) “Brexit and Africa: Into uncharted territory” *This Is Africa Online*. 28 July 2016. Available in: <<http://www.thisisafricaonline.com/News/BrexitandAfricaIntounchartedterritory>> Access: May 13, 2017 and Hove, Seedwell and Wakeford, Jeremy (2016) “Potential implications of Brexit for African Economies” *Quantum Global Research Lab Opinion Paper* No. 2016/02. 7pp.

6 Bright, Jake (2016) “Brexit and Africa: Into uncharted territory” *Ibid*.

anti libre comercio y de “America First”, junto al retiro de Estados Unidos del Tratado Trans-Pacífico en los primeros días de gobierno de Trump alimentan temores sobre la subsistencia de la Ley. Aprobada en el 2000 por 15 años y renovada en 2015 hasta 2025, derogar AGOA requeriría aprobación del congreso, pero Trump también podría incidir gracias a la potestad presidencial de incluir o excluir países de la lista de beneficiarios. Sin embargo, hasta junio de 2017 la administración Trump no había tomado medidas significativas al respecto<sup>7</sup>. Las voces positivas sobre la nueva administración en relación a África mencionan que Trump puede tener un fuerte incentivo para crear alguna política importante que beneficie a África: en los últimos 30 años la política hacia África ha sido tema de consenso entre los dos partidos en Estados Unidos, por lo que Trump podría buscar apoyarse en ello para dar muestra de bipartidismo y colaboración<sup>8</sup>.

Pero lo cierto es que tras la asunción presidencial de Donald Trump el 20 de enero de 2017, la tardanza de la administración Trump en nombrar los principales cargos vinculados a África dificulta hacer lecturas acertadas sobre la política del nuevo gobierno hacia el continente, y muestra desinterés en el mismo. Hasta junio de 2017 (momento de redacción de este artículo) aún no se había nombrado al Asistente del Secretario de Estado para Asuntos Africanos, principal cargo vinculado a África en la Secretaría de Estado. Dicha situación se repetía en el Consejo de Defensa Nacional, órgano que aconseja al presidente en materia de Política Exterior y Seguridad, y en el cual aún estaba pendiente la nominación oficial del Director Senior para África<sup>9</sup>.

Las primeras señales negativas llegaron a pocos días de la asunción, cuando el gobierno estadounidense aprobó una orden ejecutiva que suspendía temporalmente la concesión de visas a seis países de mayoría islámica, tres de ellos africanos: Somalia, Sudan y Libia. Mayor fue el impacto y preocupación provocada por el borrador del presupuesto de gobierno de Donald Trump que se hizo público en marzo. El mismo prevé importantes recortes al presupuesto de la Secretaría de Estado, especialmente a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que tendría una reducción presupuestal de hasta el 28%, así como en la contribución de Estados Unidos a la Orga-

---

7 “What a Trump presidency means for Africa” (2017) *Legal brief. Your legal news hub* May 16, 2017 Available in: <<http://legalbrief.co.za/diary/legalbrief-africa-new/story/what-a-trump-presidency-means-for-africa/pdf/>> Access: May 20, 2017 and “The Trump presidency: implications for Africa” (2016) *Control Risks*. November 2016. Available in: <<https://www.controlrisks.com/en/our-thinking/analysis/the-trump-presidency-implications-for-africa>> Access: May 16, 2017

8 Hruby, Aubrey (2017) “Trump will be good for Africa.” *New African Magazine*. April 5, 2017 Available in: <<http://newafricanmagazine.com/trump-will-good-africa/>> Access: May 16, 2017 and Fabricius, Peter (2017) “Africa: Trump Keeps Africa Guessing” *All Africa* February 27, 2017. Available in: <<http://allafrica.com/stories/201702270629.html>> Access: May 16, 2017.

9 Kramer, Reed. (2017) “Africa: White House Choices Shape Africa Policies” *All Africa*. April 1, 2017 Available in: <<http://allafrica.com/stories/201704010135.html>> Access: June 20, 2017.



nización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias. Aunque dicho proyecto debería pasar por aprobación del congreso, y ya hay numerosas voces contrarias en el mismo, el borrador muestra las prioridades y objetivos del gobierno<sup>10</sup>.

En 2015 USAID brindó 8.000 millones de dólares en asistencia a 47 países africanos. Centenas de proyectos y programas que pasan por salud, educación, agricultura e infraestructura podrían verse afectadas por la reducción de presupuesto de la USAID. Así mismo, Estados Unidos financia 28,57% del presupuesto anual de U\$S 7.870 millones de las misiones de paz de la ONU, siendo que el borrador proponía reducir dicho porcentaje al 25%, lo que naturalmente preocupa al continente que posee 9 de las 16 misiones de paz de la ONU. Adicionalmente, el borrador proponía la extinción de la Fundación de los Estados Unidos para el Desarrollo Africano, organización que contribuye en numerosos micro-emprendimientos en comunidades pobres de África y que en 2016 invirtiera 53 millones de dólares en el continente.

En una insuficiente contraposición a lo anterior, a fines de mayo, durante la visita de Trump al Papa Francisco, Estados Unidos anunciaba la donación de U\$S 300 millones para combatir el hambre que amenazaba a 20 millones de personas en Nigeria, Somalia, Sudán del Sur y Yemen. Sin embargo, la ONU planteó que hacían falta U\$S 4.400 millones para combatir eficazmente la hambruna.

El gobierno Trump sí demostró actitud proactiva hacia África en materia de Seguridad. En febrero el nuevo gobierno autorizó la venta de armas y aviones militares a Nigeria que la administración Obama rechazó por críticas a violaciones a los Derechos Humanos de parte de soldados nigerianos en su lucha contra Boko Haram<sup>11</sup>. En marzo autorizó hasta setiembre al Comando Africano a realizar ataques aéreos de precisión en el sur de Somalia e intermediaciones en la lucha contra al-Shabaad sin previa autorización específica de la Casa Blanca. Durante la administración Obama estos ataques debían tener autorización específica del Presidente en cada caso para evaluar el riesgo de víctimas civiles. Así mismo, el Presidente Trump anunció cooperación militar con varios países africanos.

Todo indica que el abordaje multilateral de la Seguridad sí se verá resentido. El 31 de marzo, Estados Unidos apoyaba la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que reducía en 18% el tamaño de la MONUSCO, la misión de paz en la República Democrática del Congo, en función de su interés de reducir financiamiento norteamericano a las misiones de paz. El 6 de junio se conoció un proyecto de resolución francés para crear una fuerza militar internacional que se establecería en 5 países de la región del Sahel africano (sur del desierto del Sahara) para combatir organizaciones terroristas. Sin

---

10 Sow, Mariama (2017) "Donald Trump's first 100 days and Africa". *Africa in focus*. Brookings Institution. Friday, April 28, 2017 and McCormick, Ty (2017) "Trump's America first budget puts Africa last" *Foreign Policy*. March 22, 2017. Available in: < <http://foreignpolicy.com/2017/03/22/trumps-america-first-budget-puts-africa-last/>> Access: June 16, 2017

11 Abdi Latif Dahir and Yomi Kazeem (2017) "For Africa, Trump has been heavy on muscle but light on compassion. His First 100 Days". *Quartz Africa*. April 28, 2017. Available in: <<https://qz.com/971653/trumps-first-100-days-for-africa-heavy-on-muscle-but-light-on-compassion/>> Access: May 16, 2017.

embargo, el proyecto está sufriendo renegociaciones debido a la oposición de Estados Unidos<sup>12</sup>. Estos hechos muestran que la agenda de seguridad avanzará en África, pero sólo de modo bilateral y en función de los intereses específicos de Estados Unidos, no a través del accionar multilateral.

### **La Unión Africana: avanzando en la adversidad**

Días antes de la votación del Brexit, el 17 y 18 de junio de 2016 se desarrolló la 27<sup>a</sup> Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana en Kigali, en la que se llegó a acordar el lanzamiento del Pasaporte de la Unión Africana (también denominado Pasaporte all-Africa), cuya distribución masiva a los ciudadanos se comenzaría en 2020. El pasaporte pretende permitir el tránsito libre de personas entre todos los países africanos sin necesidad de visa, lo que constituiría un avance significativo en la integración. Cabe decir, sin embargo, que la meta de 2020 parece sumamente ambiciosa debido a los costos de implementar el nuevo pasaporte (requiere tecnología de pasaportes biométricos), y que preocupa que una política de puertas abiertas a la población en África pueda ser de utilidad para guerrilleros y terroristas<sup>13</sup>.

Un hecho relevante se concretó en la 28<sup>a</sup> Cumbre de la Unión Africana del 30 y 31 de enero de 2017. En dicha instancia se produjo el reingreso de Marruecos a la organización. Dicho país se había retirado en 1984, dos años después de que la Unión (por entonces Organización para la Unidad Africana) reconociera la independencia de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) y aceptara la membresía de dicho país, al que Marruecos anexó en 1975. El hecho de que ahora Marruecos pase a sentarse en los foros de la Unión Africana junto a las delegaciones de la RASD ha sido declarado por las autoridades de ésta última como una victoria, señal de avance hacia el reconocimiento y la independencia. Por otra parte, Marruecos podrá ejercer más influencia en cualquier decisión de la organización relativa a la situación política del territorio saharauí. El ingreso de Marruecos como miembro 55 de la organización es especialmente notorio porque llega después de la aprobación de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, y porque significa que finalmente todos los países africanos integran la Unión Africana.

### **A modo de conclusión**

En definitiva, los acontecimientos del 2016 y los primeros meses del 2017 tuvieron impactos variados en África. A pesar de que a priori el Brexit parece ser una señal al mun-

---

12 Foroohar, Kambiz and Viscusi, Gregory. (2017) "Counterterror Force for West Africa Hurt by U.S.-France Feud" *Bloomberg Politics*. June 20, 2017 Available in: < <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-20/counterterror-force-for-west-africa-stalled-by-us-france-feud>> Access: June 23, 2017

13 Mukeredzi, Tonderayi (2016) "Pan-Africa passport to open up borders: AU launches a continental passport while Brexit closes doors" *Africa Renewal*, August - November 2016. Available in: < <http://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2016/pan-africa-passport-open-borders>> Access: April 20, 2017.

do contraria a los sueños y proyectos de integración, y de los temores e incertidumbres que genera en el ámbito económico, y aunque el ascenso de Trump augura un mundo más proteccionista y menos colaborativo, el continente dio en este período pasos importantes en su proyecto de integración. En particular, el que actualmente la Unión Africana abarque a todos los países del espacio africano y tenga como propuesta de pasaporte regional muestran avances en los objetivos regionales.

# LAS MUJERES Y LA TRANSFORMACIÓN DE LOS LIDERAZGOS POLÍTICOS EN ÁFRICA

*Alicia Cebada Romero*<sup>1</sup>

## La necesidad de nuevos modelos de liderazgos

Este año llega a su fin el mandato de la primera Jefa de Estado africana elegida democráticamente, Ellen Johnson-Sirleaf. Al comienzo de su trayectoria como Presidenta de Liberia, declaró que su elección podía ser vista como un primer paso hacia la transformación de los liderazgos políticos en África<sup>2</sup>.

Ahora que está de salida y que asistimos a una crisis de los liderazgos políticos que no es patrimonio exclusivo de África, es un buen momento para analizar si existen indicios de que se esté dando esa transformación y para determinar en qué medida está siendo impulsada por las mujeres. Debido a la fuerza de la sociedad civil y, en concreto, de los movimientos de mujeres en algunos países africanos, resulta particularmente interesante estudiar las características de los liderazgos políticos femeninos y su conexión con el feminismo.

En el Norte de África, las primaveras árabes alimentaron la expectativa de transformación de los liderazgos políticos y las mujeres desempeñaron un papel relevante en la impugnación de los regímenes autoritarios en sus respectivos países<sup>3</sup>. Activistas de derechos humanos, abogadas, periodistas, ciberactivistas, tomaron las calles y llamaron desde las redes sociales a la resistencia contra el despotismo. Los movimientos de mujeres en Túnez, Egipto, Libia o Yemen estuvieron en primera línea de la lucha por la democracia<sup>4</sup>.

Sin embargo, el balance de las primaveras árabes no puede ser calificado como positivo ni para la democracia, ni para los derechos de las mujeres, ni para los derechos humanos en general, así como tampoco para la paz. Túnez es el caso más exitoso en materia de libertades y en el que se ha avanzado en lo relativo a la igualdad entre hombres y mujeres. En todos los demás países, las expectativas y esperanzas se han visto profundamente defraudadas. En Egipto y Bahrein, se silencia y persigue a la disidencia con

---

1 Profesora, Universidad Carlos III de Madrid.

2 Ellen Johnson Sirleaf, "The Challenges of Leadership in Post-Conflict Africa: the case of Liberia", *Oppenheimer Speech, The International Institute for Strategic Studies*, London, May 31 2006, pp. 2-3.

3 Para el caso de Yemen: Ewa K. Strzelecka, *Mujeres en la Primavera Árabe: construcción de una cultura política de resistencia feminista en Yemen*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2017.

4 Randa Achmawi, "El Papel de la Mujer en la Primavera Árabe", *Quaderns de la Mediterrània*, 16, 2011, pp. 273-281. Disponible en: [http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm-16-es/achmawi\\_papel%20mujeres%20primavera%20arab\\_qm16.pdf](http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm-16-es/achmawi_papel%20mujeres%20primavera%20arab_qm16.pdf)

detenciones arbitrarias, torturas y otros crímenes. Libia, Siria y Yemen, siguen sufriendo conflictos armados muy cruentos, que han desencadenado una dramática e inédita crisis humanitaria, de dimensiones colosales, para la que la comunidad internacional no ha ofrecido respuestas adecuadas<sup>5</sup>.

A la vista de la situación, en los países árabes el feminismo y las organizaciones de mujeres están reorganizándose para seguir exigiendo el respeto de sus derechos y los avances hacia la igualdad, pues las esperanzas despertadas por las revoluciones se han visto en gran medida frustradas. Además, en aquellos lugares en que la revolución derivó en conflictos armados, como Siria o Yemen, las organizaciones de mujeres deben jugar un papel fundamental en la resolución del conflicto y en la reconstrucción y reconciliación nacional, tal y como se reivindica en el marco de la agenda mujer, paz y seguridad internacional del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas<sup>6</sup>.

Las revoluciones contra los regímenes autoritarios no se extendieron hacia el África subsahariana, aunque la paz se ha deteriorado en esta región de manera relevante. Según el Índice de Paz Global de *Vision of Humanity*, es la segunda región del mundo donde más ha retrocedido la paz en el último año<sup>7</sup>. Entre los ejemplos de los líderes políticos africanos más polémicos se incluye a cinco mandatarios actuales. Teodoro Obiang, Presidente de Guinea Ecuatorial, que está en el poder desde 1979, cuando lo tomó mediante un golpe de Estado; Robert Mugabe, Presidente de Zimbawe desde 1987 y Primer Ministro entre 1980 y 1987; Jose Eduardo dos Santos, Presidente de Angola desde 1979; Omar Al Bashir, Presidente de Sudán y sobre el que pesa una orden de detención de la Corte Penal Internacional; o el rey de Swazilandia Mswati III. Todos estos líderes tienen en común que consideran sus respectivos países y sus recursos como parte de su patrimonio personal y familiar y que disfrutaban de grandes privilegios y riquezas mientras que la gran mayoría de sus respectivas poblaciones viven en condiciones miserables. Son todos regímenes autoritarios, con un nivel de desarrollo democrático claramente deficiente. Según el Índice de *Freedom House – Freedom in the World* – todos los países mencionados, salvo Zimbabwe, aparecen calificados como no libres. El país de Mugabe se describe como parcialmente libre<sup>8</sup>.

Además, se ha producido un declive democrático claro en otros Estados cuyos líderes han manifestado su voluntad de perpetuarse en el poder, ignorando o derogando las normas constitucionales que establecen un límite de mandatos. Es el caso de Nkurunziza

---

5 Se puede consultar un balance de la primavera árabe en: Amnistía Internacional, “La Primavera Árabe, Cinco Años Después”, 2017: <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2016/01/arab-spring-five-years-on/>

6 Para más información sobre esta Agenda, consúltese la página de Naciones Unidas, Peace Keeping: <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/wps.shtml>

7 <http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/>.

8 Con una puntuación posible de 0 (peor) a 100 (mejor), Sudán se califica con un 6; Guinea Ecuatorial con un 8; Swazilandia con un 18; Angola con un 24 y Zimbabwe con un 32. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017?gclid=CMYgjMPo-dQCFUYcGwod8QYPqQ>

(Burundi), que provocó una grave crisis a raíz de esta decisión. Esa parece ser la intención también de Joseph Kabila (República Democrática del Congo) – a pesar de la presión de la comunidad internacional. Kagame, en Ruanda, impulsó un referéndum que ganó con claridad, para modificar la limitación de mandatos, y establecer una nueva regla que le permite mantenerse en el poder hasta 2034. En todos estos casos, se aprecia una deriva autoritaria. Los tres Estados se encuentran entre los menos libres del mundo según el Índice 2017 *Freedom in the World*<sup>9</sup>.

Con un desenlace más esperanzador habría que citar el caso de Gambia, que logró expulsar del poder al polémico Presidente Yahya Jammeh mediante unas elecciones democráticas y superar la crisis desatada por el propio Jammeh al resistirse a ceder el poder al Presidente electo. De hecho, en 2016 Gambia fue el país del mundo con el tercer mayor retroceso en las libertades públicas<sup>10</sup>. El Presidente ganador de las elecciones – Adama Barrow – ha reconocido el trascendental papel jugado por las mujeres a la hora de superar el mesianismo y el autoritarismo de Jammeh y, por tanto, de impulsar la democracia<sup>11</sup>. Y para terminar de completar el nada halagüeño panorama que se presenta en el África subsahariana, habría que añadir que hay 6 países de esta región entre los 11 con peor desempeño en lo que se refiere a las garantías de los derechos políticos y las libertades públicas<sup>12</sup>.

Está claro que la generación de notables africanos que se puso al frente de la construcción de sus países a raíz de la independencia, ha quedado definitivamente atrás<sup>13</sup>. Aquellos líderes africanos contribuyeron a la creación de las identidades nacionales, al mismo tiempo que impulsaron el panafricanismo y la creación de la Unión Africana. Y en la situación actual, no es extraño que se aspire a la creación de nuevos liderazgos políticos que puedan sacar a África de la espiral de violencia, pobreza y desigualdad. La paz<sup>14</sup>,

---

9 Burundi tiene una puntuación de 19, República Democrática del Congo también 19 y Ruanda, de 24. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017?gclid=CMygjMPo-dQCFUYcGwod8QYPqQ>

10 Véase el Índice de The Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017?gclid=CMygjMPo-dQCFUYcGwod8QYPqQ>

11 Jollof News, “Gambia: President Barrow Hails the Spirit of Gambian Women”, 3 May 2017, disponible en: <https://jollofnews.com/2017/05/05/gambia-president-barrow-hails-the-spirit-of-gambian-women/>

12 Además de los ya mencionados: Sudán y Guinea Ecuatorial, se incluyen en este grupo: Eritrea (con 3 puntos), Sudán del Sur (con 4 puntos), Somalia (con 5), y República Centroafricana con 10 puntos y el segundo mayor retroceso en el mundo. Datos disponibles en el Índice *The Freedom in the World*, cit. supra.

13 Samara Machel (Mozambique), Jomo Kenyatta (Kenia), Lumumba (RDC), Julius Nyerere (Tanzania) o Nkrumah (Ghana). De la misma época es Haile Salassie, que como regente y emperador de Etiopía tuvo que enfrentarse a la invasión de Mussolini.

14 Nelson Mandela, que presidió su país entre 1994 y 1999 y se convirtió en un símbolo de la resistencia pacífica contra el racismo y el apartheid y cuya trayectoria fue reconocida con el Premio Nobel de la Paz y trascendió las fronteras del continente africano.

la democracia<sup>15</sup> e incluso el feminismo<sup>16</sup> han sido valores compartidos e impulsados por los más respetados líderes africanos.

Son muy pocas las mujeres que han accedido a la máxima responsabilidad política en el África subsahariana. En la lista de los mejores líderes africanos aparece normalmente el nombre de Ellen Johnson Sirleaf. Fue elegida en 2005 y sigue en activo, aunque preparada para dejar el poder en manos del ganador de las próximas elecciones presidenciales – que se celebran el próximo 10 de octubre. En la actualidad, la única mujer que acompaña a Ellen Johnson entre las Jefas de Estado africanas es la Presidenta de las Islas Mauricio, elegida en 2015. En general, la trayectoria de las Jefas de Estado africanas ha sido alabada, a pesar de algunas sombras que parecen inherentes a la gobernanza en contextos tan difíciles como los que se dan en el África subsahariana. Se puede decir que han establecido buenos modelos de liderazgo.

### **La trayectoria de las Jefas de Estado africanas: líderes frente al abismo**

En el mundo de los negocios se ha denominado *glass cliff* el fenómeno por el cual se acude a las mujeres para superar situaciones críticas. Cuando la propia supervivencia de la empresa está en peligro, las oportunidades de que una mujer sea designada como CEO aumentan. De este modo las consejeras delegadas asumen el mando en situaciones muy delicadas, en las que las probabilidades de fracaso se multiplican. En el contexto africano se puede comprobar que este fenómeno también se da en el terreno político.

De grave crisis se puede calificar desde luego la situación en la que Sylvie Kinigi accedió a la Presidencia interina de Burundi entre octubre de 1993 y febrero de 1994<sup>17</sup>.

Es también el caso de Ellen Johnson Sirleaf, que ganó las elecciones de 2005 en Liberia tras la segunda guerra civil que había dejado un país completamente devastado. Su contribución a la paz fue reconocida con el Premio Nobel en 2011. Y una vez que se había superado el posconflicto, tuvo que hacer frente a la destrucción provocada por la epidemia de ébola. De la gravedad de la situación provocada por el virus puede dar idea el hecho de que fue en esta ocasión la primera vez que el Consejo de Seguridad calificaba una situación de emergencia de salud pública como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales<sup>18</sup>.

Otra mujer que ocupó una jefatura de Estado, en este caso de Malawi, es Joyce Banda. Asumió la Presidencia del país entre 2012 y 2014, tras la muerte repentina del Presidente. Durante su mandato se destacó por las medidas que implantó para impulsar

---

15 Alpha Oumar Konare, que impulsó y consolidó la democracia en Mali durante su presidencia, entre 1992 y 2002 y defendió incansablemente la paz en África Occidental, además de presidir la Unión Africana

16 Thomas Sankara (Burkina Faso 1983/87), defensor del panafricanismo, marxista y feminista, admirado por su integridad y que terminó asesinado

17 Gunhild Hoogensens; Bruce O. Solheim, *Women in Power. World Leaders since 1960*. Praeger, Westport, Connecticut, London, 2006, pp. 51-52.

18 S/RES/2177, de 18 de septiembre de 2014.

la austeridad y luchar contra la corrupción: recortó su salario en un 30% y vendió el jet privado presidencial por 15 millones de dólares. Se autoexilió tras perder las elecciones de 2014, que ella calificó de fraudulentas. En estos momentos parece estar considerando su vuelta al país para presentarse a las elecciones de 2019. Joyce Banda se declaraba abiertamente feminista y apoyó abiertamente la no discriminación por razón de la orientación sexual<sup>19</sup>.

Y, por último, hay que referirse a la experiencia de Catherine Samba Panza, que accedió a la Presidencia interina de la República Centroafricana en plena guerra civil. Llegó a la jefatura de Estado desde la alcaldía de la capital - Bangui -, designada por el Parlamento y con el mandato de hacer frente al cruento conflicto que azotaba al país y de preparar al país para las elecciones presidenciales – a las que ella se había comprometido a no presentarse -. Permaneció en el poder entre enero de 2014 y marzo de 2016, cumpliendo su compromiso<sup>20</sup>. Todas las líderes mencionadas asumieron la máxima responsabilidad política de países ante el abismo. Las probabilidades de fracasar eran muy altas, pero ninguno de sus desempeños puede ser calificado de fracaso.

En todos los casos, las líderes se pusieron a la cabeza de sus respectivos Estados después de haber completado una sólida trayectoria en el ámbito del activismo social, académico, empresarial o institucional<sup>21</sup>. Aquí habría que mencionar también a la presidenta de las Islas Mauricio, Ameenah Gurib-Fakim, que es una científica reconocida. Es de destacar, por tanto, el alto nivel de preparación de las líderes africanas que han llegado a asumir las más altas responsabilidades políticas. Ninguna ha caído en la tentación de patrimonializar sus países o de perpetuarse en el poder.

---

19 Annalisa Merelli. “A Pioneering Female ex-President thinks the Progress in Women Leadership is under Threat”, *Quartz Africa*, 26 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://qz.com/787890/joyce-banda-malawis-ex-president-says-female-leadership-is-under-attack/>

20 Según el índice de paz publicado por *Vision of Humanity*, República Centroafricana está entre los países en que más ha mejorado la situación: <http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/>

21 Sylvie Kinigi estudió Economía y una vez en política se involucró para impulsar la adopción de medidas sociales y económicas en favor de las mujeres. Joyce Banda se había embarcado en una lucha personal por el empoderamiento de las mujeres para lo que había creado Fundación en 1997 (Véase su perfil en: <https://www.wilsoncenter.org/person/joyce-banda>). Ellen Johnson había desarrollado una carrera internacional en el ámbito de Naciones Unidas y había sido la primera presidenta de la Iniciativa de Open Society para África Occidental. En Naciones Unidas había sido Directora de la Oficina Regional para África del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Fue una de las siete personas elegidas por la OUA para investigar el genocidio en Ruanda. También presidió la Comisión para el Diálogo Intercongoleso y fue una de las dos personas seleccionadas por UNIFEM para estudiar los efectos de los conflictos sobre las mujeres. Catherine Samba-Panza es abogada y llegó a la Presidencia desde la alcaldía de Bangui.



## Otras expresiones de liderazgo político de las mujeres africanas

Son muchas las mujeres africanas que han llegado a posiciones de liderazgo en las organizaciones internacionales más importantes. Ya fallecidas, la guineana Jeanne Martin Cisse, fue la primera mujer que presidió el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la liberiana Angie Brooks fue la primera Presidenta de la Asamblea General. Y todavía activas en la política de su país, las tanzanas Anna Tibaijuka y Asha-Rose Migiro han ocupado la subsecretaría general de Naciones Unidas. En el ámbito regional, la sudafricana Nkosazana Dlamini-Zuma presidió la Comisión de la Unión Africana entre 2012 y 2017. Phumzile Mlambo-Ngcuka es, actualmente y después de haber renovado su mandato, la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres. Y la gambiana Fatou Besouda es en este momento la Fiscal de la Corte Penal Internacional.

En el ámbito nacional, se ha avanzado muy rápidamente y de manera muy destacada en aquellos países que han implantado cuotas de acuerdo con el llamado modelo *fast track*. Destaca el caso de Ruanda donde las mujeres ocupan el 62% de los escaños en el Parlamento, siendo éste el porcentaje más alto de mujeres parlamentarias en el mundo. Lo mismo ha ocurrido en Senegal donde el porcentaje ha alcanzado el 43%<sup>22</sup>. Y por supuesto son muchas las mujeres que han ocupado cargos ministeriales en los gobiernos de los países africanos<sup>23</sup>.

## El liderazgo político de las mujeres y el feminismo

La Carta Feminista Africana fue adoptada en el *African Feminist Forum* celebrado en Accra en noviembre de 2006. Uno de los capítulos de la Carta se refiere al liderazgo femenino, estableciendo algunas de las características que debería reunir desde una perspectiva feminista. Se señala que la cantidad debe ir acompañada de la calidad para ser relevante, y la importancia de la integridad y de la responsabilidad; de la creación de redes intergeneracionales y panafricanas; de la ayuda y del apoyo mutuo entre las organizaciones feministas y de la acreditación y reconocimiento del trabajo de las mujeres<sup>24</sup>. Estas directrices marcadas desde el movimiento feminista africano, parecen muy adecuadas para desarrollar liderazgos transformadores, también en el ámbito político.

La trayectoria de las grandes líderes políticas africanas ilustra sobre las dificultades que se encuentran en el camino. Incluso una líder tan reconocida y sólida como Ellen

---

22 Drude Dahlerup; Lenita Freidenvall, "Legitimacy and Effectiveness of Gender Quotas in Politics in Central and Eastern Europe." *Special section of the Slovenian journal Teorija in Praksa* (in English), edited by Drude Dahlerup and Milica Antic Gaber, 2017, p. 310. Available at [http://www.fdv.uni-lj.si/revije/znanstvene-revije/teorija-in-praksa/iz-vsebine/teorija-in-praksa-2-\(2017\)](http://www.fdv.uni-lj.si/revije/znanstvene-revije/teorija-in-praksa/iz-vsebine/teorija-in-praksa-2-(2017))

23 Ali Mari Tripp, "How African Feminism Changed the World", *African Arguments*, 8 marzo 2017, disponible en: <http://africanarguments.org/2017/03/08/how-african-feminism-changed-the-world/>

24 El texto de la Carta se puede consultar en la página web del African Feminist Forum: <http://www.africanfeministforum.com/feminist-charter-introduction/>

Jonhson Sirleaf ha acabado con asignaturas pendientes, entre las que se encuentra la lucha contra la corrupción. De hecho, en los dos países africanos con Jefas de Estado en activo, la población percibe que este problema se ha agravado<sup>25</sup>.

Desde luego las mujeres no lo tienen más fácil, ni tienen el éxito garantizado de ningún modo. Pero, a pesar de las dificultades, se puede decir que la trayectoria de las mujeres al frente de sus países ha sido reconocida y ha confirmado que en el camino hacia la renovación de los liderazgos políticos, se debe también promover el liderazgo de las mujeres. La experiencia de las líderes africanas es, en este sentido, extraordinariamente relevante.

---

25 *Afrobarometer. People and Corruption: Africa Survey 2015*, Transparency International.

# EL TRIUNFO DE EDGAR LUNGU Y EL CONTINUISMO EN ZAMBIA

*Oscar Alarcón-Jiménez<sup>1</sup>*

## **Introducción**

Considerada como una de las democracias más estables y maduras de África, Zambia celebró el jueves 11 de agosto de 2016 sus sextas elecciones desde la instauración en 1991 de un sistema multipartidista. Por primera vez en su historia, el país organizaba en un mismo día cinco elecciones: elecciones presidenciales, parlamentarias, municipales (juntas de gobierno local), elecciones a la alcaldía (alcaldes escogidos por primera vez de forma directa) y un referéndum constitucional.

Todos estos comicios se perfilaban importantes porque determinaban el balance de fuerzas entre una oposición reformista con ansias de cambio, por un lado, y unas fuerzas continuistas, por el otro. En este sentido, tanto el nuevo parlamento como el próximo líder del país, ya fuesen de la oposición o continuista, tendrían un papel importante en el curso de la política interior y exterior de Zambia.

## **Elecciones de 2016: contexto, anomalías electorales y papel de la Comisión Electoral**

País del África austral, Zambia es un país sin salida al mar que debe su nombre al principal río del país (Zambeze) donde, haciendo frontera con Zimbabue, se encuentran las cataratas Victoria. Conocido como Rodesia del Norte durante la época colonial, Zambia proclamó su independencia del Reino Unido en 1964 tras casi 75 años de dominación inglesa. Con una población de alrededor 14 millones de personas, Zambia cuenta con un gran número de etnias que componen el 99.5% de la población total y sólo el 0.5% restante lo componen europeos, americanos y asiáticos. A pesar de ser el inglés la lengua oficial, sólo el 1.7% de la población lo habla. Así, otras lenguas locales (Bemba, Nyanja, tonga, Lozi, Chewa, Nsenga, Tumbuka, Lunda, Kaonde, Lala, Luvale, etc) pueden usarse tanto en instituciones educativas, legislativas o incluso judiciales.

La importancia de estas elecciones radicaba en una serie de particularidades debidas al fallecimiento de dos presidentes en menos de 5 años, lo que conllevó a la celebración de elecciones presidenciales anticipadas y a la modificación de la constitución para dar respuesta a este tipo de situaciones. Así pues, bajo el nuevo requisito constitucional había dos características importantes: por un lado, el presidente debía ser electo con una mayoría absoluta de los votos; y por otro lado, el candidato presidencial debía presentarse

---

1 Observador internacional de elecciones. Co-secretario de la Comisión Europea de Asuntos Penales del Consejo de Europa.

en campaña con un vicepresidente que asumiese el poder en caso de fallecimiento del presidente.

Para estos comicios la victoria unánime de un candidato en primera vuelta era más que improbable y una segunda vuelta –nunca antes experimentada- era el escenario más plausible. Tanto en las *elecciones parlamentarias* como en las *municipales* se utilizaba un sistema de representación directa por mayoría simple, de tal manera que: se declaraba ganador al partido político que obtuviese mayoría simple en los 156 distritos electorales (*elecciones parlamentarias*), se escogían a los 331 alcaldes más votados en los 106 distritos (elecciones para alcaldes) y se escogían a los 4.566 concejales más votados en cada una de las 1.624 circunscripciones (elecciones municipales). Cuestión aparte merece el referéndum constitucional por el que se decidía si enmendar, o no, una Carta de derechos.

Con un total de 7.701 colegios electorales repartidos por todo el país, los 77.000 funcionarios electorales eran los encargados de llevar a cabo la maratónica jornada electoral, en la que 6.7 millones de electores iban a escoger el destino del país. De los 46 partidos políticos registrados en Zambia, sólo 9 presentaban candidatos a la elección presidencial. Sin embargo, los principales candidatos en liza con posibilidad de competir en una segunda vuelta eran:

Candidato	Partido Político	Descripción	Anteriores cargos
<b>Edgar Chagwa Lungu</b>	Frente Patriótico (PF)	Presidente en funciones. Originario de la provincia de Copperbelt, rica en yacimientos minerales y columna vertebral de la economía de la antigua Rhodesia del Norte durante la época de la dominación británica. Se presentaba con Inonge Wina como vice-presidenta, viuda de 75 años del primer ministro de finanzas de Zambia, que le ayudó a acallar a sus detractores y a afianzar su posición en el seno de su propio partido.	Ministro de interior, Ministro de Defensa y Ministro de Justicia bajo el mandato del difunto presidente Michael Chilufya Sata (2011-2014).
<b>Haka inde Hichilema</b>	Partido Unido para el Desarrollo Nacional (UPND)	Conocido por sus iniciales HH, es un hombre de negocios que se presentaba por quinta vez a unos comicios. Segundo mayor ganadero del país, no le fue nada fácil pasar de la sala de juntas a la política. Contó como vicepresidente con la ayuda de su combativo compañero Geoffrey Bwalya Mwamba, antiguo ministro de defensa bajo el mandato del difunto Sata. Por apenas 28.000 votos (1%) de diferencia, HH perdió las elecciones parciales de 2015.	

---

<b>Edith Nawakwi</b>	Foro para la Democracia y el Desarrollo (FDD)	Única candidata a presidir el país. En 2001 abandonó el partido político con el que había sido ministra para convertirse en 2005 en la líder del FDD.	Ministra de energía y ministra de finanzas bajo los mandatos del presidente Frederick Chiluba (1991-2002);
----------------------	---	---	--

---

El contexto político y económico jugaba en contra del presidente saliente ya que desde que Edgar Lungu llegó al poder, Zambia pasaba por una serie de dificultades económicas sin precedentes. El aumento del desempleo y la pobreza generalizada en todo el país fueron los principales retos a los que se enfrentaban todos los partidos políticos. La economía se convirtió en el telón de fondo de un escenario que se polarizaba a medida que se acercaba la jornada electoral. Con una situación económica más que deplorable, los diferentes candidatos intentaban atraer a un electorado física y electoralmente dividido entre zonas rurales y zonas urbanas y con necesidades diferentes. Mientras que el PF enfatizaba en las zonas rurales de los proyectos realizados por el gobierno en materia de infraestructuras, los partidarios del UPND, principalmente ciudadanos de las zonas urbanas, se centraban en la pérdida del empleo y en la inflación.

Estas elecciones ensuciaron esa reputación de país pacífico de la que siempre ha gozado Zambia con dos rivales enzarzados en una pugna política marcada por múltiples episodios de violencia y por situaciones en las que la sangre sí llegó al río debido a la existencia de fallecidos. La postura de los principales partidos políticos consistió siempre en negar la evidencia y en justificar tales prácticas.

Este ambiente hostil hizo que la Comisión Electoral de Zambia (CEZ) suspendiera la campaña electoral en Lusaka durante 10 días, siendo acusada de sesgo político a favor del partido en el poder. De la misma manera, la CEZ estuvo en el punto de mira de la oposición por varios motivos:

1. por un lado, una auditoría keniana encontró múltiples irregularidades en el registro electoral con más de 130.000 votantes con el mismo número de DNI y otros 2.500 con los mismos nombres e incluso las mismas fechas de nacimiento. Sin embargo, la auditoría descartó la existencia de votantes extranjeros inscritos en las listas electorales, a pesar de las informaciones publicadas por un periódico que, tras cruzar a la vecina Malawi, entrevistó a ciudadanos malauíes que confirmaron que se habían registrado en Zambia para poder votar.
2. por otro lado, la CEZ decidió imprimir las papeletas electorales no en sudáfrica, donde siempre lo había hecho, sino en Dubái, en una empresa presuntamente vinculada a la oficina del presidente de Zambia, por un montante que superaba el doble del presupuesto facturado por la empresa sudafricana bajo pretexto de que dicha empresa dubaití cumplía mejor los requisitos técnicos de la licitación.

*La credibilidad del proceso electoral y la falta de transparencia* fueron cuestionadas debido a una serie de elementos que no hicieron más que enturbiar el ambiente de la

campana electoral: la suspensión y cierre de uno de los periódicos independientes del país (The Post) crítico con Lungu<sup>2</sup>; el cese de los ministros en funciones lo cual supuso un duro golpe a la administración de Lungu; la exigencia a los candidatos electorales de una titulación para postular a un cargo electo; el aumento del clima de violencia e intimidación (muertes, violentas manifestaciones, arrestos, etc) entre los dos principales partidos tanto antes como después de la cita electoral. A pesar del intento de la CEZ por calmar el ambiente mediante la firma de un compromiso de campana pacífica por parte de los candidatos presidenciales, el riesgo de violencia post-electoral siguió en aumento.

En un ambiente de *tensiones políticas*, en junio de 2016 vio la luz un supuesto manifiesto que detallaba los planes encubiertos del PF sobre cómo preparar las elecciones para evitar que UPND se hiciese con el poder (una hipotética captura de la CEZ, el uso de las fuerzas armadas para intimidar y detener a los miembros de la oposición, influir en el proceso de recuento, la manipulación del registro electoral, etc). Una ONG también descubrió un complot por el que Lungu habría desplegado personal militar en lugares estratégicos para detener a figuras clave de la oposición, en caso de que el PF perdiese las elecciones. Estas situaciones junto con el nombramiento de aliados del presidente saliente Lungu al puesto del Tribunal Constitucional (TC) y la aprobación de una legislación que otorgase inmunidad a los responsables de la CEZ no hicieron sino minar la aceptación de los resultados electorales por parte de la población.

### **Resultados oficiales y el recurso ante el Tribunal Constitucional**

El complejo y largo sistema de recuento así como la celebración de cinco procesos electorales en paralelo hicieron que la CEZ anunciase los resultados electorales cuatro días después de las elecciones. El nivel de participación (56.45%) mostró la importancia de estos comicios en relación a los anteriores de 2015 (32.36%). Sorprendiendo a propios y a extraños, Lungu fue declarado ganador de las elecciones presidenciales con un 50,35% de los votos (1.860.877). Su principal rival, Hichilema, con el 47,63% de los votos (apenas 100.500 votos menos), no tardó en afirmar que las elecciones habían sido

---

2 El 21 de junio de 2016, los funcionarios de la autoridad tributaria y la policía cerraron físicamente la imprenta del periódico debido a la deuda de 68 millones de kwachas (€ 5.47 millones) en impuestos que acumulaba el rotativo. El editor jefe del periódico siempre argumentó que el cierre era ilegal y desproporcionado no sólo por el momento escogido (57 días antes de las elecciones) sino porque otros medios también debían dinero a la autoridad tributaria y no fueron perjudicados. La comunidad internacional criticó con dureza este atentado a la libertad de expresión solicitando la reapertura del periódico y un Tribunal económico-administrativo exigió que The Post volviera a abrirse, pero el gobierno desobedeció el fallo. El periódico siguió imprimiéndose en un lugar secreto aunque en un número muy reducido.

fraudulentas y presentó una “petición”<sup>3</sup> ante el TC desafiando la reelección del presidente Lungu.

Dependiendo del resultado de la petición, el escenario político que podía suceder en Zambia era el siguiente: a) la celebración de una segunda vuelta; b) la convocatoria de nuevas elecciones presidenciales, en caso de nulidad de la elección presidencial; c) el juramento del cargo por el presidente electo, en caso de que las elecciones fuesen declaradas válidas.

Durante el proceso judicial, los abogados del peticionario (Hichilema) siguieron una estrategia consistente en dilatar el proceso con la única finalidad de extender el plazo de la vista, en lugar de asegurarse de que ésta se realizaba dentro del plazo legal. Aunque la jueza que se ocupaba de la petición emitió un fallo argumentando que el plazo para realizar la vista de la petición terminaba al día siguiente (cumpliendo así el plazo de 14 días estipulados en la Constitución), el alto tribunal, y contra todo pronóstico, decidió aplazar la vista dos días más. Sin embargo, pasado el fin de semana el propio TC emitió un nuevo fallo suspendiendo el plazo otorgado dos días antes: desestimando la petición de Hichilema y afirmando que debido al vencimiento del plazo acordado por la Constitución para realizar la vista, ésta quedaba fuera de la jurisdicción del TC. Se confirmaba pues la permanencia de Lungu en el poder. El propio fallo justificó la inmediatez de su decisión afirmando que no hacerlo sería ir en contra del interés general y basó su decisión en derecho comparado, concretamente en sentencias del Tribunal Supremo de Kenia relativas a los plazos para presentar peticiones presidenciales.

Las consecuencias de la decisión del TC de prorrogar el plazo legal establecido en la Constitución para presentar una petición son cuanto menos alarmantes. Si bien es cierto que en el fallo final el alto tribunal reconoció su error e intentó salir airoso de la situación de incertidumbre legal que él mismo había creado, planean sospechas de presión sobre los jueces habida cuenta del cambio repentino del fallo durante el fin de semana. Este hecho sienta un precedente muy peligroso en Zambia en contra del Estado de derecho.

## Referéndum

Por primera vez desde su independencia en 1964, Zambia celebró un referéndum. La idea de organizarlo paralelamente a las elecciones fue muy criticada por la oposición e incluso por algunos actores estatales no sólo por el inapropiado momento escogido para celebrarlo, sino también por la compleja pregunta formulada, la poca educación cívica de la población y por politizar un aspecto tan esencial como es la Constitución, disminuyendo la credibilidad y el impacto del referéndum entre la población. Sin embargo, fue-

---

3 Considerada como una acción similar a un recurso electoral, la petición es un derecho previsto en la Constitución de Zambia para que sus ciudadanos puedan recurrir ante las autoridades por cualquier irregularidad. En el caso de las elecciones presidenciales, esta acción puede interponerla cualquier ciudadano de Zambia ante el TC siete días después de que un candidato haya sido declarado presidente electo, pudiendo el alto tribunal ordenar un recuento y anular el resultado electoral. Una vez presentada la petición, el TC dispone de un plazo de 14 días para escuchar al peticionario.

ron razones económicas las esgrimidas por el gobierno para añadir esta consulta popular a la ya compleja contienda nacional.

Lo que se pretendía con el referéndum era, por un lado, introducir nuevos artículos en la Carta de derechos (principalmente derechos económicos, sociales, culturales, medioambientales y derechos especiales) y modificar otros, y por otro lado, derogar el Art. 79 de la Constitución y enmendarlo.

Una serie de factores hicieron que este referéndum adoleciese de los elementos necesarios para fomentar una gran participación: a) la complejidad de la pregunta planteada hacía que el ciudadano medio no lograra entenderla; b) el analfabetismo del país hizo que, para facilitar el voto, la CEZ utilizase unos símbolos que no guardaban relación alguna con la respuesta asignada (el dibujo de un ojo implicaba votar por el “sí” y el dibujo de una oreja hacía referencia al “no”); c) la educación electoral sobre el referéndum fue escasa y tardía; d) la intrusión de otros temas ajenos como la homosexualidad y el aborto (algunos líderes políticos alegaban que votar “sí” en el referéndum era una forma de legalizar la homosexualidad y el aborto en Zambia). A pesar de contar con un registro de votantes exclusivo y con una mesa de votación habilitada a tal efecto en todos los colegios electorales, el referéndum sólo contó con la participación del 44% de las personas exigibles (3.3 millones de personas) y no con el 50%, tal y como prescribía la ley, y no pudo ser considerado válido.

### **Situación económica y relaciones Zambia-China**

Al igual que otros países vecinos, Zambia tiene la gran fortuna de contar con grandes reservas naturales de oro, plata, cobre, uranio, energía hidroeléctrica, zinc, cobalto, etc. Aun con una tasa de alfabetización del 80.6% del total de la población, lo que representa un escenario mucho más favorable y ventajoso que el del resto de sus vecinos, alrededor del 64% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza.

Segundo mayor productor de cobre africano, Zambia padece una de las mayores crisis económicas de su historia. En 2015, cuando cayeron bruscamente las exportaciones de las *commodities* (*materias primas*) y los ingresos de divisas debido a la menor demanda mundial, las finanzas públicas quedaron seriamente afectadas provocando un déficit presupuestario insostenible (8.1% PIB), la economía se derrumbó, la tasa de paro volvió a crecer, la inflación se triplicó al 21% y el kwacha (moneda local) se devaluó en más de la mitad.

Zambia también ha sufrido los efectos de la desaceleración de la economía china, su principal socio comercial al que suministra básicamente recursos energéticos y alimenticios. Y con los ojos muy centrados en Pekín, ha dejado algo postergadas las relaciones con la UE. La política exterior del país no puede entenderse sin China. En octubre del 2014, Zambia y China celebraron 50 años de relaciones diplomáticas. Cabe recordar que son dos los acontecimientos que marcan la consolidación de esta amistad: por un lado, el voto positivo de Zambia a la Resolución 2758 de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que la República Popular recupera el asiento de China en las Naciones Unidas y, por otro lado, la construcción y financiación por parte de China del ferrocarril Tanzania-Zambia (TAZARA) en la década de 1970 con el fin de eliminar la dependencia



económica sobre Zambia de Rodesia del Sur (en la actualidad Zimbabue) y África del Sur permitiendo la salida al mar de su producción de cobre sin tener que transitar por territorios gobernados por la minoría blanca.

El peso que tiene China en Zambia es muy importante. Así pues, algunos de los proyectos financiados por el país asiático consisten principalmente en infraestructuras deportivas (estadio de fútbol Levy Mwanawasa), infraestructuras de usos múltiples (*Heroes National Stadium*), de ingeniería civil (puente sobre el río Luapula, la carretera Mongu-Kabalo, el aeropuerto de Lusaka), etc.

## Conclusión

Un año y medio después de los últimos comicios, las elecciones presidenciales de 2016 en Zambia han revestido un carácter especial ya que son las primeras tras las nuevas reglas constitucionales que estipulan una segunda vuelta en caso de que ningún candidato consiga el 50% de los votos. El discurso de los dos grandes partidos políticos, empañado por una campaña electoral con tintes de violencia e intimidación, se centraba principalmente en el aumento del desempleo y la pobreza fruto de la crisis económica que azota el país. Los resultados muestran una victoria de Lungu que, aunque por escasa mayoría, le llevará al frente del país por una segunda legislatura. El fracaso del referéndum puso en evidencia la falta de claridad no sólo de la propuesta sometida a votación sino también de los argumentos para persuadir al electorado. No está claro cuáles serán los próximos pasos de Lungu, pero no repetir los errores del pasado y buscar apoyos serán sus nuevos retos en el escenario político de esta nueva etapa para Zambia.

## Bibliografía

- Constitución de Zambia (modificada, Ley 2 de 2016). Disponible: [http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment\\_act/Constitution%20of%20Zambia%20\(Amendment\),%202016-Ac%20No.%202016-01.pdf](http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%20(Amendment),%202016-Ac%20No.%202016-01.pdf)
- Constitutional Court of Zambia Ruling No. 33 of 2016, 5 September 2016, 2016/CC/0031, Constitutional Registry, page R14 (1216). 10 de enero 2017. Disponible: <http://www.judiciaryzambia.com/2016/09/06/2016-presidential-election-petition-ruling/#prettyPhoto>.
- EU Election Observation Mission Final Report on 2016 Zambia General Elections. Disponible: [https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-zambia-2016/15300/eucom-final-report-2016-zambia-general-elections\\_en](https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-zambia-2016/15300/eucom-final-report-2016-zambia-general-elections_en)
- Restitución de los legítimos derechos de la República Popular de China en las Naciones Unidas. A/RES/2758(XXVI). Aprobada el 25 de octubre de 1971. Disponible: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/332/36/IMG/NR033236.pdf?OpenElement>
- Lusaka Times: “Audit reveals 2016 voters register has over 130,000 double voters, several anomalies”. 11 diciembre 2016. Disponible: <https://www.lusakatimes.com/2016/07/13/audit-reveals-2016-voters-register-130000-double-voters-several-anomalies/>; “ECZ suspends campaigns in Lusaka and Namwala districts”. 27 diciembre 2016. Disponible: <https://www.lusakatimes.com/2016/07/09/suspension-campaigns-lusaka-namwala-districts/>; “Police shoot dead female UPND supporter in Lusaka”. 9 de enero de 2017. Disponible: <https://www.lusakatimes.com/2016/07/09/police-shoot-dead-female-upnd-supporter-lusaka/>

Times of Zambia, “*Votes yes in referendum*”. 22 enero de 2017. Disponible en: <http://www.times.co.zm/?p=88651>

Zambian Watchdog, “*Lungu moves commandoes he wants to use after losing elections to Lusaka West*”. 31 de diciembre 2016. Disponible en: <http://www.zambianwatchdog.com/lungu-moves-commandoes-he-wants-to-use-after-losing-elections-to-lusaka-west/>

# REGIÓN MUNDO

## ÁRABE – MUSULMÁN - ISRAEL

### MEDIO ORIENTE 2016

*Isaac Caro*<sup>1</sup>

Durante el 2016 y lo que va del 2017, el Medio Oriente no logró resolver ninguno de los grandes conflictos que lo afectan, sino que, por el contrario, se produjo una agudización de los mismos, lo que vale tanto para el conflicto israelí-palestino, analizado en otro apartado, como para los que caracterizan a esta región: la guerra civil en Siria, la situación en Irak, el enfrentamiento entre Qatar y Arabia Saudita, entre muchos otros.

La Administración del presidente estadounidense, Barak Obama, terminó su periodo sin haber logrado ningún acuerdo importante en esta convulsionada región, a excepción del 5+1 con Irán, suscrito durante 2015. La asunción de Donald Trump a la presidencia, en enero de 2017, vislumbra una política exterior estadounidense más incierta, tanto hacia el Medio Oriente, como al resto de las regiones.

#### **Acontecimientos principales**

##### **Guerra civil en Siria**

En un conflicto que entra en el quinto año y sin vislumbrarse una solución pacífica, siguió el enfrentamiento a tres bandos principales, lo que comprende fuerzas leales al presidente sirio Bashir al Assad, apoyadas por Irán, Rusia y el movimiento pro libanés chiita Hezbollah; los rebeldes moderados, representados en el Ejército Libre de Siria y otras organizaciones, sostenidas por Estados Unidos, la Unión Europea y Turquía; y el Estado Islámico, con el apoyo del grupo pro Al Qaeda, el Frente Al-Nusra, los que perdieron terreno en el ámbito militar. Los rebeldes moderados combaten al mismo tiempo al Estado Islámico, al gobierno de Siria y a los aliados de este. Así se explica que este grupo haya saludado la decisión tomada por Arabia Saudita de romper relaciones diplomáticas con Irán, a principios de 2016.

Estos apoyos y alianzas muestran una creciente internacionalización del conflicto, así como el hecho de que el enfrentamiento entre sunnitas y chiitas también encuentra

---

<sup>1</sup> Académico del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado, Chile.

un lugar propicio en Siria. Durante el año, se reforzó el apoyo declarado por Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos a los rebeldes moderados, mencionándose incluso la posibilidad de enviar tropas al territorio sirio. Por su parte, siguió el enfrentamiento entre Turquía y Rusia, donde el primero acusó al segundo de actuar como una organización terrorista. Además, ataques realizados por diversas fuerzas combatientes en Siria se registraron en el Golán, meseta controlada por Israel desde la guerra de 1967, frente a lo cual este país respondió militarmente, aunque de un modo limitado, impidiendo un mayor involucramiento israelí en el conflicto sirio.

En un avance militar importante del ejército regular sirio sobre los rebeldes moderados y el Estado Islámico, y con el apoyo de Rusia, se retomó el control de varios pueblos, así como de la histórica ciudad de Palmira, considerada patrimonio de la humanidad por la UNESCO. Por su parte, durante todo el año siguieron los combates en torno a la Gobernación de Alepo, que corresponde a la segunda en importancia en Siria. En la batalla de Alepo, entre abril y junio se acentuó una ofensiva militar del Frente Al-Nusra en contra de las fuerzas militares leales al gobierno de Assad. Como resultado, los rebeldes jihadistas tomaron el control de varios pueblos, Khalsah, Zeitan y Birnah. Sin embargo, desde fines de junio, el gobierno sirio, con el apoyo de Rusia, logró avances importantes, recuperando el control de varios distritos de la Gobernación de Alepo. Nuevas ofensivas, lanzadas entre septiembre y diciembre, con el apoyo de Rusia, permitieron al ejército sirio recapturar nuevas zonas de Alepo. Además, el ejército turco, con el apoyo del Ejército Libre de Siria, realizó una ofensiva militar en octubre de 2016, que terminó con la captura del pueblo de Dabiq en el norte de Alepo, el que estaba en manos del Estado Islámico.

En cuanto a atentados terroristas reivindicados por el Estado Islámico, cabe mencionar los realizados en Damasco, el 31 de enero con 71 muertos y el 21 de febrero con 30 muertos; en Homs, el 21 de febrero con 46 muertos; en Jablet y Tartus, controlados por el gobierno sirio, el 23 de mayo con 150 muertos. A estas cifras se suman la gran cantidad de muertos civiles por ataques militares realizados por Siria, Rusia, Estados Unidos, agudizado un problema humanitario que se extiende por seis años y que ha llevado al desplazamiento de millones de sirios fuera de su territorio.

Los logros para una solución política continuaron siendo un fracaso. El 22 de febrero de 2016 Estados Unidos y Rusia acordaron un cese del fuego, que excluía al Estado Islámico y al Frente Al Nusra. A la semana siguiente el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó una resolución unánime apoyando este cese de hostilidades. En septiembre ambas potencias anunciaron un nuevo cese del fuego. Sin embargo, estos no fueron respetados por ninguna de las fuerzas combatientes y la guerra civil continuó. En diciembre, Rusia y China vetaron una resolución del Consejo de Seguridad, que buscaba una tregua humanitaria en el contexto de la ofensiva militar siria en Alepo.

## **Situación en Irak**

Desde la intervención militar de Estados Unidos en marzo de 2003, la situación de enfrentamiento entre grupos rivales se ha acrecentado, lo que incluye rivalidades entre sunnitas y chiitas en el terreno religioso, y entre árabes y kurdos, en el ámbito étnico. Sin

embargo, dado el clima de creciente desarticulación, que ha llevado a considerar a Irak como un país fallido, estos enfrentamientos se han dado también entre grupos pertenecientes a una misma confesión religiosa, es decir, al interior de los chiitas y también al interior de los sunnitas. Esta situación adquiere todavía más gravedad a partir de junio de 2014 con la irrupción del Estado Islámico, la captura de Mosul y la formación de un califato.

En el terreno militar, observamos avances importantes de las fuerzas iraquíes. Hacia diciembre de 2015, el ejército iraquí logra una victoria importante frente al Estado Islámico al lograr recuperar Ramadí, una ciudad ubicada en el centro del país, a unos 100 kilómetros de Bagdad. Una nueva victoria tuvo lugar en junio de 2016, cuando las fuerzas iraquíes capturaron la ciudad de Faluya, situada a unos 70 kilómetros de Bagdad. A partir de octubre de 2016, tomó lugar una de las ofensivas más importantes, la realizada para recuperar la ciudad de Mosul. Precisamente, la victoria más importante vino en julio de 2017, cuando las fuerzas iraquíes recuperaron Mosul, la segunda ciudad en importancia del país, lo que significó una victoria importante frente al Estado Islámico.

No obstante, la victoria militar de las fuerzas iraquíes no fue acompañada de una victoria política para el gobierno, puesto que persisten fuertes divisiones, no solo entre chiitas, sunnitas y kurdos, sino también al interior de estos mismos grupos. Desde julio de 2014, el gobierno es encabezado por el presidente Fuad Masum, político kurdo y miembro de la Unión Patriótica del Kurdistan, partido político que ha buscado la independencia del Kurdistan. El presidente Masum designó como primer ministro, en septiembre de 2014, a Haider al-Abadi, un político chiita. Sin embargo, el gobierno central ha sido acusado en múltiples oportunidades por corrupción y por no realizar los cambios necesarios para superar los problemas económicos, políticos y sociales del país.

De este modo, los enfrentamientos políticos se agudizaron en 2016. En febrero, el ayatola Ali Sistani, la máxima autoridad de los chiitas en Irak, decidió suspender los sermones religiosos de los viernes, en señal de protesta con el gobierno central. Al mes siguiente, miles de chiitas se manifestaron en Bagdad por una reforma política que terminase con la corrupción. En abril, en nuevas movilizaciones, miles de manifestantes chiitas irrumpieron en el parlamento iraquí, frente al llamado realizado por el clérigo chiita Muqtada al Sadr, que busca presionar para la formación de un gobierno de tecnócratas que termine con la corrupción: “Estamos esperando una revolución popular que aplaste la corrupción en el país. Nuestra revolución contra la corrupción es pacífica y seguirá siendo así hasta el final” (El País, 2016). Frente a esta escalada de manifestaciones, el gobierno anunció una reforma radical del sistema político, al tiempo que el primer ministro al-Abadi ordenó la detención de los manifestantes que atacaron a la policía. En los meses posteriores, fueron destituidos los ministros de defensa y de finanzas, todos ellos acusados de corrupción, agravando la crisis política en el país.

Lo mismo que Siria, Irak es objetivo de una serie de atentados terroristas durante 2016, reivindicados por el Estado Islámico, siendo los más importantes los siguientes: en un puesto de control militar en la ciudad de Al Hila, a 100 kilómetros de Bagdad, en el mes de marzo, en donde resultan alrededor de 50 muertos; en la periferia de Bagdad, a fines de abril, donde hay al menos 30 muertos; también en Bagdad, en contra de barrios

chiitas, en mayo, con el saldo de cerca de 100 muertos; otros 30 muertos, en junio, por dos coches bomba en Bagdad; una nueva explosión de un coche bomba en un barrio de la capital iraquí, a principio de julio, dejó al menos 200 muertos, siendo éste uno de los más graves cometidos por el Estado Islámico; en un mausoleo chiita de Bagdad, en julio, que deja 35 muertos; al menos 110 fallecidos al sur de Bagdad, en noviembre.

### **Enfrentamientos entre Qatar y Arabia Saudita**

Desde el 2014, han existido tensas relaciones entre Qatar y Arabia Saudita, dos Estados sunnitas, ambos aliados de Estados Unidos, y que pertenecen al Consejo de Cooperación del Golfo, formado en 1981. Hacia mediados de junio de 2017, Arabia Saudita, junto con los Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Yemen, Egipto y Libia, rompieron relaciones diplomáticas con Qatar. Al mismo tiempo, impusieron fuertes restricciones económicas, prohibiendo los vuelos de la empresa Qatar Airways, y comunicacionales, bloqueando las transmisiones de la cadena Al Jazeera, con sede en Qatar.

Durante 2014, tras el golpe militar en Egipto que derrocó al presidente Mohamed Mursi, líder de la Hermandad Musulmana, Qatar manifestó su apoyo al presidente Mursi. Entonces, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y Bahrein retiraron a sus respectivos embajadores de Qatar, medida que duró ocho meses, hasta que Doha expulsó a algunos miembros de la Hermandad Musulmana. Las medidas tomadas el primer semestre de 2017 en contra de Qatar son más duras que las de 2014. Se ha acusado a Qatar de apoyar el terrorismo, específicamente al movimiento de los Hermanos Musulmanes de Egipto, a Hamas de Palestina, a los rebeldes hutíes en Yemen, a los separatistas chiitas en Arabia Saudita, así como a Al Qaeda y al Estado Islámico. También se lo ha acusado de mantener relaciones amistosas con Irán.

Una de las consecuencias más importantes del quiebre de 2017 es el virtual rompimiento del Consejo de Cooperación del Golfo, formado en 1981 por Arabia Saudita, junto a los pequeños Estados del Golfo Pérsico, esto es Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos. El Consejo buscaba servir de unión aduanera de estos países y también como una organización de carácter estratégica. Como tal, los países del Consejo tuvieron una posición común frente a la invasión iraquí de Kuwait en 1991, y también el Consejo ha servido como un actor importante frente a la influencia de Irán en la región.

En consecuencia, el rompimiento con Qatar implica en primer lugar, un fracaso del Consejo, lo que se traduce, consiguientemente, en una mayor capacidad de Irán para acercarse al pequeño emirato. De hecho, tres de los cinco restantes miembros del Consejo, esto es Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Bahrein rompieron con Qatar, mientras que los otros dos, Kuwait y Omán se pronunciaron por una salida diplomática sin ruptura. Junto con lo anterior, este quiebre implica un desafío para Estados Unidos, que tiene bases militares y soldados desplegados en Qatar, el que, junto con Arabia Saudita, es considerado un aliado de Washington.

Ahora bien, el quiebre producido en junio de 2017 tiene algunas connotaciones particulares. En primer lugar, tiene un alcance mucho mayor que en 2014, porque va acompañado de medidas económicas y comunicacionales, como las arriba señaladas. En

segundo lugar, se da un mes después de la visita del presidente Trump al Medio Oriente, donde este dio un respaldo importante a la monarquía saudita, con la que previamente había acordado un millonario contrato de armas. En tercer lugar, tiene lugar en el contexto de un enfrentamiento económico, en donde Qatar ha buscado mantener su autonomía frente a los recursos del gas natural y del petróleo, no sometiéndose a las decisiones de Arabia Saudita en el ámbito de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Al parecer, el asunto del gas tiene un peso sustantivo en la decisión tomada por Arabia Saudita y sus socios con respecto a Qatar, puesto que este país ha mantenido una política energética independiente tanto de la OPEP como de los países del Consejo. Al mismo tiempo, Qatar se ha negado a suministrar gas natural a sus vecinos árabes. El que el gas sea un elemento de disputa entre Qatar y Arabia Saudita no es nada nuevo, puesto que existen otros precedentes, tanto de unidad como de quiebre en relación con el gas. Un enfrentamiento entre Ucrania y Rusia se ha dado debido a que los gasoductos rusos hacia Europa occidental pasan por Ucrania. Por su parte, el descubrimiento de yacimientos de gas en el Mediterráneo oriental, durante 2015, impulsó un fortalecimiento de las relaciones de Israel con Grecia y Chipre en la búsqueda de nuevos corredores de suministros a Europa. Más allá de todas estas consideraciones, el enfrentamiento entre Ryad y Doha hace potencialmente más conflictiva la región del Medio Oriente, produce un quiebre al interior del mundo sunnita, lo que beneficia a Irán y, al mismo tiempo, perjudica los intentos por encontrar una solución pacífica a la larga guerra civil en Siria.

### **Perspectivas**

En el Medio Oriente, son múltiples los conflictos entre actores que tienen distintos intereses económicos, geopolíticos, religiosos. El conflicto árabe-israelí es uno de los más importantes. Sin embargo, este no es el único conflicto de la región. Existen otros, quizás de mayor envergadura, como los enfrentamientos históricos que se registran entre fracciones chiitas y sunnitas del islam, las que cuentan con el respaldo respectivo de Irán y Arabia Saudita, dos potencias regionales. Estos enfrentamientos se observan en Yemen, en Siria, en Líbano, en Irak. También existen disputas al interior del mundo sunnita, donde está el enfrentamiento de importantes Estados, como Arabia Saudita, Egipto, Turquía, entre muchos otros, con el denominado Estado Islámico o ISIS, por sus siglas en inglés. No existen perspectivas para un camino político en la resolución de estos conflictos. Por el contrario, todo parece indicar que la asunción de Trump a la presidencia de Estados Unidos, tendrá como efecto la agudización no solo de los conflictos del Medio Oriente, sino también de los de todo el planeta.

En este contexto, uno de los problemas mayores que existe para la solución de los conflictos en el Medio Oriente es constatar que Estados Unidos y algunas potencias europeas han mentido en sus verdaderos motivos para intervenir en determinados países de la región. En lo que dice relación con la situación de Irak, en julio de 2016, tras siete años de investigación, se dio a conocer el Informe Chilcot, el que analiza cómo se decidió la intervención militar en Irak en marzo de 2003. Algunas conclusiones de este informe dan cuenta de seis puntos principales: a) existió una base jurídica insuficiente para la

guerra; b) hubo manipulación de la inteligencia británica en cuanto a la información sobre producción de armas químicas y biológicas por parte del gobierno de Saddam Hussein; c) no se agotaron las alternativas pacíficas cuando se decidió la intervención militar; d) Gran Bretaña fue advertida de que una invasión en Irak iba a producir una mayor actividad terrorista por parte de Al Qaeda; e) existieron fallos estratégicos, puesto que se advirtió que la invasión produciría una mayor división sectaria, la cual amenazaría la estabilidad y unidad de Irak; f) no existió una planificación para Irak tras el derrocamiento de Hussein (BBC Mundo, 2 de julio de 2016).

Aunque este informe se refiere específicamente a las responsabilidades de Gran Bretaña en la intervención, también menciona los compromisos de Estados Unidos y de algunos de sus aliados, como España. La gran interrogante que queda es si existirán informes similares sobre la intervención de Estados Unidos, Rusia y Europa en otros países del Medio Oriente, que se conocerán en uno, dos o 10 años más. El informe Chilcot es contundente al afirmar la manipulación de la información que hacen las grandes potencias en la búsqueda de sus propios intereses nacionales, con lo cual se dificulta cualquier solución real y estructural a los conflictos del Medio Oriente.



# CATARSIS Y EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN LA REGIÓN DEL MEDITERRÁNEO Y ORIENTE MEDIO

*Victor Gutiérrez Castillo*<sup>1</sup>

El Mediterráneo y Oriente Medio ha ocupado, un año más, las primeras páginas de noticiarios y periódicos internacionales. El año 2017, ha sido el escenario de una preocupante evolución de los conflictos que asolan estas regiones, dando lugar a una de las mayores crisis de refugiados que ha conocido Europa en su reciente historia. Y es que, a las guerras y conflictos que tradicionalmente ha desolado la región (piénsese en el conflicto israelo-palestino) o las ya superadas guerras interestatales en la región (Irán-Irak), se han ido sumando las confrontaciones bélicas asimétricas en las que los actores no estatales (como ISIS) han jugado un papel decisivo en el desarrollo de las relaciones internacionales de la región. Esta situación se explica, entre otras razones, por la agitación de los intereses estratégicos (y de orden religioso) que subyacían en los conflictos que tradicionalmente enfrentaban a Estados y comunidades (suníes versus chiíes...), así como por el debilitamiento de ciertos Estados de la región y la irrupción de intereses económicos y políticos de sujetos internacionales externos (como Rusia, Arabia Saudí, EEUU) en las delicadas relaciones económicas y políticas existentes.

Poco a poco, se ha producido una metamorfosis de la naturaleza de los conflictos que se entienden hoy en todo Oriente Medio, siendo varias las causas que a lo largo de las últimas décadas han llevado a ello. Piénsese, por ejemplo, en las dos intervenciones internacionales (de naturaleza bien distinta) que rompieron delicados equilibrios regionales: la guerra del Golfo llevada a cabo en 1991 por una vasta coalición de Estados y legitimada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o la posterior *agresión* americana contra Irak en el 2003, sin ningún mandato de la ONU. Esta última confrontación provocó un caos político y económico devastador del que nacieron numerosos actores no estatales, entre los que cabe destacar la organización radical y totalitaria del Estado Islámico (ISIS en las siglas inglesas).

Esta situación, con el tiempo, se extendería rápidamente por toda la región, afectando particularmente a Siria. Y es que, tras los movimientos de la primavera árabe del 2011 este país se vio inmerso en una guerra civil que pronto adquirió una dimensión internacional, debido a la intervención de otros sujetos internacionales que, en defensa de sus intereses estratégicos, no han dudado en tomar partido en el conflicto: el gobierno de Bashar al-Ásad se ha visto apoyado por Irán y Rusia; mientras que los movimientos de liberación e insurgentes que se enfrentan al gobierno reciben el apoyo de otros países como Qatar o Arabia Saudí. De esta forma, el campo quedó abonado para el resurgimiento de antiguas reclamaciones nacionalistas (movimiento kurdo) y la radicalización de algunas posturas (como la del Estado islámico). Podría decirse que, durante este año,

---

1 Profesor Derecho Público y Común Europeo. Universidad de Jaén, España.

en los países en los que han tenido lugar estos conflictos, los Estados han perdido el monopolio de la “violencia legítima”.

En este contexto una vez más se ha evidenciado la dependencia de la ONU de las grandes potencias que han venido instrumentalizando, como en otras ocasiones, dicha organización internacional en función de sus intereses. Buenos ejemplos han sido los constantes bloqueos del Consejo de Seguridad por Rusia, en las cuestiones referentes a las pretendidas condenas o sanciones contra Siria o por Estados Unidos en relación con las acciones llevadas a cabo por Israel en la región. Potencias éstas que en las últimas décadas han rivalizado por incidir en el control económico y de sus recursos.

El conflicto en Siria y sus consecuencias podría decirse que es el resultado más evidente de la descomposición política en la zona. Y así se ha manifestado, una vez más, a lo largo del 2017. Y es que, si bien, los EEUU pasaron a ser la potencia dominante en Medio Oriente después del desmembramiento de la URSS, quedando Rusia relegada a un segundo plano en los acontecimientos que vertebraron la evolución de la región, no puede negarse que en los últimos años la situación ha cambiado por completo. En la escena internacional hemos asistido a un espectacular resurgimiento de la influencia de Rusia en el Mediterráneo y el Medio Oriente, debido, por una parte, a la voluntad que imprimió Barack Obama a su política exterior (búsqueda de diálogo y consenso en un intento de reparar el desastroso balance de su predecesor en la Casa Blanca) y, por otra, a la idea de Vladimir Putin de volver a situar a su país en el lugar que le entiende corresponder en el contexto internacional.

Estas circunstancias explican, entre otras razones, la extrema inestabilidad de la zona, que podría calificarse casi de “endémica” en los últimos años. Siria es un ejemplo muy gráfico: lo que empezó siendo una guerra civil en 2011, ha terminado convirtiéndose en un tablero geopolítico, donde Estados y actores (exógenos y endógenos a la región) rivalizan por el control de los recursos de la zona, así como por la defensa de intereses económicos, estratégicos y/o religiosos. Desde el inicio de este conflicto, Irán y Rusia se han mostrado totalmente decididos en apoyar a Bashar al-Ásad. El gobierno de Teherán envió consejeros a su aliado sirio, apoyando paralelamente a la comunidad chií en el Líbano (*Hezbollah*); Rusia, por su parte, ha venido suministrando armas al régimen, bloqueando cualquier iniciativa diplomática contra él. Frente a éstos, Qatar, Arabia Saudí y Turquía han apoyado los movimientos de oposición y los grupos armados contra el régimen sirio, en servicio de sus ambiciones regionales conectadas con el transporte del crudo y el petróleo. Todo ello ante la mirada impasible de la UE y, durante un largo tiempo, de EEUU.

En este contexto la posición de los países occidentales ha sido tan ambigua como difusa. La Unión Europea, ante las diferentes (y a veces encontradas) posiciones adoptadas por sus Estados miembros, no ha tomado ninguna iniciativa sobre los conflictos en la región. Lo que, durante un tiempo, parece haber sido la posición de EEUU (al menos oficialmente) bajo la administración Obama, quien decidió en el 2013 no intervenir en Siria, fijando como límite para su intervención el uso de armas químicas por el gobierno sirio. El uso de las mismas, en palabras de Obama, sería traspasar una “línea roja” infranqueable. Circunstancia ésta que fue aprovechada, de forma inteligente por Rusia, para

proponer en su día un desarme químico al gobierno de al-Ásad, evitando así reabrir el debate sobre su permanencia en el gobierno.

La llegada del Presidente Trump a la Casa Blanca y su influencia en el conflicto sirio.

En este contexto la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y su presunta cercanía con Vladimir Putin, lejos de estabilizar la situación, ha provocado aún más incertidumbre. La improvisación del Presidente Trump y la falta de una política exterior planificada y definida, ha quedado de manifiesto en el año 2017. Buena prueba de ello ha sido el inesperado bombardeo unilateral de EEUU en Siria en respuesta al supuesto ataque químico del gobierno del país a la ciudad de Idlib. Destrozos de EEUU desplegados en la base de Rota (en la costa española) lanzaron 59 misiles de crucero *tomahawk* contra una de las principales bases aéreas de las fuerzas del gobierno sirio ubicada en la provincia de Homs, al oeste del país, no muy lejos de *Jan Sheijun*, pueblo en el que murieron 86 personas, en un ataque con gas del que la comunidad internacional responsabilizó al gobierno de Damasco.

El Gobierno ruso, a quien Washington avisó previamente de dicho ataque, pidió una reunión de urgencia del Consejo de Seguridad de la ONU, suspendiendo, además, el acuerdo firmado con EEUU destinado a evitar incidentes y garantizar la seguridad de vuelos durante las operaciones militares en Siria. Según el Kremlin, la acción militar americana pretendió desviar la atención de la situación provocada en la ciudad de Mosul, donde fuerzas iraquíes apoyadas por la coalición internacional que lideraba EEUU mataron a cientos de civiles en una operación destinada a la expulsión del Estado islámico. Posiciones bien distintas desarrollaron los equipos diplomáticos de otros países con presencia permanente en el Consejo de Seguridad: el Gobierno de Reino Unido calificó el ataque de “respuesta apropiada a la salvaje agresión perpetrada por el régimen de Bashar al Asad”. Por su parte, el presidente francés, François Hollande, consideró que el bombardeo estadounidense era “una respuesta” que debía ser continuada a nivel internacional en el marco de la ONU. Intervenciones todas ellas, que abren la gran incógnita de si dicha acción es una acción puntual o marca el principio de una estrategia a definir en el futuro por el Presidente Trump, y que podría materializarse en la imposición de zonas de exclusión aérea para evitar bombardeos contra la población civil.

La prensa internacional, por su parte, se hizo eco de tal acontecimiento, especulando sobre los motivos que, en clave interna, llevaron al presidente Trump a autorizar el ataque. Y es que, no fueron pocos los rotativos, que denunciaron que el ataque se había producido coincidiendo con uno de los momentos de mayores críticas al Presidente; en concreto, cuando figuras clave de su Administración estaban siendo investigadas por sus presuntos contactos con el embajador ruso en EEUU, Sergey Kislyak, durante y después de la campaña electoral de las elecciones presidenciales. Sin duda el bombardeo de Siria en ese momento, constituyó una cortina de humo durante un tiempo.

Ahora bien, recientemente, y contra todo pronóstico, el Trump y Vladimir Putin, han acordado en el marco del G-20 una tregua en el suroeste de Siria que entró en vigor el pasado 9 de julio de 2017. Según informó el ministro de Exteriores de Rusia, en una comparecencia en Hamburgo, donde se celebra la cumbre del G20, los dos líderes se

comprometieron a velar por el respeto de todas las partes implicadas en el alto el fuego en el conflicto.

### **El debilitamiento del Estado islámico**

En marzo de 2003, la agresión americana contra Irak condujo a la destrucción de las instituciones del Estado iraquí, provocando de este modo la emergencia de grupos armados insurrectos con conexiones con el Islam radical. De hecho, uno de los líderes yihadistas, Abou Moussab al-Zarkaoui, consiguió reunir en torno a él a antiguos cuadros militares de Saddam Hussein, decididos a combatir las fuerzas de ocupación americana. Posteriormente, el líder del terrorismo yihadista Abou Bajr al-Bagdadi se unió a este grupo, convirtiéndose así en el brazo armado de Al-Qaïda en el 2004. Es de este movimiento desde donde nacería posteriormente el Estado islámico. En el 2010, Bagdadi se hace con la dirección de dicho grupo, independizándose de la organización de Al-Qaïda y rechazando cualquier alianza con Ayman al-Zawahiri, sucesor de Ben Laden. Años más tarde, en abril del 2013, Bagdadi proclamaría el Estado islámico en Irak y en la parte oriental de sus fronteras, imponiendo su autoridad con intensos combates a otros grupos de formación yihadista.

Si en verano del 2015, el Estado islámico extendió su hegemonía sobre vastos territorios de Irak y Siria, ignorando totalmente las fronteras entre ambos países, a lo largo del 2017 su espacio ha ido disminuyendo considerablemente gracias a las sucesivas derrotas que ha experimentado a manos de las tropas rusas, en apoyo del gobierno sirio, y de la alianza liderada por los EEUU, en apoyo del gobierno iraquí. De hecho, la caída de la ciudad de Palmira y de Mosul, último gran bastión urbano del Estado Islámico en Irak, constituye revés más importante de los yihadistas desde que perdieron el control en el 2016 de sus vastas extensiones en Irak (Tikrit, Ramadi, Al Qayyarah) y Siria (Kobane, Manbij, Jarablus, Dabiq).

Quizá otra de las razones de su inexorable debilitamiento, ha sido su propia estructura y dinámica de funcionamiento. A diferencia de Al-Qaeda en Afganistán, el Estado islámico no ha tenido una estructura similar, con una autoridad soberana. Éste ha ido conquistando espacios por la fuerza, organizándose con una lógica totalitaria y sometiendo todo el territorio y la población ocupada a una extrema violencia, represión y propaganda de sus acciones. Sin duda, ese carácter “difuso” en su estructura y funcionamiento también ha podido ser causa de su debilitamiento.

El territorio que ocupaba el Estado islámico ha constituido un espacio de extraordinario interés tanto desde el punto de vista geoestratégico (con una amplia frontera con Turquía), como económico (gracias a los amplios recursos en petróleo y vastos espacios agrícolas). Elementos todos ellos que ha constituido una fuerte atracción para los yihadistas extranjeros. Y es que, los procesos voluntarios de afiliación han reforzado durante estos años su capacidad ofensiva, confiriéndole una difusión inusitada y una influencia transfronteriza desconocida hasta el momento. Sin duda, no se puede subestimar el impacto que ha tenido la proclamación del Califato en un sector marginado de la comunidad sunní, seducido por la utopía salafista de legitimar la eliminación de todos los elementos considerados impuros a través de la creación de un califato. Esto explica

que, en su lógica de extremos, los yihadistas volaran por los aires los templos de Palmira, declarados patrimonio cultural de la humanidad por la UNESCO, como el *Templo de Bel*, el más grande de la ciudad y dedicado al dios supremo babilonio, que fue construido alrededor del 32 después de Cristo. Tampoco se salvaron el santuario de *Baalshamin*, el Arco de Triunfo ni una docena de las torres mejor conservadas. Acciones llevadas a cabo bajo posturas radicales del islam.

### **Continúa el desastre humanitario: refugiados y desplazados en la región**

Desde el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, el número de refugiados sirios superó los 4 millones a finales de 2015, cifra que ha ido aumentando en los últimos dos años. Turquía ha acogido casi la mitad (1,8 millones), el Líbano 1,2 millones y Jordania 630000. El resto se ha repartido entre Irak, Egipto y el Magreb. A estas cifras hay que añadir los cerca de 8 millones de personas desplazadas en el interior mismo de Siria. Se trata, sin duda, de un desastre humanitario que puede desestabilizar la economía (y estabilidad social) de algunos países que acogen los cientos de miles de refugiados. Cabe destacar, en particular, el caso del Líbano, que recibió al menos 1,2 millones de refugiados con una población libanesa estimada en cerca de 4 millones. Las cifras de ACNUR no registran a todos los sirios que llegan a territorio libanés, por lo que, en la práctica, se podría decir que existe una ratio de 1 refugiado por cada 2 libaneses, con implicaciones considerables sobre el país en materia de educación, de alojamiento, de mercado de trabajo...

Turquía y Jordania han adoptado, además, una serie de medidas para expulsar los flujos de población, quedando condenados a desplazarse hacia “ninguna parte”. El caso turco, además, ha sido especialmente polémico en este sentido, ya que ha pactado con la Unión Europea un cambio radical en la gestión de la crisis de refugiados. Y es que, ante la desesperación (susceptible de ser criticada) por frenar el flujo migratorio hacia territorio europeo, ha llevado a los 28 miembros de la Unión a forjar un polémico acuerdo con Ankara para devolver al país vecino a todo aquel extranjero que llegue ilegalmente a las costas griegas, incluidos los ciudadanos sirios. A cambio, la UE se ha comprometido a dejar entrar en Europa desde Turquía un número de refugiados equivalente al de expulsiones. El trato, incluye otras tres condiciones para Europa: aumentar los 3.000 millones destinados a Turquía para atender a los refugiados, eximir a sus ciudadanos de la necesidad de visado para viajar a la UE y avanzar en el proceso de adhesión de Turquía al club comunitario.

La Unión Europea ha dado finalmente luz verde a una propuesta que hasta ahora nadie se había atrevido a defender en público por su crudeza. Y es que, con independencia de la oportunidad política o económica de la medida, nadie puede negar que existe una dudosa legalidad sobre el acuerdo: la legalidad de expulsar asilados resulta incierta, porque una cosa es devolver a los llamados migrantes económicos (personas que no son objeto de persecución y, por tanto, no optan, en principio, al asilo) y otra muy distinta es incluir en esos retornos, de manera masiva e indiscriminada, a víctimas de guerra. Pero independientemente de que más tarde la legislación lo matice, Europa está decidida a enviar un vergonzoso mensaje: “No vengáis a Europa”.

## **Bibliografía**

- Berthelot, P. (Coord.) (2013), *Théorie et pratique des relations internationales au Moyen-Orient*, CCMO, Paris, éditions du Cygne.
- Blanc, P. ; Chagnollaud, J-P. (2016), *Atlas du Moyen-Orient. Aux racines de la violence*, Paris, Ed. Autrement.
- Chicharro Lázaro, A. (2015), “Respuesta internacional al desafío de la estrategia mediática del estado islámico”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 29.
- Lion Bustillo, J. (2017), “El Estado islámico y Jabhat Al-Nusra ¿Nuevos actores en el Líbano?”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 9, pp. 105-132.

# LA EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO ISRAELÍ-PALESTINO

*Isaac Caro*<sup>1</sup>

El conflicto israelí-palestino ha seguido siendo uno de los más importantes del Medio Oriente y también del mundo sin tener una resolución pacífica. Por el contrario, durante el año 2016 se han acentuado los siguientes hechos: primero, una ola de violencia espontánea de palestinos en contra de israelíes en diferentes lugares de Israel y de Palestina; segundo, la persistencia de medidas de represalia tomadas por el gobierno de Israel frente a los hechos de violencia; tercero, la construcción de asentamientos judíos en territorios palestinos.

## Principales acontecimientos

### Atentados y represalias

Siguiendo con la tendencia de 2015, varios ataques de palestinos en contra de israelíes se dieron a lo largo de todo el 2016, siendo algunos de los más importantes los que se registraron en Tel Aviv, Jerusalén y en asentamientos judíos de Hebrón y otras ciudades palestinas. En Tel Aviv, el 1 de enero un árabe israelí abrió fuego en algunos bares y restaurantes ubicados en la calle Dizengoff, una de las más importantes del centro de la ciudad, con el resultado de dos muertos y siete heridos. El Servicio de Seguridad General israelí, conocido como Shin Bet, identificó que el atacante era un hombre de 31 años, llamado Nasha'at Melhem, y que la ofensiva habría sido inspirada por el autodenominado Estado Islámico (Cohen & Shpigel, 2016).

También en Tel Aviv, el 8 de marzo, la policía israelí informó que un palestino de Cisjordania dio muerte a un turista estadounidense y veterano del Ejército de Estados Unidos, identificado como Taylor Force, en tanto que hirió a otras 10 personas, en el puerto de Yaffa. Lo singular de este ataque es que tuvo lugar mientras el vicepresidente de Estados Unidos, Joe Biden, se reunía con el presidente de Israel, Shimon Peres, precisamente en Tel Aviv. Posteriormente, el 8 de junio, dos palestinos armados abrieron fuego en contra de un café de la ciudad, lo que tuvo como resultado cuatro muertos y siete heridos. Según la policía israelí, este hecho, al igual que el del 1 de enero, fue inspirado por el Estado Islámico, aunque no fue reivindicado por esta organización (Ynet, 2016).

En Jerusalén, en el mes de marzo, varios ataques se dieron especialmente en Jerusalén oriental. Solo entre el 8 y 9 de marzo hubo seis ataques de palestinos en contra de israelíes en esta ciudad, con el resultado de siete muertos, entre ellos seis de los atacantes,

---

1 Académico del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado, Chile.

y 15 heridos. Estas acciones se dieron principalmente en sectores de la ciudad vieja de Jerusalén y, particularmente, en la Puerta de Damasco. Al mes siguiente, un ataque de un supuesto militante de Hamas que colocó una bomba en un autobús de Jerusalén, tuvo como resultado 21 personas heridas. Hamas admitió que el atacante era un miembro de la rama cisjordana de la organización, pero no se responsabilizó por la acción (Pearson & Liebermann, 2016). Por su parte, el 9 de octubre, también un militante de Hamas, identificado como Musbah Abu Sbaih, disparó desde un auto en contra de ocho personas, matando a dos e hiriendo a seis israelíes.

Este tipo de ataques se repite en otras ciudades de Israel y también en los asentamientos judíos existentes en territorio palestino. Sin embargo, existen dos hechos que son emblemáticos, registrados en marzo y junio, en Hebrón y Kiryat Arba, respectivamente. En el primero, dos asaltantes palestinos acuchillan a un soldado israelí en el pueblo Tel Rumeida de Hebrón. Ambos asaltantes son atacados por los soldados, uno de los cuales muere y el otro queda herido. Un video publicado por la organización israelí de derechos Humanos, B'Tselem, muestra que uno de los soldados israelíes le dispara al asaltante en la cabeza mientras está en el suelo. Esto crea una fuerte controversia en Israel y lleva a las fuerzas israelíes a llevar a cabo una investigación, la cual concluye que se trató de un incidente “muy grave” (Levy & Elizera, 2016). El segundo hecho ocurre el 30 de junio, cuando un hombre palestino de 17 años entra al hogar de un colono israelí en Kiryat Arba y acuchilla a un joven de 13 años hasta darle muerte. Después del ataque, el gobierno de Netanyahu señaló que destinaría casi 13 millones de dólares para “fortalecer” el asentamiento de Kiryat Arba y los asentamientos cercanos (Jazeera, 2016). Kiryat Arba está situado en las afueras de Hebrón, fue fundado en 1968, después de la guerra de los Seis Días y actualmente tiene alrededor de 7.000 habitantes.

Frente a esta serie de atentados la dinámica de los diferentes actores ha sido similar. El gobierno israelí ha condenado estas operaciones, tras las cuales ha procedido a cerrar los pueblos de donde vienen sus autores, interrogar a sus familiares, demoler sus casas y cancelar miles de permisos de palestinos para ingresar a Israel. El gobierno palestino de Mahmoud Abbas, por lo general, ha condenado estas acciones, sobre todo las que tienen como objetivos a ciudadanos civiles. Sin embargo, el movimiento Al Fatah, ha tendido a concebir estas acciones como respuesta a la ocupación israelí. El movimiento Hamas, en tanto, sin reivindicar estos ataques, los ha saludado y bendecido, posición tomada también por el Estado Islámico.

### **La construcción de asentamientos**

Junto con esta ola de violencia, el gobierno de Netanyahu siguió con la construcción de asentamientos en la ribera occidental del Jordán (West Bank) y también en Jerusalén oriental. En junio, se aprobaron 18 millones de dólares adicionales para la expansión de las colonias, lo que implicaba una cifra adicional a los 88 millones de dólares ya aprobados previamente. Según Netanyahu este gasto adicional era resultado de las preocupaciones por la seguridad en los asentamientos israelíes. (The Guardian, 2016). Es importante mencionar que esta medida se toma antes del incidente que ocurre en Hebrón, arriba señalado. En diciembre, las autoridades israelíes debían autorizar cerca



de 500 permisos de construcción en Jerusalén oriental, concretamente en los barrios de Ramat Shlomo y Ramot. Sin embargo, esta decisión fue postergada en el contexto de un fuerte enfrentamiento de Netanyahu con el gobierno saliente del presidente Obama. Es más, el gobierno de Obama se abstuvo de la resolución de diciembre de 2016 aprobada por 14 votos a favor del Consejo de Seguridad de la ONU, que condenaba a Israel por la construcción de asentamientos.

Esta abstención rompió con la tradición de Washington de apoyar a Israel y agudizó el enfrentamiento entre Obama y Netanyahu. Pero, ocurrió a menos de un mes de dejar la presidencia Obama y ser sustituido por Trump. De hecho, condenando la abstención de Obama, el candidato Trump escribió un twitter que decía: “Estaban acostumbrados a tener un gran amigo en Estados Unidos, pero ya no es el caso. El comienzo del fin fue ese horrible acuerdo con Irán y ¡ahora, la ONU! ¡Sigue fuerte, Israel, el 20 de enero está cerca!”. El año 2016 terminó con este mensaje de quien sería el nuevo presidente de Estados Unidos.

### **Polarización política**

El año 2016 continúa una polarización política que se da tanto del lado israelí como del palestino. En marzo, el partido político Israel Beitenu (“Nuestra casa”) entra a la coalición de gobierno dirigida por Benjamin Netanyahu y su partido Likud. Israel Beitenu es liderado por Avigdor Lieberman, y representa a una extrema derecha, secular que, en parte, ha sido formada por inmigrantes rusos que llegaron a Israel tras la desintegración de la Unión Soviética. El partido tiene seis asientos en el parlamento desde las elecciones de 2015. Corresponde a una posición de sionismo revisionista que ha abogado por una postura nacionalista, que busca limitar los derechos de los árabes israelíes. Este es un tipo de sionismo muy distinto al que representa el partido laborista, el cual comprende un sionismo eminentemente político, republicano y democrático, que ha defendido la fórmula de dos Estados y una sociedad israelí más inclusiva.

Un segundo hecho político importante tiene que ver precisamente con la muerte de uno de los principales representantes del partido laborista, Shimon Peres, ocurrido el 28 de septiembre. Junto con Isaac Rabin y Yasser Arafat, Peres fue artífice primordial de los Acuerdos de Oslo (1993), que consagraron el reconocimiento entre la OLP y el Estado de Israel. De este modo, dos hechos políticos emblemáticos ocurren en 2016: por una parte, la consolidación de un gobierno de derecha y extrema derecha en Israel, con el ingreso de Israel Beitenu y, por otro lado, la muerte de quien fuera uno de los líderes de la paz en la década de 1990.

Del lado palestino, también se observa la mantención de una polarización política, sustentada en la división entre la Autoridad Nacional Palestina, que gobierna en la Cisjordania, y el movimiento Hamas, que gobierna la franja de Gaza. Ante la dificultad de conformar un gobierno de unidad nacional entre estas fracciones, la división se ha consolidado. En octubre, Hamas anunció la conformación de un nuevo gobierno sobre la franja de Gaza, apoyado por el Consejo Palestino Legislativo, que es dominado mayoritariamente por ese movimiento. Hay que señalar que Hamas es considerado como

terrorista por Estados Unidos, la Unión Europea y Egipto, que no reconoce a Israel, y que ha buscado su destrucción.

### **Proyecciones**

Más allá de los hechos coyunturales hay dos factores estructurales que definen el conflicto israelí-palestino. En primer lugar, una ocupación del territorio palestino, que cumple 50 años, y que ha llevado a la población palestina a situaciones de marginación política, económica y social, especialmente en la franja de Gaza. Segundo, una polarización política, tanto en Israel como en Palestina, en el primer caso con la permanencia de uno de los gobiernos más nacionalistas de la historia y, en el segundo, con la persistente división entre la Autoridad Nacional Palestina representada en el presidente Mahmud Abbas y el movimiento Hamas.

Además de lo anterior, cabe señalar el cambio profundo en la política exterior de Estados Unidos, con la asunción de Donald Trump a la presidencia. El gobierno de Obama tuvo la capacidad de enfrentar a Netanhayu no solo con los asentamientos judíos, sino también en relación al acuerdo 5+1 firmado con Irán (2015). La asunción del presidente Trump, con una política exterior improvisada, es una mala señal para cualquier acuerdo de paz en el largo conflicto israelí-palestino y para un acuerdo político en cualquier lugar del planeta.

Desde el 4 de abril de 2017, tres hechos bélicos han producido conmoción en el mundo y nos hacen preguntarnos si estamos más cerca del apocalipsis, como además lo plantearan la revista *Bulletin of Atomic Scientists*. Primero: después de un ataque con armas químicas lanzado contra civiles aparentemente por el gobierno sirio de Bashar el Assad, el presidente Trump decidió realizar un ataque en contra de las fuerzas gubernamentales sirias utilizando misiles Tomahawk. Este hecho contradice la anterior política declarada del presidente estadounidense, de concentrar sus objetivos militares en contra del Estado Islámico. Segundo, con la supuesta finalidad de acabar con túneles subterráneos del Estado Islámico, el presidente Trump decidió atacar a esta organización en Afganistán. Para ello se utilizó por primera vez la denominada “madre de todas las bombas”, la que habría producido cerca de un centenar de víctimas fatales en la organización terrorista. Tercero, el gobierno de Estados Unidos decidió desplegar el portaviones Carl Wilson a la Península de Corea, como respuesta a las amenazantes provocaciones del presidente norcoreano, Kim Jong-Un, de desarrollar un misil balístico intercontinental con la capacidad de alcanzar la costa oeste de Estados Unidos y de realizar nuevamente una prueba nuclear.

En este escenario global, el conflicto israelí-palestino se presenta como uno más en un mundo cada vez más caótico e improvisado. La solución de este largo conflicto debe ir a la par con medidas tendientes a resolver los otros conflictos de la región y del mundo, y también con la preservación del medio ambiente, la erradicación del hambre y la pobreza y muchos otros males. Pareciera que ahora estamos más lejos de estos objetivos.

## **Bibliografía**

- Cohen, G., & Shpigel, N. (27 de Enero de 2016). *Shin Bet: Tel Aviv Gunman Planned Another Attack*. Obtenido de Haaretz: <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.699835>
- Jazeera, A. (11 de Julio de 2016). *Israel approves millions for West Bank settlements*. Obtenido de Al Jazeera: <http://www.aljazeera.com/news/2016/07/israel-approves-millions-west-bank-settlements-160710200400126.html>
- Levy, E., & Elizera, R. (3 de Abril de 2016). *Pathologists: Soldier's bullet killed Hebron terrorist*. Obtenido de Ynet News: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4786844,00.html>
- Pearson, M., & Liebermann, O. (21 de Abril de 2016). *Jerusalem bus bombing work of Hamas operative, police say*. Obtenido de CNN: <http://edition.cnn.com/2016/04/21/middleeast/jerusalem-bus-explosion/>
- The Guardian. (19 de Junio de 2016). *Israel approves extra \$18m for West Bank settlements*. *The Guardian*.

## REGIÓN MUNDO EUROPA

### **PROYECCIÓN EXTERIOR PARA UN ACTOR EN CRISIS: LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA**

*José Antonio Sanahuja<sup>1</sup>*

En junio de 2016, tras la conmoción producida por el referéndum del *Brexit*, la Alta Representante Federica Mogherini presentó la nueva Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (UE) (en lo sucesivo, EGS). Ese documento sustituyó a la anterior Estrategia, elaborada en 2003, y revisada en 2008.

La nueva EGS actualiza la visión del mundo de la UE, busca reafirmar su status de actor global, y redefine objetivos, medios y estrategias de su política exterior. Pero su significado trasciende esa dimensión externa, y responde a los temores generados por su crisis existencial, ante los riesgos del *Brexit* cuando aún no se ha recuperado de la crisis del euro o de la generada por los refugiados sirios. Se trata de crisis en gran medida internas, que reflejan graves problemas institucionales y de gobernanza y las fracturas sociales y políticas de la propia Unión. En realidad, al reflexionar sobre el mundo y la seguridad global, la UE habla de sí misma: al identificar las amenazas al proyecto y a la seguridad y la prosperidad de su ciudadanía, la propia EGS reconoce que no solo proceden del exterior, sino de su propia realidad. Mediante el discurso o narrativa de política exterior y seguridad, la Unión redefine su propia identidad y naturaleza como actor global, trata de conjurar esos temores y reafirmar su relevancia y su capacidad de agencia ante unos Estados miembros y una ciudadanía crecientemente euroescéptica. Ello, en un momento en el que el ascenso de la extrema derecha impulsa el nacionalismo extremo y otras dinámicas de desintegración y de renacionalización.

Este breve examen del contenido y alcance de la EGS parte de la evaluación estratégica de mayo de 2015 realizada por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como paso anterior a la EGS. A continuación examina la propia EGS atendiendo a su doble dimensión externa e interna, deteniéndose en sus implicaciones para América Latina y la

---

1 Profesor de Relaciones Internacionales e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

asociación birregional UE-América Latina y el Caribe. Concluye con algunas reflexiones sobre su significado para la legitimidad de la UE y su papel global.

## **Del optimismo a la incertidumbre: cambios en la visión del mundo de la UE**

En diciembre de 2003 el entonces Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana, lanzó la primera Estrategia de Seguridad de la UE, subtitulada *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*. Este documento respondía en primera instancia a la invasión de Irak por Estados Unidos, desafiando al Consejo de Seguridad y al orden multilateral.

Frente a la tosca metáfora de R. Kagan (2003) de Europa como “Venus” débil y afeminada, frente Estados Unidos como “Marte” viril y asertivo, se rechazó el unilateralismo de la era Bush, en nombre del derecho internacional. Pero ese posicionamiento tenía también una lectura interna frente a las fracturas entre la “vieja” y la “nueva” Europa, alentadas por Estados Unidos y por sus seguidores dentro de la UE, y en particular el Reino Unido, España, o Polonia. La Estrategia explicitaba la identidad y el papel de la UE como “potencia normativa” con una acción exterior y una diplomacia “transformadora” basada en valores cosmopolitas. Reflejaba una narrativa o teleología europeísta de la gobernanza de la globalización, a la que una UE optimista y confiada podría aportar su particular *zeitgeist* de integración y de democracia transnacional a través de una soberanía mancomunada, y de la promoción del modelo social europeo (Sanahuja 2013). La Estrategia partía de una particular lectura del nexo seguridad-desarrollo: “mejorar el mundo”, según su subtítulo, sería la vía para promover la seguridad global y europea a partir de las capacidades no militares de la UE: diplomacia, comercio, y ayuda al desarrollo. No se descarta el uso de medios militares, pero se limitaban a las misiones de gestión de crisis y mantenimiento o consolidación de la paz previstas en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

## **Un mundo transformado: la valoración estratégica de 2015**

Ya la revisión de la Estrategia de Seguridad de 2008 mostraba una visión más reclusa y circunspecta del contexto internacional (Consejo de la Unión Europea 2008). Este documento, sin embargo, apenas recibió atención ante las urgencias del momento, y no contó con el respaldo de la nueva Alta Representante de política exterior y de seguridad de la UE, Catherine Ashton. El nuevo ciclo político que se inicia en la UE en 2014, —nombramiento de la Comisión Juncker y la nueva Alta Representante, Federica Mogherini— supone un punto de partida muy distinto al de la “Estrategia Solana”. Según Nathalie Tocci, coordinadora de los trabajos para la EGS, “En 2003, el orden liberal parecía no tener desafíos —pese al 11-S— y el poder blando de la UE estaba en la cúspide (...) En 2015 ese mundo había desaparecido” (Tocci 2016: 464). Además, la UE estaba más inclinada hacia la derecha, desde 2010 saltaba de una crisis a otra, con profundos desacuerdos internos, sin visión o proyecto de largo plazo, y se enfrentaba a una creciente desafección ciudadana y al fuerte ascenso de la extrema derecha.

La nueva Alta Representante inició un proceso de dos fases —diagnosis y pronosis— para la elaboración de la EGS, durante dos años, hasta su presentación en junio de 2016: partió de una “evaluación estratégica” (*strategic assessment*) producida por el SEAE y la Comisión; posteriormente se elaboró la Estrategia misma, con consultas más amplias. La evaluación estratégica de 2015 describe un escenario global más incierto, y como afirma su título, “más conectado, disputado y complejo”. Más conectado por efecto de la globalización, que redefine la soberanía, la ciudadanía, el desarrollo o la seguridad. Supone ciudadanos con más oportunidades, pero también nuevas amenazas transnacionales como el terrorismo, la criminalidad, o los ciberataques. Es también un mundo más disputado y conflictivo, ante la aparición de “espacios sin gobierno” y Estados frágiles, especialmente en la vecindad europea; conflictos irresueltos, que incrementan los flujos de refugiados; y aumento de las demandas de clases medias en ascenso, que pueden suponer riesgos de conflicto. Y un mundo más complejo, con cambios en la naturaleza, las fuentes y la distribución del poder. El dominio unipolar de Estados Unidos habría terminado, pero eso no significa que surja un orden unipolar: el propio concepto de polaridad estaría en cuestión, ante dinámicas de cambio y difusión del poder que se extienden a actores no estatales, inter-estatales y transnacionales. Los emergentes, pese a tener más peso y desafiar el multilateralismo tradicional, no constituyen un bloque homogéneo ni en valores ni en intereses, y ni pretenden ni pueden construir regímenes alternativos para gobernar el sistema global.

Se percibe un viraje pragmático y realista en la propia evaluación estratégica, al fijar la atención de la UE en la vecindad Europea y el Norte de África y el Mediterráneo. De forma más cautelosa, se sigue confiando en la capacidad “transformadora” y de “europeización” de la adhesión y la asociación en Turquía, los Balcanes occidentales o el Este de Europa, sin demasiadas precisiones respecto a Rusia. Pero es en el Mediterráneo donde se sitúa el riesgo de inestabilidad y el vínculo interno-externo que liga esta región con la seguridad europea. Menos atención se presta a otras regiones: a África, con un clásico enfoque desarrollista de largo plazo; al espacio Atlántico, en el que se sitúa a Latinoamérica junto a Estados Unidos, con un llamado genérico a profundizar las relaciones en curso a través de la Alianza Atlántica y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), entonces aún en marcha; y a Asia, en donde más allá de su peso económico se identifica un potencial de conflicto que debiera ser resuelto en el marco de las reglas multilaterales.

Quizbuena medida, n competencias exclusivas la propia UE ante los Estados miembros en ás más relevante es el aporte de este documento como autoevaluación de las políticas, capacidades e instrumentos de la UE, identificando cinco desafíos:

- a) Falta de dirección política: en la PESC, donde las “asociaciones estratégicas” con otras potencias habrían perdido “dinamismo y relevancia”; en la PCSD, que no respondería a la “degradación del entorno estratégico”; y en las políticas de comercio y de ayuda externa de la Comisión, sujetas a mandatos que a menudo no contribuyen a los objetivos más amplios de la acción exterior de la UE.
- b) Falta de flexibilidad en el uso de los fondos y los instrumentos: la ayuda al desarrollo, por ejemplo, no puede reorientar los fondos de acuerdo a prioridades

- de seguridad o de política exterior debido a su rígida lógica de programación y gestión “desarrollista” y de lucha contra la pobreza.
- c) Escasa influencia (*leverage*): el papel de la UE en el comercio —como principal socio comercial para más de 80 países—, y la ayuda al desarrollo —con la UE como primer donante mundial— otorgarían un “poder significativo” a la UE. Sin embargo, la autonomía de esas políticas respecto a la actuación diplomática reducen o dañan la capacidad de influencia de la UE
  - d) Falta de coordinación, salvo en comercio o cambio climático, la UE no habla con una sola voz, ni sus distintas voces hablan al unísono. Hay fragmentación de instrumentos financieros, en las instituciones, y con los Estados miembros.
  - e) Debilidad o carencia de capacidades comunes, ante la renuencia de los Estados miembros: o no se han utilizado —caso de los grupos de combate (*battlegroups*) previstos en la PCSD—, o no se han desarrollado, como la cooperación en inteligencia, logística, o el control de las fronteras exteriores.

Todo lo anterior también expresa las pugnas inter-burocráticas entre, por un lado, el SEAE y la Alta Representante, encargada de la dirección de la política exterior y de seguridad en su conjunto. Y por otro lado, los servicios de la Comisión, reacios a perder el control en ámbitos en los que tienen atribuidas competencias sectoriales, como comercio y ayuda al desarrollo. Según el SEAE, ante los desafíos externos “Necesitamos una estrategia global común, integral y consistente” (Servicio Europeo de Acción Exterior 2015: 21). Pero esa afirmación debe verse, al menos en parte, en clave interna: como un ejercicio de afirmación del SEAE y de la nueva Alta Representante frente al Consejo y los “feudos” sectoriales en la Comisión, y de la propia UE ante los Estados miembros en ámbitos como la política exterior y la defensa, de construcción eminentemente intergubernamental, y dónde éstos aún retienen su capacidad soberana.

## **La Estrategia Global de 2016: giro pragmático, resiliencia y órdenes regionales**

### **Búsqueda de legitimidad deliberativa, intereses y principios en la EGS**

La segunda fase en la elaboración de la EGS comportó casi diez meses de consultas para comprometer a las instituciones y Estados miembros y generar la adecuada apropiación (*ownership*) y legitimación deliberativa de la futura EGS, sorteando los riesgos de bloqueo propios de una negociación diplomática clásica.

Tres cuestiones fueron particularmente conflictivas: Rusia, defensa, y migraciones. Sobre Rusia, el menor alcance de la EGS expresa un mínimo común denominador. En materia de defensa, se trataba de preservar la “masa crítica” a favor de “más Europa”, frente a un *establishment* de defensa anclado en posiciones atlantistas y/o celosas de la soberanía nacional. En migración, con el trasfondo de la crisis de los refugiados sirios, es donde los desacuerdos fueron “más viscerales”, enfrentando el soberanismo del grupo de Visegrado, contrario a cualquier atisbo de “europeización”, con los proponentes de un enfoque más integral, que rechazaban reducir esta cuestión al mero control fronterizo (Tocci 2016: 468-469). En el proceso se cruzó la campaña del *Brexit*, en la que los

euroescépticos llegaron a presentar la EGS como un “plan secreto” de Bruselas para crear un “ejército europeo” y minar aún más la soberanía británica. Finalmente, el dramático resultado del referéndum británico en junio de 2016, condujo a anticipar la presentación de la EGS para lanzar un mensaje de unidad interna.

Tres son los elementos que vertebran la EGS: primero, la definición de intereses y valores compartidos de la UE ante el mundo; segundo, las prioridades (cinco) de la acción exterior de la Unión; y tercero, la mirada hacia la propia UE y sus capacidades e instrumentos. En relación al primero de ellos, se formula en los siguientes términos:

*Pragmatismo basado en principios (principled pragmatism* en el original): se hace frente al tradicional dilema de política exterior entre intereses y valores asumiendo que ambos pueden conciliarse: se mantiene la “aspiración idealista” a promover un mundo mejor basado en los principios y valores del Tratado de Lisboa, como la democracia y los derechos humanos, un orden multilateral basado en normas, y un sistema económico mundial abierto y “justo”. Pero hay un visible giro hacia el pragmatismo: éste supone menor confianza en la capacidad “transformadora” de la UE, y la apuesta por la “resiliencia” de su entorno (Unión Europea 2016: 11).

*Actuar como Unión a favor de la paz y la seguridad*: la UE se encuentra en una crisis existencial en todas sus dimensiones y su permanencia no puede darse por sentada. Ello requiere una UE fuerte y unida. De ahí la necesidad de una Estrategia que abarque el conjunto de la acción exterior y sus instrumentos, “duros” o “blandos”, el eje interno-externo, y la acción como Unión y de los Estados miembros.

*La búsqueda de autonomía estratégica* es uno de los ejes de la EGS. Aunque matizada por el vínculo transatlántico y la relación con la OTAN, una UE “fuerte” supone rechazar una política de subordinación o *bandwagoning* respecto a Estados Unidos, y tener mayor capacidad propia. Pero ello no supone apostar por un juego de equilibrio de poder: “no es momento de policías globales ni de guerreros solitarios” (Unión Europea 2016: 3): la UE se compromete a sostener un orden multilateral basado en normas, y respaldado por órdenes regionales fuertes.

### **Las prioridades de la acción exterior de la UE: órdenes regionales y multilateralismo**

La EGS define con claridad las cinco prioridades de la acción exterior de la UE. Estas son: la seguridad de la Unión; la resiliencia de la vecindad; la gestión integrada de los conflictos; el apoyo a órdenes regionales; y la reforma de la gobernanza mundial. En conjunto, estas prioridades indicarían que pese al pretendido carácter “global” de la EGS, el documento está presidido por preocupaciones de seguridad y un claro enfoque hacia la vecindad de la propia UE.

- a) La seguridad es la primera de las prioridades de la EGS, ante una “nueva e imperiosa” gama de amenazas. Ello requiere vincular la dimensión interna y externa, “ambición” y autonomía estratégica, con mayores responsabilidades en defensa, en el marco de la Alianza Atlántica pero de forma autónoma.
- b) Un enfoque integrado de los conflictos: la EGS reconoce la multidimensionalidad de los conflictos y sus causas, que exige un enfoque *whole of the EU*, el



uso coherente de todos los instrumentos y políticas, la cooperación con otros, y una actuación en todas las fases del conflicto: prevención, respuesta a las crisis, y estabilización y reconstrucción.

- c) Gobernanza global para el siglo XXI: en un mundo de potencias emergentes y transición de poder, la resistencia al cambio puede suponer la erosión de las organizaciones internacionales y alentar la creación de otras, lo que exige la reforma del sistema multilateral.
- d) Órdenes regionales: la EGS reafirma la relevancia del regionalismo y la integración regional —seña de identidad de la UE— y del inter-regionalismo como instrumento de gobernanza global. La UE apoyará “formas voluntarias de gobernanza regional” en todo el mundo.

Constatando que el concepto de “región” es variable y supone distintas configuraciones de poder, la EGS define objetivos específicos para cada una de ellas. En primer lugar, se reclama un “orden de seguridad europeo” basado en el derecho internacional — en alusión a Crimea y Ucrania—, reconociendo que la relación con Rusia es un “desafío estratégico” que exige una política de vinculación (*engagement*) selectiva.

En el Mediterráneo, Oriente Próximo y África se prevé un escenario de turbulencia por décadas. La UE combinará de manera flexible enfoques regionales, bilaterales y a través de organizaciones internacionales manteniendo su compromiso con la paz en Oriente Próximo. Seguirá invirtiendo en paz y desarrollo en África, y respecto a Turquía, insistirá en su “anclaje” en la democracia, siendo exigente con los criterios de adhesión. En Asia, la EGS establece una conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad de la región, pero el enfoque es primordialmente económico, con una agenda “defensiva” hacia China en asuntos como política de competencia y propiedad intelectual, y la búsqueda de acuerdos comerciales con Japón, India o ASEAN. En el ámbito atlántico, la EGS reivindica una relación “sólida” basada tanto en la OTAN como en acuerdos comerciales —TTIP con Estados Unidos, CETA con Canadá—, y establecer un “espacio atlántico más amplio” con América Latina y el Caribe. Este es un aspecto en el que la EGS, que partía implícitamente de la presunción de una victoria electoral de Hillary Clinton, quedó desactualizada ya antes de ser presentada.

Con su enfoque a la vecindad, la EGS confirma la posición periférica de América Latina y el Caribe. La región, además, es situada en un marco geopolítico atlántico junto a Estados Unidos, sin más justificación que los valores compartidos. En América Latina existen distintos grupos regionales, pero sin “unidad de propósito”, por lo que la UE combinará enfoques regionales y bilaterales. Se insiste en los intereses económicos europeos —América Latina concentra más inversión europea que la que suman Rusia, China y la India, y sin embargo su cuota de mercado no deja de descender frente China y otros proveedores—, pero los logros de la región justifican esa falta de atención, incluso ante actores clave como Brasil o México, que no se mencionan ni una vez.

No hay novedades en una relación con esa región que han estado caracterizadas por la inercia y la falta de un horizonte estratégico (Sanahuja 2015). La EGS pretende “revivir” y “ampliar” la cooperación atlántica a través de elementos ya conocidos: la firma de

los Acuerdos de Asociación pendientes —en particular, con Mercosur— y la profundización de las relaciones con CELAC y otros grupos regionales “en función de sus ventajas competitivas”. La EGS sugiere nuevos ámbitos de cooperación, pero se enfrenta a varios obstáculos: si se adopta una visión desarrollista tradicional centrada en la reducción de la pobreza, América Latina debe ser “graduada” como receptora de asistencia; si se asume la visión “securitizada” de la cooperación que permea la EGS, tampoco se justificaría mantener la ayuda a América Latina. Paradójicamente, esa relación birregional podría revivir fuera del guión trazado por la EGS, ya superado por los acontecimientos: el triunfo de Trump —con el que Estados Unidos se distancia tanto de la UE como de América Latina— puede animar la convergencia de ambas regiones en la defensa de un sistema internacional abierto y sometido a normas.

### **La resiliencia de Estados y sociedades de la vecindad europea**

Esa prioridad fija el foco geográfico de la EGS, y a la vez, aporta una de sus principales novedades: el concepto de “resiliencia”, que se define como “la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportando los desastres, y recuperarse de crisis internas y externas” (Unión Europea 2016: 18). Según la EGS un Estado resiliente es un Estado seguro, como condición previa a la prosperidad y la democracia, y la debilidad o ausencia de ambas actúa a la inversa. Es en este ámbito donde, con una lógica instrumental, se ubica la actuación de la UE a favor de la democracia y los derechos humanos, al asumir que la democracia y el desarrollo sostenible promueven Estados y sociedades resilientes. Para ello, ha de utilizarse las políticas de ampliación y de vecindad, manteniendo una condicionalidad exigente para promover reformas, como vehículos del “poder transformador” de la UE. La resiliencia también se concibe como objetivo para sostener una política migratoria más eficaz (Unión Europea 2016: 21-22). La UE, de hecho, ya está actuando en esos países con un nuevo “marco de asociación” que trata de integrar, bajo objetivos de control y gestión migratoria, el diálogo político y el conjunto de los instrumentos de la acción exterior, de forma integrada y coherente.

La UE no es la única en asumir este concepto y objetivo de política, ni la EGS el primer documento que lo adopta. Según Juncos (2017: 2), es expresión de un “giro pragmático” en las ciencias sociales y en los enfoques sobre la gobernanza global, a partir de una visión “de abajo-arriba” que pone el énfasis en los actores, prácticas e instituciones locales, más que en los actores externos y la visión dominante de la “paz liberal”. Permite aprehender mejor la complejidad e incertidumbre asociadas a las crisis y sus causas, y da más espacio a los actores locales en su propio desarrollo y seguridad, pero también desresponsabiliza a los actores externos, a menudo corresponsables de los problemas que enfrentan esos Estados y sociedades (Wagner & Anholt 2016).

Ese giro, expresión del *principled pragmatism* de la EGS, es problemático y no puede sortear los inevitables dilemas entre intereses y valores de la relación de la UE con sus vecinos: se sitúa en el difícil cruce entre los principios universales de democracia y derechos humanos y las prácticas e instituciones particularistas que los cuestionan; y entre la “diplomacia transformadora” incorporada a las políticas de ampliación y de vecindad, y sus imperativos de estabilidad —un término que la política de vecindad sí emplea, pero

que la EGS evita cuidadosamente—, más propios de una *realpolitik* que justifica el apoyo a regímenes autoritarios y a violaciones de los derechos humanos a cambio de seguridad. Según Biscop (2016) se pretende establecer un término medio entre el idealismo intervencionista, y el realismo descarnado. Aunque se vincule a la democracia y el desarrollo, resiliencia es un marco conceptual y de política más ambiguo y menos transformador que “democratización”. Puede argüirse que este concepto es menos arriesgado políticamente que los antes citados, en una etapa de visible erosión de la posición normativa de la UE y de “fatiga intervencionista” y de visiones más auto-críticas y circunspectas, en la propia Europa y en Occidente, respecto a los límites de la democratización desde el exterior.

### **Una UE fuerte y unida: la dimensión interna de la EGS**

Credibilidad, capacidad, y unidad son los términos que resumen el planteamiento de la EGS en su dimensión interna. En un periodo de tensiones nacionalistas y de crisis existencial de la UE, el principal mensaje de la EGS es la relevancia de la Unión y de la actuación común. Se aboga explícitamente por una actuación “más integrada”, entre la dimensión externa e interna de la seguridad, y esta última alude al espacio de libertad, seguridad y justicia, fuera del alcance decisorio de la PESC y la PCSD. Tiene también una faceta institucional: supone situar a la Alta Representante y el SEAE “en el centro”, asegurando mayor coordinación y coherencia de la acción exterior. Además de los habitualmente díscolos Estados miembros, la EGS interpela a las “baronías” que en la Comisión cuentan con un mandato específico, y separado de la política exterior y de seguridad, pero son parte de la acción exterior de la UE, como comercio y desarrollo.

En segundo lugar, para ser creíble como actor global, no basta con el “poder simbólico” de la UE. Es necesario aumentar el gasto de defensa y mejorar el planeamiento común del mismo, con más y mejores medios militares, capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento —con acceso autónomo a satélites—, cumplir los compromisos sobre gasto en I+D de defensa, y promover una industria militar autónoma y sostenible.

En cuanto a capacidad de respuesta, la EGS demanda cambios en las tres “D” de la acción exterior: diplomacia, defensa, y política de desarrollo. En diplomacia, con el refuerzo de la dirección política de la Alta Representante y el SEAE; en defensa, además de lo ya indicado, en el despliegue e interoperabilidad de los *battlegroups*, y en las capacidades civiles para las misiones de la PCSD. En desarrollo, con instrumentos financieros más flexibles que permitan movilizar recursos para afrontar necesidades inmediatas —gestión de crisis, estabilización, control migratorio...—, sin someterse a requerimientos técnicos y de programación propios de la ayuda externa. En parte, esto ya se hace con los fondos fiduciarios creados para responder a la crisis de refugiados. Pero es una práctica cuestionada por los defensores de la ayuda al desarrollo, al suponer un desvío de fondos al servicio de la política exterior y de seguridad.

En lo referido a defensa, todo ello habría de desarrollarse con una sub-estrategia específica de seguridad y defensa, que se presentó en noviembre de 2016. Este es, sin embargo, el ámbito en el que más incide la salida del Reino Unido. Puede alegarse que sin la contribución británica en cuanto a capacidades industriales, defensivas y de inteligencia, el objetivo de “autonomía estratégica” de la EGS es más difícil, y que la arquitectura

européa de seguridad se torna aún más compleja. Pero por otro lado, el *Brexit* ayudará a adoptar acuerdos en defensa que supongan “más Europa”, en no pocas ocasiones obstaculizados por el Reino Unido y su compromiso con Estados Unidos (Arteaga 2017). La cooperación en defensa post-*Brexit*, por otro lado, no excluye la participación del Reino Unido. En gran medida, la política de defensa había pivotado sobre el eje franco-británico, y la cuestión ahora es si podrá avanzar a partir del eje franco-alemán, como ha ocurrido en materia económica y social. Ello dependerá de la asunción de un rol más activo en esta materia por parte de Alemania, superando los obstáculos políticos e ideacionales que aún existen en esta materia.

### **Reflexiones finales: la EGS y construcción de una nueva narrativa para la UE**

Esta rápida revisión de la EGS muestra una estrategia menos “global” que la evaluación estratégica de 2015, y más centrada en una vecindad inestable y conflictiva. Puede inferirse que la UE, más consciente de sus limitaciones, delega en Estados Unidos los retos de seguridad más allá de su vecindad, y en particular en Asia. Esto podía tener cierta lógica con la estrategia Obama de *pivot* hacia Asia de 2012, y su previsible continuación si se producía una victoria de Hillary Clinton. Pero el triunfo de Trump hace que en no pocos aspectos la EGS haya nacido desactualizada y con serias carencias: Estados Unidos no es el socio que se esperaba —el TTIP queda descartado, y su compromiso con la OTAN está en cuestión—, y es un factor más de incertidumbre y de riesgo de conflicto en Asia. Como se señaló, ubicar a América Latina y el Caribe en un “triángulo atlántico” con Estados Unidos tampoco parece viable o deseable, si es que lo era anteriormente, y el factor Trump deja a la UE sin estrategia para esta región, y aún más urgida de esa “autonomía estratégica” a la que se aspira.

Más relevante es quizás la escasa ambición y perspectiva de la EGS para hacer frente a una transición de poder y sus riesgos geopolíticos y de conflicto. Más allá de un poco imaginativo reajuste de las instituciones internacionales, no define una estrategia de cara a las potencias emergentes, que en la EGS apenas se mencionan. A China se le destina apenas un párrafo —y a la India aún menos— y son llamativos los silencios sobre los riesgos geopolíticos en el Mar de China o el Pacífico sudoriental, la visible ofensiva de China en América Latina o África, o la iniciativa de la “nueva ruta de la seda” *One belt, one road* (OBOR) cuya relevancia para la UE, tras la victoria de Trump y el abandono del TTIP, es aún mayor. La EGS parece ceder la gestión de esa compleja transición a los Estados miembros, sea en el plano bilateral o multilateral, o a Estados Unidos, en contradicción con sus aspiraciones de autonomía y unidad europea.

La EGS puede entenderse como un giro pragmático de la política exterior de la UE, más condicionada por imperativos geopolíticos, y con más influencia de actores cuya visión se define en términos de la clásica *realpolitik*. Ello supondrá costes elevados en cuanto a la identidad y la posición de la UE como actor normativo, y por lo tanto, su legitimidad, influencia y poder como actor “civil”. Invocar un “pragmatismo basado en principios” puede ser una hábil jugada discursiva, pero no elimina ese dilema. Si las respuestas se inclinan hacia el pragmatismo o un cálculo descarnado de poder, el capital simbólico y de legitimidad de la Unión —un activo clave en el poder y la influencia de

una UE aún más civil que militar— sufrirán daños cuantiosos. Si Europa es más pragmática y realista, será menos Europa, u otra Europa distinta de la que definen los Tratados.

La EGS es en gran medida un ejercicio de poder discursivo en el que la UE trata de redefinir su identidad y legitimidad, y generar agencia mediante una suerte de “narrativa autobiográfica” en la que se da a sí misma un papel clave respecto a los Estados miembros y a la ciudadanía en tiempos de crisis existencial, de fuertes tendencias centrífugas, y de limitaciones derivadas de su construcción institucional. La EGS intentaría afirmar una UE más convencida y convincente de su propia existencia y relevancia para proporcionar gobernanza y seguridad al mundo y a sí misma, conjurando sus fracturas internas: en su título, se opta por “una Europa fuerte” antes que “una Europa segura”, como titulaba la estrategia anterior. Según Mälksoo (2016), a través de la EGS la UE intenta conjurar la incertidumbre y hacer inteligible el mundo, pero con ello también expresa su *angst*, miedos e inquietudes: la ansiedad de permanecer unidos, de mantener la condición de actor, de ser relevante, de búsqueda de estatus y reconocimiento como interlocutor por otras potencias, y de responder a su última razón de ser: asegurar la paz en Europa como verdadera “comunidad de seguridad”, cuando ésta narrativa fundacional ya no puede darse por sentada.

Desde esta perspectiva, la EGS puede interpretarse como una nueva legitimación securitaria para la UE, que redefine o deja atrás la narrativa cosmopolita que la había caracterizado en el pasado y que permeaba la Estrategia de 2003. Ello ocurre en un escenario de amplia desafección ciudadana ante la crisis social y la erosión de los derechos económicos y sociales, la creciente inseguridad laboral y la incertidumbre ante el cambio socio-económico. La EGS sería parte de un proceso de transición más amplio, en el que las instituciones de la UE tratan de afirmar su identidad y su misma razón de ser frente a una ciudadanía y unos Estados miembros sometidos a presiones euroescépticas y nacionalistas desde la derecha y la extrema derecha de la respectiva arena política nacional. Un proceso en el que se dejaría atrás una UE cuya legitimidad —en tanto legitimidad de resultado, clave para una UE con serias carencias de legitimidad de origen— procedía primordialmente de su capacidad de proporcionar bienestar a su ciudadanía, y se afirma una UE cuya legitimidad dependería en mayor medida de su papel como proveedora de seguridad.

## Bibliografía

- Artega, F. (2017) “European defence between the Global Strategy and its implementation”, *Real Instituto Elcano Working Paper 4/2017*, 16 de febrero.
- Biscop, S. (2016) “The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics”, *Security Policy Brief* nº 75, Egmont – The Royal Institute for International Relations.
- Consejo de la Unión Europea (2008) *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, S407/08, 11 de diciembre.
- Juncos, A. (2017) “Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?” *European Security* vol. 16, nº 1, pp. 1-18.

- Kagan, R. (2003) *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid: Taurus
- Maalksö, M. (2016) “From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose”, *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 374-388.
- Sanahuja, J. A. (2013) “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, abril, pp. 27-54
- Sanahuja, J. A. (2015) *La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo: Fundación EU-LAC
- Servicio Europeo de Acción Exterior (2015) *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*. Bruselas: SEAE, mayo.
- Tocci, N. (2016) “The making of the EU Global Strategy”, *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 461-472.
- Unión Europea (2003) *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre.
- Unión Europea (2016) *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Bruselas: Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio.
- Wagner, W. & Anholt, R. (2016) “Resilience as the EU Global Strategy’s new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?”, *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 414-430.

# ENTENDIENDO LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL BREXIT: “REPRESENTACIÓN” Y “CONSTRUCCIÓN” DE INTERESES

*Nicolás Pose<sup>1</sup>*

## Introducción

La decisión del Reino Unido de salir de la Unión Europea (UE), conocida popularmente como “Brexit”, fue durante buena parte de 2016, al menos hasta la elección de Donald Trump en Estados Unidos, la principal sorpresa de la política mundial. Aunque los sondeos de opinión venían anunciando que el referéndum convocado para decidir el futuro de la relación entre las Islas Británicas y el “Continente” tendría un resultado sumamente ajustado –ver YouGov (2016)– líderes mundiales, analistas e inversores apostaron, en una suerte de *wishful thinking* colectivo, por la opción de que el “*Remain*” triunfaría. Sin embargo, contra este deseo –aunque, cabe enfatizar, *no* contra todo pronóstico–, el 51,9% de los británicos que acudieron a las urnas optaron por la salida.

¿Cómo se explica esta decisión? ¿Cuáles son los factores que condujeron al Brexit? Utilizando teorías y enfoques de Economía Política, este capítulo presenta algunos de los elementos que contribuyen a la comprensión de este fenómeno. La primera sección, basada en la lógica de la representación de intereses, brinda una explicación de la decisión del primer ministro David Cameron de convocar un referéndum. Posteriormente, se examina con más profundidad esos “intereses” y sostiene, al menos preliminarmente, que no es posible comprender su “construcción” sin atender al rol de las ideas y su difusión por medio de emprendedores políticos. Finalmente, se exponen unas reflexiones finales.

## ¿Por qué un referéndum? Cameron, el Partido Conservador y la representación de intereses

El Brexit como decisión no se entiende sin mencionar el mecanismo institucional que lo produjo, es decir un referéndum. Al contrario de lo expresado por la ciudadanía en la votación del 23 de junio, en el Parlamento una clara mayoría, estimada en torno al 73%, prefería la permanencia en la UE. Entonces, ¿cuál fue el motivo que llevó a la convocatoria? La fuente está en la promesa realizada por Cameron durante la campaña hacia las elecciones generales de 2015, por la que se comprometió a renegociar los términos de la participación en la UE y luego plebiscitar el potencial acuerdo. En dichas elecciones,

---

1 Candidato a Magíster en Economía Política Internacional, London School of Economics. Docente del Instituto de Ciencia Política e investigador asociado al Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

el Partido Conservador consiguió la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara de los Comunes y, como consecuencia, Cameron retuvo el puesto de Primer Ministro.

Pero, ¿por qué Cameron realizó dicha promesa? El motivo fue un intento de saldar un tema que, como pocos, dividía la interna del Partido Conservador. El Reino Unido accedió a la Comunidad Económica Europea en 1973, siendo gobernado por el Partido Conservador. Sin embargo, durante los años de Margaret Thatcher, disputas entre la Comunidad y el gobierno Tory –como se conoce a los Conservadores– comenzaron a emerger, centradas en torno al nivel de las contribuciones requeridas para el presupuesto comunitario. Esto generó un crecimiento de sentimientos “euroescépticos” dentro del partido, produciendo divisiones sobre el tema. No obstante, no fue hasta 2011 que las presiones euroescépticas dentro los Tories alcanzaron su punto más álgido: ese año, 81 “backbenches” –como se conoce a los parlamentarios que no ocupan puestos en el gabinete– Conservadores desafiaron a su propio gobierno en un proyecto de ley para celebrar un referéndum sobre la UE, que fuera introducido luego de una petición suscrita por 100.000 personas para discutir el tema. Así, doblaron el tamaño de la última revuelta que un Primer Ministro Conservador había enfrentado sobre Europa en 1993. En este contexto, es que se entiende la promesa de Cameron de celebrar el referéndum.

De todos modos, esto no explica por qué los Conservadores se dividieron tan fuertemente sobre la UE en primer lugar. Aquí, es donde entra a tallar la representación de intereses. El argumento propuesto es que los parlamentarios que presionaron a los líderes del partido para celebrar un referéndum, lo hicieron porque los distritos que representaban demandaban con mayor intensidad salir del acuerdo de integración que los distritos representados por el resto de los legisladores del partido. En el Reino Unido los escaños son asignados en circunscripciones o distritos uninominales, por lo que los parlamentarios electos sienten en ocasiones la presión de actuar como delegados de su circunscripción. Por lo tanto, con el objetivo de aumentar sus posibilidades de reelección, y amenazados por el creciente apoyo obtenido por el Partido por la Independencia del Reino Unido (UKIP, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>, estos legisladores se vieron obligados a actuar en su rol de delegados, y lo hicieron mediante el ejercicio de presión al interior de su partido para conseguir la celebración de un referéndum a nivel nacional.

Si este argumento es correcto, entonces los distritos representados por los legisladores que apoyaban la opción de la salida –“*Leave*”– deben haber presentado un nivel de votación mayor por esta opción en el referéndum que los distritos representados por los legisladores que apoyaron el *Remain*. Por supuesto, este test pone a prueba el argumento solo indirectamente, dado que algunos legisladores pueden haberse posicionado públicamente para el referéndum pero no haber demandado su celebración al interior de su partido anteriormente. De todos modos, dado que el voto por UKIP en las elecciones para el Parlamento Europeo de 2014 está altamente correlacionado con el voto por *Leave* –0.73– (Goodwin y Heath 2016a), es razonable suponer que los legisladores de estas

---

2 UKIP, fundado en 1993, es un partido “monotemático”, es decir una organización política que tiene como razón de ser la búsqueda de un solo objetivo, en este caso conseguir la salida del Reino Unido de la UE.



circunscripciones estuvieran enfrentando la presión de representar el deseo de abandonar la UE desde hace un tiempo.

Para testear el argumento, en otro estudio (Pose 2017) se compila la posición de cada uno de los legisladores Conservadores con el porcentaje de votos por el *Leave* en su circunscripción.<sup>3</sup> Tres categorías fueron construidas para clasificar a las circunscripciones. Si el apoyo al *Leave* fue mayor al 55%, se considera que el distrito tiene una fuerte preferencia por el *Leave*. Por el contrario, si el apoyo fue menor al 45%, se considera que tiene una fuerte preferencia por el *Remain*. Para ser conservador, circunscripciones que votaron entre el 45% y el 55% son consideradas “indiferentes”, dado que es razonable pensar que algunos votantes se decidieron por una opción durante la campaña, y puesto que el resultado por distrito es una estimación –ver nota al pie 2–. Por todo esto, sería riesgoso asumir que legisladores de estos distritos enfrentaban un claro mandato para presionar por el referéndum al interior del partido.

**Tabla 1. Posición de los legisladores Conservadores en el referéndum por voto por *Leave* en sus distritos**

		Voto por <i>Leave</i> en distrito			
		<45%	45%-55%	>55%	
Posición legislador	<i>Leave</i>	9.6% (13)	31.1% (42)	59.3% (80)	100% (135)
	<i>Remain</i>	12.9% (24)	44.6% (83)	42.5% (79)	100% (183)

Fuente: elaboración propia

Los datos de la tabla 1 muestran que una clara mayoría de los parlamentarios Conservadores que votaron en contra de la UE representaban distritos con fuertes preferencias por *Leave* (59.3%), mientras que el 31,1% representaba distritos “indiferentes” y menos del 10% distritos apoyando claramente al *Remain*. Por el contrario, la mayoría de los parlamentarios del mismo partido que apoyaban la permanencia representaban distritos “indiferentes” (44,6%), mientras que 42,5% representaba distritos en favor del *Leave* y 12,9% distritos en favor del *Remain*. Adicionalmente, la tabla 2 confirma que el voto promedio por *Leave* en los distritos de legisladores que respaldaban esta opción es más alto que en los distritos de sus colegas que apoyaban el *Remain* (55,9% vs 52,3%). Para chequear la relevancia estadística de esta diferencia, se condujo una prueba *T*, la que rechaza que dicha diferencia no es significativa a un nivel de confianza del 99%. Por lo tanto, el análisis empírico respalda la idea de que la división al interior de los Conserva-

<sup>3</sup> El voto por circunscripción se basa estimaciones realizadas por Chris Hanretty de la Universidad de East Anglia, dado que el referéndum fue organizado por autoridad local. La posición de los legisladores fue tomada del periódico Daily Mirror. Por más detalles ver Pose (2017).

dores sobre el Brexit fue el resultado de la necesidad de los parlamentarios del partido de representar circunscripciones con diferentes preferencias sobre el mismo tema.

**Tabla 2. Comparación de medias de voto por *Leave* en distritos representados por legisladores Conservadores apoyando *Leave* y *Remain***

Voto Legislador Conservador	N	Media	Desv. Estándar	Media de error estándar
Remain	186	53.3%	9%	1%
Leave	135	55.9%	8%	1%

Fuente: elaboración propia

### ¿Qué intereses? Globalización, identidad e ideas en la construcción de la demanda por el Brexit

Hasta el momento, se consideró que los legisladores actuaron representando los intereses de los votantes de sus distritos. ¿Pero qué intereses? El contenido del Brexit no estaba dilucidado antes de la elección; no era evidente quiénes serían los ganadores y los perdedores de una eventual decisión<sup>4</sup>. Este contexto hace que la estrategia seguida por los estudios clásicos de Economía Política de derivar racionalmente los intereses de grupos e individuos en base a su posición en la estructura de la economía internacional y de las potenciales consecuencias de un giro en la política pública (Lake 2009) sea, por decir lo menos, problemático.

Ante esta situación, una alternativa es preguntarse quiénes votaron a favor del Brexit. Distintos estudios socio-demográficos han encontrado que las personas con bajos niveles de educación formal, edad avanzada, trabajadores manuales con salarios estancados y residentes de regiones afectadas por la desindustrialización y la competencia de importaciones fueron los principales partidarios del *Leave* (Financial Times 2016; Goodwin y Heath 2016; The Economist 2016a). Estos trabajos concluyen que el voto puede ser entendido como una respuesta de aquellos “dejados atrás” por la globalización, o en otras palabras de individuos que atraviesan situaciones de inseguridad económica. Si este fuera el caso, entonces uno podría inferir que los legisladores promotores del Brexit estaban representando los intereses materiales de los perdedores de la globalización.

Sin embargo, esta interpretación choca con el hecho de que la campaña a favor del *Leave* no fue principalmente presentada como una herramienta de compensación hacia los individuos y las regiones afectadas por los cambios en la economía global; de hecho, los votantes con tendencia a manifestar preocupación por el impacto de un Brexit en la economía y el empleo apoyaron mayoritariamente la permanencia. Por el contrario, los

<sup>4</sup> Por ejemplo, las consecuencias distributivas son significativamente distintas en un escenario de permanencia en el Mercado Común que en uno de salida del mismo.

votantes del *Leave* manifestaban mayoritariamente entre sus preocupaciones la inmigración y la pérdida de soberanía (Lord Ashcroft 2016).

Una explicación alternativa explora el rol de los valores sociales conservadores y la “política de la identidad”. En esta línea, estudios han reportado asociaciones entre el apoyo hacia el *Leave* y el rechazo del multiculturalismo y otros valores liberales, auto-identificación como “Inglés” en vez de “Británico” e incluso apoyo por la pena de muerte (Lord Ashcroft 2016; Kaufmann 2016). En esta mirada, el voto por Brexit es entendido como una reacción contra los cambios en los valores y tradiciones más que la consecuencia de pérdidas materiales. Sin embargo, este argumento olvida que tanto históricamente, como actualmente (Burgoon 2009), el ascenso del nacionalismo y otras expresiones intensas de identidad están asociados con el incremento del flujo transnacional de bienes y factores de producción, inseguridad económica y ausencia de fuertes mecanismos de compensación o redes de protección.

Este parece ser el caso del Reino Unido, un país bien integrado en la economía mundial pero en el que influyentes expertos, desde economistas renombrados del Banco de Inglaterra hasta revistas especializadas como *The Economist*, advierten sobre una brecha entre regiones en términos de ingresos y productividad, con la consecuencia de una creciente desigualdad y la falta de políticas activas que busquen contener dichas tendencias (BBC 2016a; 2016b, *The Economist* 2016a). Además, evidencia anecdótica y revelada por encuestas coincide en señalar un vínculo entre reacciones identitarias y quejas “económicas” sobre los supuestos efectos negativos de la inmigración en los salarios y en las presiones sobre el estado de bienestar (*The Economist* 2016b, YouGov 2016). Por ende, para entender como esta retroalimentación entre intereses materiales y reacciones identitarias ha influenciado el Brexit puede ser de ayuda atender al rol de las ideas y las narrativas.

### **Las ideas en la “construcción” del interés por el Brexit**

Distintos estudios en Economía Política han comenzado a cuestionar la idea de que los agentes son capaces de transformar automáticamente su situación material en “intereses” y luego en “preferencias” sobre las políticas (Rodrik 2014). Desde distintas perspectivas, estos señalan que las visiones sobre el mundo, los supuestos y otros dispositivos ideacionales ayudan a los individuos a definir sus intereses y a escoger caminos para satisfacerlos. Siguiendo esta idea, puede ser argumentado que luego de una crisis financiera como la vivida en 2008, situación en que las ideas parecen ser particularmente poderosas (Blyth 2002), dos narrativas sobre las fuentes de los problemas del país entraron en competencia. Una culpa al sector financiero y a las políticas de austeridad que siguieron a la crisis, mientras que la otra se enfoca en los efectos de la inmigración y la pérdida de soberanía debido al “avance” de Bruselas. Una encuesta de YouGov de 2016 ilustra esta diferencia: para los partidarios del Remain las tres principales causas de los problemas británicos eran los bancos, el gobierno Conservador y la creciente desigualdad; para los partidarios del Leave los equivalentes eran las regulaciones de la UE, los inmigrantes dispuestos a trabajar por bajos salarios y el anterior gobierno Laborista (YouGov 2016).

Evidentemente, la segunda narrativa ha sido más exitosa. Los motivos de esto sin dudas merecen mayor investigación, aunque el rol de UKIP como un emprendedor político capaz de desplegar este mensaje entre los perdedores de los fenómenos económicos recientes es un punto de partida necesario. En todo caso, lo importante a resaltar aquí es que mediante una conexión discursiva entre la UE y los problemas de los británicos, se logró construir exitosamente un “interés” en el Brexit entre los votantes desfavorecidos por su situación económica y la de sus regiones.

El éxito de esta narrativa también contribuye a entender por qué todos menos 10 parlamentarios Laboristas apoyaron el *Remain*, a pesar de que 70% de ellos representan distritos que votaron por el *Leave*<sup>5</sup>. La manera en que el Brexit fue presentado no era aceptable para ninguna de las alas del Laborismo. Como señaló con algo de resignación un parlamentario Laborista en una conferencia en la London School of Economics, en este tema era en lo único, aunque claro que por distintas razones, en lo que las actuales y enfrentadas alas de su partido podían coincidir: para los seguidores de la vía centrista impulsada por el ex primer ministro Tony Blair, el Brexit era un atentado contra la globalización que entusiásticamente apoyan; para los seguidores de la vía izquierdista del actual líder del partido Jeremy Corbyn, aunque la UE sea ante sus ojos un proyecto neoliberal, la política de la identidad detrás del discurso anti-inmigración no es más que una expresión de racismo.

Por el contrario, los Conservadores podían adaptarse cómodamente a un discurso que subrayaba la necesidad de preservar las tradiciones británicas, incluso si esto implicaba restringir la inmigración y defender la soberanía parlamentaria de Westminster frente a la UE. Por ende, un grupo de ellos siguió dicho camino como estrategia para mantener e incluso mejorar sus perspectivas electorales. Si este argumento es correcto, entonces el Brexit puede ser entendido como una peculiar combinación de dinámicas de representación y construcción de intereses.

## Reflexiones finales

Fenómenos complejos como el Brexit ponen a prueba la capacidad de las teorías de Economía Política de dar cuenta de nuevos, relevantes y hasta sorprendentes acontecimientos. Este capítulo combina distintos elementos teóricos en busca de procurar un mejor entendimiento de una de las rupturas claves del mundo anglo-sajón que, como indica la introducción a este Anuario, constituyen sucesos claves de la realidad internacional actual. Los cimbronazos de la crisis de 2008 aún resuenan en el mundo desarrollado, y avanzar en el entendimiento de cómo se procesan domésticamente es crucial para luego comprender sus repercusiones internacionales. Y para ello las dinámicas de representación y construcción de intereses son elementos centrales a tener en cuenta.

---

5 Lo que es más, los 10 “disidentes” representan distritos favorables a la permanencia.

## Bibliografía

- BBC (2016). "Carney warns about popular disillusion with capitalism." En línea <http://www.bbc.co.uk/news/business-38210169>. Último acceso 30/12/2016.
- Blyth, Mark (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Burgoon, Brian (2009). "Globalization and backlash: Polanyi's revenge?" *Review of International Political Economy*, 16(2), 145-177.
- Financial Times (2016). "UK areas with wage stagnant are most anti-EU." En línea <https://www.ft.com/content/fe5c6b4e-32f8-11e6-bda0-04585c31b153>. Último acceso 30/12/2016.
- Goodwin, Matthew y Heath, Oliver (2016). "Brexit vote explained: poverty, low skills and lack of opportunities." En línea <https://www.jrf.org.uk/report/brexit-vote-explained-poverty-low-skills-and-lack-opportunities>. Último acceso 30/12/2016.
- Kaufmann, Eric (2016). "It's NOT the economy, stupid. Brexit as a story of personal values." *LSE Blog British Politics and Policy*. En línea <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/personal-values-brexit-vote/>. Último acceso 30/12/2016.
- Lord Ashcroft (2016). "How the United Kingdom voted on Thursday... and why." En línea <http://lordashcrofthpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/>. Último acceso 30/12/2016.
- Pose, Nicolás (2017). "The repeal of the Corn Laws and Brexit in comparative perspective: the enduring role of interest representation, the renewed role of ideas". *Journal of Public and International Affairs*. En edición.
- Rodrik, Dani (2014). "When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations." *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 189-208.
- The Economist (2016a). "Collateral damage. The impact of Free Trade." En línea <http://www.economist.com/news/britain/21702791-britain-unusually-open-trade-unusually-bad-mitigating-its-impact-collateral-damage>. Último acceso 30/12/2016.
- The Economist (2016b). "Global Politics. League of Nationalists." En línea <http://www.economist.com/news/international/21710276-all-around-world-nationalists-are-gaining-ground-why-league-nationalists>. Último acceso 30/12/2016.
- YouGov (2016). "EU referendum: Provincial England versus London and the Celts." En línea <https://yougov.co.uk/news/2016/03/24/eu-referendum-provincial-england-versus-london-and/>. Último acceso 30/12/2016.

# A CIEN AÑOS DE LA REVOLUCIÓN: LEGADOS DEL PASADO EN LA PROYECCIÓN GEOPOLÍTICA DE RUSIA

*Santiago Caetano*<sup>1</sup>

La postura oficial del Kremlin en torno al debate sobre qué celebrar en el marco del centenario de la Revolución de Octubre, permite ubicar la importancia simbólica de la misma como eje de reflexión sobre la centralidad del poder estatal y supone entrever la existencia de legados, tanto imperiales como soviéticos, en el marco de una proyección geopolítica actualizada y de carácter multidimensional.

Asimismo, la renuencia del oficialismo en subrayar virtudes de una revolución que significó el derrumbe de la Rusia Imperial refleja las sensibilidades del gobierno actual en torno al rol de la participación ciudadana en los asuntos políticos. De igual importancia supone la potencial amenaza desestabilizadora que implica la intermediación de agentes extranjeros en los asuntos internos así como la inconveniencia de adoptar políticas liberales en relación a la promoción y defensa del interés nacional<sup>2</sup>. En este sentido, la promulgación de leyes que regulan las sanciones a las manifestaciones públicas no autorizadas; la ley que prohíbe la actividad de ONGs extranjeras “indeseables”; así como la ley que prohíbe la “propaganda homosexual”, son ejemplos que refieren a un contexto actual en el que la dimensión local-global adquiere cada vez mayor relevancia en el marco de la eterna pugna geopolítica con Occidente.

Este artículo apunta a examinar sintéticamente cómo Rusia consolida una reconfiguración de su poder estructural en el marco de un actual sistema internacional en transición. En este sentido, se plantea la pregunta de cómo los procesos de la globalización, que otrora influyeron en la implosión de la Unión Soviética, resultan ser hoy funcionales a la consolidación del poder estatal ruso, tanto en términos de autonomía interna como de influencia en los resultados de los acontecimientos externos. A raíz de ello, se expondrá sobre cómo los avances tecnológicos, propios de un sistema internacional de carácter heterogéneo e interdependiente como el actual, favorecen la consolidación de postulados geopolíticos históricos de Rusia, en tanto la conformación de una hegemonía regional como plataforma por la pugna de poder a nivel internacional.

---

1 Estudiante del Diploma de Especialización en Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

2 En el artículo “Revolution: What Revolution? Russia Asks 100 Years Later” *The New York Times* 10 de marzo del 2017, el autor, Neil MacFarquhar menciona: “en un foro reciente, Vladimir R. Medinsky, el conservador ministro de cultura, dijo que la revolución subraya los peligros de dejar gobernar a los liberales, porque ellos siempre ponen su interés personal por sobre los de Rusia” (traducción personal). Acceso: <https://www.nytimes.com/2017/03/10/world/europe/russian-revolution-100-years-putin.html?mcubz=1>

Por lo tanto, se analizará la construcción de una nueva jerarquía regional tras el proceso de fragmentación de la post-guerra fría, con fuerte anclaje en la profundización de una interdependencia cultural y productiva para la conformación de una comunidad de seguridad actualizada. Luego, en lo concerniente a la articulación región-mundo, se trabajará en base a las nuevas coyunturas políticas en Occidente, las implicaciones de la guerra en Ucrania y la intervención en Siria para dar cuenta del rol cada vez más proactivo de Rusia a nivel internacional, con una marcada proyección euroasiática y revisionista de la hegemonía de Occidente en el orden mundial.

### **La reconstrucción de la hegemonía regional**

La intensificación de los procesos transnacionales así como la acelerada mundialización del capitalismo tras la caída del muro de Berlín, derivaron en la obsolescencia de la pugna geopolítica ideológica así como de la centralidad de los aparatos burocráticos estatales, en el marco del nuevo escenario geoeconómico global de la post-guerra fría. Por su parte, las políticas de *glasnost* y *perestroika* promovidas por Gorbachov a fines de los años 80 propiciaron un proceso de descentralización del poder estatal y con ello la fragmentación y consiguiente desaparición del Estado soviético. En este sentido, la importancia de las identidades nacionales y como consecuencia los conflictos interculturales que ya se avizoraban dentro de los confines de la Unión Soviética, constituye hoy un aspecto central en la proyección estratégica de Rusia hacia la región, así como también refiere a sus fortalezas y debilidades en el marco de una nueva construcción hegemónica regional.

A propósito de ello, resulta elocuente tomar en consideración lo propuesto por Samuel Huntington, entorno a la importancia de los bloques civilizatorios como eje de cooperación y conflicto en la conformación de bloques regionales, en el marco de un proceso de transición hacia un orden multipolar-multicivilizacional. En la región-civilización que el autor denomina como “ortodoxa”, Rusia se muestra como el Estado-nación dominante tanto por la interdependencia en infraestructura heredada de la Unión Soviética, como con motivo de significados intersubjetivos a partir de una acumulación cultural histórica común, en los que las minorías rusas, la Iglesia Ortodoxa y el pasado soviético son factores determinantes. Al respecto, resulta de especial interés la evocación al concepto de “*Russkiy Mir*” (mundo ruso) que hizo Vladimir Putin con motivo de la anexión de Crimea en 2014, a través del cual plantea que “*los rusos son una nación dividida por las fronteras post-soviéticas*”. Sin embargo, desde la post-guerra fría hasta nuestros días, la influencia rusa en la región se ha visto amenazada por las ambiciones geo-estratégicas de Turquía, aunque con resultados dispares, a partir del fortalecimiento de la cooperación con las nuevas repúblicas independientes de Asia Central y Azerbaiyán, así como por la Unión Europea, a través de la iniciativa *Eastern Partnership (EaP)* con Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia y Azerbaiyán.

La hegemonía en el exterior cercano es de vital importancia para Rusia. La ausencia de accidentes geográficos significativos en las cercanías de los centros de poder, ha generado la histórica necesidad de expansión territorial, por medio del establecimiento de zonas *buffer*, con motivo de contener las invasiones y mantener la seguridad de sus zonas más pobladas. Esta necesidad geopolítica tiene su correlato en la actualidad con la institucio-

nalización de una gobernanza regional. En el marco de un contexto de configuraciones regionales, la construcción de un regionalismo euroasiático que represente los intereses particulares de las ex repúblicas soviéticas es clave en el reposicionamiento geopolítico de Rusia. En este sentido, el apoyo a la instauración de gobiernos autocráticos en Estados alineados como Bielorrusia, Kazajistán y Kirguistán; así como el congelamiento de conflictos en países que han buscado el apoyo de occidente, como Moldavia, Ucrania y Georgia; son funcionales a la demarcación de una zona de influencia, tanto a través de la coerción como de la cooperación.

La estrategia oficial actual de Rusia en pos de consolidar su influencia se despliega en el marco de tres conceptos fundamentales: *za rubiezhëm* (“el exterior cercano”); *Russkiy Mir* (“el mundo ruso”); y *sootestestvennik* (“compatriota”, “el que está con la patria”) (Milosevich, 2016, p.-36). La creciente importancia de la Iglesia Ortodoxa, así como los medios de comunicación y la diáspora rusa como actores transfronterizos en el exterior cercano, permiten fortalecer lazos de interdependencia asimétrica, aunque en distintos grados, entre Rusia y el resto de las repúblicas ex-soviéticas, a excepción de los países bálticos. Asimismo, el pasado soviético forjó una cultura política común a partir de ordenamientos político-institucionales similares, caracterizados por ser regímenes autocráticos, con oposiciones débiles y casi nula alternancia en el poder.

Tanto la doctrina imperial del siglo XIX propuesta por Serguei Uvarov de “autocracia, ortodoxia y nacionalidad”<sup>3</sup> así como el proceso de soviétización a partir de la doctrina de “socialismo en un sólo país” aplicado por Stalin, parecen complementarse en la actualidad sobre la base de un ideario común de desarrollo, valores y concepciones del mundo compartidas. Los incentivos a emular un modelo de gobierno autocrático con el poder centralizado en las burocracias estatales y los grupos oligárquicos; la importancia de las instituciones religiosas y la preponderancia de las instituciones militares en los idearios nacionales; así como el establecimiento del ruso como *Lingua Franca* regional van en este sentido.

En pos de consolidar el poder central del Estado y la jerarquía rusa ortodoxa en una federación plurinacional y multiconfesional como Rusia (sobre todo a partir de la amenaza separatista en Chechenia, Ingushetia y Daghestán), los gobiernos de Putin y Médvedev han promovido el fortalecimiento de un regionalismo, con motivo de institucionalizar la hegemonía rusa en la región y consolidar una comunidad de seguridad económicamente interdependiente. La Collective Security Treaty Organization (CSTO), aunque creada en la época de Yeltsin, es fortalecida en el último gobierno de Vladimir Putin por medio de la instalación de una base militar en Kirguistán, así como la presencia militar en Tayikistán en el control fronterizo conjunto en la frontera con Afganistán y la intermediación en el conflicto por Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán. En el plano económico-comercial, es relevante la consolidación de la unión aduanera con Kazajistán y Bielorrusia en 2009, así como el establecimiento de la Unión Euroasiática en 2015 en la que también se suman Kirguistán y Armenia. Sin embargo, el conflicto con Ucrania, que durante el anterior gobierno de Yanukovitsch estaba en proceso de ne-

---

3 Serguei Uvarov fue Ministro de Educación bajo el mando del Tsar Nicolás I, en 1832.



gociación para integrar el proyecto euroasiático; las sanciones de Occidente y la baja de los precios del petróleo desafían al proyecto regional y la capacidad de Rusia en generar consensos y actuar como proveedor de seguridad en la región, en el marco de una crisis económica y con crecientes dificultades para proveer bienes regionales.

### **Articulación Región-Mundo, los nuevos contextos**

El carácter continental del país en una región geográfica clave para el control de los asuntos mundiales como Eurasia, así como el acelerado crecimiento económico en la primer década del Siglo XXI con motivo de los precios de las *commodities*, permiten posicionar a Rusia como una de las potencias emergentes más importantes representadas en el grupo de los BRICS. En este sentido, en el marco de un bilateralismo privilegiado con China, Rusia aprovecha este grupo como una plataforma. Como afirma Detlef Nolte, las potencias regionales tienden a ser hegemónicas en sus respectivas regiones y contra hegemónicas respecto al orden mundial imperante (Nolte, 2010).

Actualmente, la articulación con China en la conformación de modelos de desarrollo comunes como el proyecto de la Ruta de la Seda, que incluye a Asia Central y Turquía, así como en los asuntos militares con respecto a Corea del Norte y los ejercicios navales conjuntos en el Mar de China; la iniciativa de crear un marco de negociación con Turquía e Irán (potencias rivales en Oriente Medio), sin Estados Unidos, para tratar la guerra en Siria; así como la cooperación en América Latina con los países del Alba; son claros ejemplos de una actitud proactiva de Rusia en el sistema internacional en la promoción de un orden multipolar.

Con respecto a la situación en Siria, los avances de la intervención rusa fortalecen su influencia en la escena internacional, mediante el apoyo a la consolidación del gobierno de Bashar al-Asad así como por la contención de los avances del Estado Islámico en el país. Los logros en su estrategia de mantener al presidente sirio en el poder posicionan a Rusia como un aliado confiable y como un actor clave en Oriente Medio.

Por otro lado, a partir de documentos oficiales como el *Concepto de Política Exterior* (2000) así como *Las prioridades en el desarrollo de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa* (2003), ya se puede advertir la preponderancia de las guerras electrónicas y de información así como el desarrollo en la capacidad de ciber-ataques, en la prospectiva estratégica de este país para la influencia en los conflictos internacionales. Asimismo, en lo que refiere a la creciente importancia de los medios de comunicación en la configuración de poder estructural (Sanahuja, 2008), la participación activa de los medios *Russia Today* y *Sputnik* en la difusión de noticias globales, con particular importancia en la cobertura de las elecciones de EE.UU. y Francia, han sido criticados por países occidentales en influir en la opinión pública e incidir en las votaciones. Estos medios son acusados de ser una herramienta política del Kremlin y de generar campañas de descrédito de las instituciones democráticas europeas.

Las implicaciones de la interferencia rusa en las elecciones de Estados Unidos en 2016 y Francia en 2017, con el resultado de la asunción de Trump y la mayor votación del Frente Nacional en su historia, respectivamente, así como las acusaciones sobre un posible involucramiento en el Brexit; el apoyo a agrupaciones nacionalistas en Europa,

reaccionarias a la supranacionalidad de la Unión Europea y a los procesos de la globalización, lo que en el marco de la actual crisis migratoria desafía dicho proceso de integración; nos permite visualizar los nuevos contextos en los que Rusia intenta maximizar su poder relativo en relación a Occidente. De este modo, en el marco de una crisis de los partidos tradicionales en las democracias europeas y el crecimiento de discursos contra hegemónicos dentro de las principales potencias, Rusia, visualiza en las contradicciones de y entre las democracias occidentales una oportunidad para ejercer influencia y promover visiones diferentes en Occidente.

Los cruces de Donald Trump con Angela Merkel, en términos de comercio inter-regional, seguridad colectiva y tratamiento del cambio climático van en este sentido. Las aseveraciones de Merkel tras la Cumbre del G-7 en Taormina son explicativas de las diferencias políticas entre la Unión Europea y Estados Unidos: “...*los tiempos en los que podíamos contar con otros están de alguna manera terminados, como lo he experimentado en los días anteriores...todo lo que puedo decir es que nosotros, los europeos, debemos tomar nuestro destino con nuestras propias manos*”<sup>4</sup>. Esta disminución en la cohesión política dentro de Occidente abre nuevos espacios de acción para las potencias emergentes, por lo que Rusia cuenta con mayor margen de maniobra para incidir en los cursos de acción de la política global, y así, aumentar su porción de poder mundial y consolidar su influencia internacional.

### **Consideraciones finales**

El gobierno de Vladimir Putin ha aprovechado el nuevo entramado heterogéneo de la interdependencia económica con Occidente para satisfacer las históricas necesidades geopolíticas de Rusia: la consolidación de su influencia en el exterior cercano a fin de asegurar la supervivencia de los rusos ortodoxos, con Moscú como epicentro. En lo que va del Siglo XXI, el Kremlin ha intentado construir un regionalismo de carácter soberanista, en base a la consolidación del poder central del Estado, desde una perspectiva claramente realista. Tras la consolidación de una presencia hegemónica en la región, Rusia ha llevado a cabo una política internacional proactiva en relación a los asuntos globales; tanto por la articulación privilegiada con China, así como por la campaña militar en Siria y su articulación en Medio Oriente.

En este sentido, resulta clave entender este proceso de re-emergencia de Rusia como poder regional/internacional desde un abordaje multiparadigmático (Nolte, 2010), por lo que un análisis únicamente liberal, realista o constructivista sería insuficiente para entender a Rusia en el actual sistema global. Desde esta perspectiva, aquellas visiones que discuten el poder relativo de este país, únicamente en base a la pérdida de soberanía que significó la implosión de la URSS o al menor tamaño relativo de su economía, ensombrecen las implicaciones de la creciente importancia de nuevas ontologías de poder,

---

4 Ver cita del discurso de Angela Merkel en Munich en: Jon Henley “Angela Merkel: EU cannot completely rely on US and Britain any more”. *The Guardian* 28 de mayo 2017. Acceso: <https://www.theguardian.com/world/2017/may/28/merkel-says-eu-cannot-completely-rely-on-us-and-britain-any-more-g7-talks>

presentes en el actual debate teórico de las Relaciones Internacionales. A cien años de la Revolución, el Kremlin, frente a la peligrosidad de los cambios radicales que pueden generar los sacudones ciudadanos en el *statu quo*, visualiza en la actual sociedad global de la información un terreno fértil para incidir y propiciar resultados que favorecen sus intereses en la pugna con Occidente.

## **Bibliografía**

- Bizzozero, Lincoln (2015) *Aproximación a las Relaciones Internacionales, Una Mirada desde el siglo XXI*, Montevideo, Uruguay: Ediciones Cruz del Sur.
- MacFarquhar, Neil (2017) "Revolution: What Revolution? Russia Asks 100 Years Later" *The New York Times* 10 de marzo. Acceso: <https://www.nytimes.com/2017/03/10/world/europe/russian-revolution-100-years-putin.html?mcubz=1>
- Milosevich-Juaristi, Mira (2016) "El proceso de "reimperialización" de Rusia, 2000-2016" *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 11, 15 de julio. Acceso: <http://www.realinstituto-elcano.org/wps/wcm/connect/6a1149ad-2ed5-400e-8e0f-e40b1d5c6c4b/DT11-2016-MilosevichJuaristi-Proceso-reimperializacion-Rusia-2000-2016.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1468936034288>
- Nolte, Detlef (2010) "How to compare regional powers: analytical concepts and research topics". *British International Studies Association* 36, pp. 881-901. Acceso: [https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/publications/how\\_to\\_compare.pdf](https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/publications/how_to_compare.pdf)
- SANAHUJA, José Antonio (2008), "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 297-384

# GRECIA EN LOS AÑOS DE LA CRISIS ECONÓMICA: ¿EXISTE SALIDA?

*Dimitrios Drosos<sup>1</sup>*

El término “crisis económica”, uno de los términos más utilizados durante la última década, expresa, cada vez más, la realidad griega. Aunque por primera vez en Irlanda tiene lugar una crisis económica, a mediados de la primera década del s. XXI, este fenómeno afectó principalmente y con mayor duración a los países del sur de Europa y sobre todo Grecia, Chipre, Portugal, España e Italia. Sin embargo, todos los países en crisis encontraron en el nivel de su infraestructura y el ímpetu de sus gobiernos una base sólida que permitió a las respectivas sociedades un optimismo que en el caso de Grecia, todavía no se ha notado ni en la realidad social ni en las encuestas realizadas.

En España, por ejemplo, la falta de una oposición alternativa hasta 2015 –cuando aparece “Podemos” con su retórica anticonformista y contra la austeridad- a pesar de las dificultades que encontró el gobierno conservador, permitió, la disminución del paro, el aumento del PIB (Producto Interno Bruto) y el reajuste en gran medida de su presupuesto, bajo el coste de la limitación del estado social. Las cifras indican que el año 2017 España recuperará el volumen de su economía<sup>2</sup> del año 2008, el último antes de la crisis; sin embargo, tendrá que esperar hasta 2020 para ver disminuir el porcentaje de paro y el déficit presupuestario a cifras de 2008.<sup>3</sup>

En el caso de Grecia la voluntad política, por si sola, no ha sido suficiente para solucionar un problema que afecta todas las manifestaciones de la vida humana e influye las realidades económica, social, ambiental, cultural y política del país. En Grecia, la oposición ha jugado un papel ambiguo sin apoyar ninguna de las reformas propuestas por los gobernantes. Además la existencia desde el inicio de la crisis de fuerzas políticas anticonformistas y con retórica contra la austeridad, obligó al gobierno a tardar en tomar medidas de reajuste. Los gobiernos griegos, sin el apoyo del pueblo, no se atreven a tomar medidas y dan más prioridad al coste político y menos a la recuperación de la economía. A causa de estas actitudes se aumentó de modo dramático el déficit, disminuyó y sigue

---

1 Profesor de la Universidad Nacional y Kapodistriaca de Atenas.

2 <http://www.camara.es/la-economia-espanola-consolida-la-recuperacion-en-2015>  
<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6927822/08/15/La-economia-espanola-recuperara-su-tamano-previo-a-la-crisis-en-2016.html>  
[http://economia.elpais.com/economia/2016/02/15/actualidad/1455570155\\_143299.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/02/15/actualidad/1455570155_143299.html)

3 [http://economia.elpais.com/economia/2016/06/02/actualidad/1464850119\\_447247.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/06/02/actualidad/1464850119_447247.html)  
<http://www.eleconomista.es/indicadores-espana/noticias/7919608/10/16/La-tasa-de-paro-dismi-nuye-hasta-el-1891-la-mas-baja-en-6-anos.html>

disminuyendo el PIB<sup>4</sup> y no se sabe, si o cuando la economía recuperará la dimensión anterior a la crisis.

La crisis de 2008, aunque económica al principio, podemos afirmar que se transformó, también, en crisis de valores y de la sociedad. Eso se debe, entre sus múltiples causas, a la imposición por parte de la Unión Europea de un programa basado en la austeridad sin tener en cuenta el carácter social del estado que condujo gran parte de la población a la pobreza y la desesperación, provocando una crisis cultural también. Consecuencia de esta realidad fueron las continuas movilizaciones de pueblo que no permiten una vida política pacífica.

Desde el momento que se inició la crisis económica en Grecia se celebraron 5 veces elecciones nacionales (2009-2012 mayo y junio-2015 enero y septiembre), 2 veces elecciones para el parlamento europeo (2009-2015) y 1 vez referéndum (2015) para la aceptación o no del rescate económico ofrecido por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. Esta realidad electoral, y sobre todo, los dobles procedimientos de los años 2012 y 2015 obstaculizaron el camino del país hacia la salida de la crisis y la vuelta a ritmos de vida ordinarios. Sin embargo, esos mismos procesos electorales demostraron que ni el pueblo griego ha entendido la realidad crítica, en la cual se ha envuelto el país, ni los políticos han tenido la fuerza de realizar las reformas necesarias –pero difíciles- que garantizarían la vuelta a la normalidad.

Para poder explicar y aún más para que sean entendidas las realidades social y económica actuales de Grecia debemos presentar los partidos que dominan la vida política desde el inicio de la crisis. Más concretamente:

- SYRIZA (Coalición de la Izquierda Radical): es la evolución de la Coalición de la Izquierda y el Progreso, producto de la unión –entre otros- del Partido Comunista Griego y el Partido del euro-comunismo griego. Es un partido que se forma el año 1988, como intento de unir todos los pequeños partidos de la Izquierda. En las elecciones del 2009 llega a un porcentaje de 4.6% y elige 13 diputados. Durante los años que siguen, y bajo el mando del joven Alexis Tsipras ofrece una alternativa a las políticas de austeridad que siguen los gobiernos griegos. En las dobles elecciones del 2012 llega a un porcentaje nunca visto por partidos de la izquierda (16,78% en las primeras y 26,89% en las segundas elecciones). En 2015 consigue el primer puesto con 36.34% pero no llega a la mayoría absoluta y forma gobierno con el apoyo y la participación de un pequeño partido de la derecha nacionalista, “Griegos Independientes”. Lo mismo pasa en las elecciones de septiembre del mismo año, cuando llega al 35,46%. Desde entonces sigue una política parecida a las anteriores de los partidos tradicionales que se basa en la austeridad y los recortes. Asimismo, los continuos cambios de la política ejercida por el gobierno de Syriza y la falta de un fijo y estable programa fiscal condujeron a la disminución dramática de su influencia política.

---

4 En Grecia el PIB disminuyó desde el 2008 hasta 2013. En 2014 hay un cambio y se consigue un aumento de 0.5% pero el 2015 se volvió a cifras negativas.

- En una de las encuestas más recientes<sup>5</sup> la mayoría del pueblo griego considera las medidas tomadas por SYRIZA las más duras de todos los años de la crisis.
- Nueva Democracia: es un partido de centro-derecha, miembro del Partido Popular Europeo. Es la primera fuerza política durante el estallido de la crisis económica. Su presidente y Primer Ministro de Grecia (2004-2009) Konstantinos Karamanlis en el año 2008 anuncia la crisis y su duración: “La crisis tendrá intensidad y duración sin preavisar”<sup>6</sup>. A pesar de esto, durante los primeros años del gobierno socialista (2009-2012) Nueva Democracia sigue una retórica contra las medidas tomadas y contra la austeridad impuesta por el gobierno y (la llamada) TROIKA (Unión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional). A causa de la crisis del gobierno socialista del 2011 se obliga a apoyar un gobierno de coalición y de esa manera acepta tanto la existencia de la crisis como la política de austeridad y recortes. En las dobles elecciones de 2012 consigue el primer puesto pero con los peores resultados del partido en su historia. En 2015 se convierte en partido de oposición y bajo el mando de Kyriakos Mitsotakis<sup>7</sup> aspira el primer puesto en las próximas elecciones ya que en las encuestas aparece primero con amplio margen (más de 15%) sobre SYRIZA. Es el único de los partidos tradicionales griegos que sigue ejerciendo influencia en el pueblo.
  - PASOK: es el partido socialista griego, en cargo durante los primeros años de la crisis. A causa de las medidas tomadas vio su porcentaje disminuir de 43,92% en las elecciones del 2009 a 13,18% y 12,28% en las dobles elecciones del 2012. A pesar de esa disminución participó al gobierno que se formó apoyando como Primer Ministro a Antonis Samaras, líder de Nueva Democracia. En las dobles elecciones de 2015 su porcentaje disminuyó aún más llegando al 4,68% y 6,29% respectivamente.
  - Griegos Independientes: es un partido político de ideología de la derecha nacionalista y retórica contra la austeridad y los recortes. Se formó en febrero de 2012 y aparece, por primera vez, en las dobles elecciones de ese año. Desde entonces representa la respuesta conservadora contra las políticas de la Unión Europea. En las dobles elecciones de 2015 apoyó la formación de gobiernos con el partido de Syriza. En las últimas encuestas no consigue el 3%, porcentaje necesario para la elección de diputados en las próximas elecciones.

---

5 La encuesta se presentó en la cadena televisiva SKAI el 29 de mayo de 2017. <http://www.elftherostypos.gr/politiki/103947-dimoskopisi-pamak-16-monades-mprosta-i-ndapo-ton-syriza/>

6 <http://www.parapolitika.gr/article/96383/h-profitiki-omilia-toy-karamanli-2009-kai-i-asteia-apantisi-toy-papandreoy>

7 Hijo del, recién fallecido, ex-Primer Ministro de Grecia y Presidente del partido Nueva Democracia Konstantinos Mitsotakis.

- Amanecer Dorado (Aurora Dorada): es partido de la extrema derecha y de ideología nacional-socialista. Surgió como fuerza parlamentaria en las dobles elecciones de 2012. Su porcentaje varía entre 6.22% y 6.99%. En las dobles elecciones de 2015 Amanecer Dorado llega al tercer puesto de las fuerzas políticas griegas. En las encuestas de los últimos meses sigue conservado su porcentaje.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se hace visible un gradual cambio de la política. Sin embargo, a diferencia de otros países (Chipre, España, Portugal), ese cambio se realiza con un ritmo muy lento. El pueblo griego no puede aceptar ni la necesidad ni la utilidad de esos cambios radicales. La mayoría de los griegos todavía sueña con las conquistas económicas y sociales de las décadas anteriores. Según Glykatzi-Arveler “el problema de Grecia y de su pueblo es la falta de aspiración, de un sueño por el cual lucharán. Por lo que se lucha hoy en día es el rescate o no, la austeridad o no. Pero después no hay nada, ningún proyecto para el futuro. Los griegos en su pensamiento van a donde les prometen dinero. Y eso crea los problemas”<sup>8</sup>.

En las elecciones celebradas en los últimos 8 años, ganaron los que prometieron reparto de dinero. Papandreou en 2009 prometió desarrollo económico, consideró la crisis como invención de los conservadores y aseguró que los socialistas eran capaces de encontrar la solución sin la necesidad de medidas de ajuste. En 2012, Samaras, por su parte, prometió congelar los nuevos recortes y la moderación de la austeridad. Entre sus promesas estuvieron la disminución de los impuestos y del IVA. Durante sus 3 años de gobierno, solamente en el tercero se vio un intento de realizar parte de sus promesas. Pero el cambio de gobierno y política no le permitió continuar con los cambios. En 2015, Tsipras fue elegido gracias a su propuesta revolucionaria de volver a las realidades económicas de décadas anteriores. Durante su primer período gubernamental (Enero - Septiembre de 2015) intentó la prometida vuelta al “pasado glorioso” de Grecia, pero los resultados le decepcionaron y el país se condujo a control de capitales. Después de las elecciones de septiembre de 2015, y la aprobación del 3er convenio de rescate la política cambió de modo radical, siguiendo una retórica radical-izquierdista, cuya realización parece neo-liberal<sup>9</sup>.

Durante los últimos 11 meses, después de la primera evaluación del programa de rescate firmado en 2015, el gobierno griego intenta llevar a cabo la segunda evaluación. Este procedimiento empezó en octubre de 2016 y hasta la hora no está concluido. Entre tanto, los ministros del gobierno, provenientes en su mayoría de una ideología izquierdista que no admite reformas de privatización de empresas nacionales o inversiones capitalistas, no intentan a implementar las leyes vigentes, y de esa manera todo tipo

---

8 Escritora e histórica griega. Profesora de la Universidad de la Sorbona. Primera mujer directora del Departamento de Historia (1967) y primera mujer Rectora de la Universidad de la Sorbona (1976) en sus 700 años de historia. Acceso: <http://www.in2life.gr/features/faces/face/289457/arveler-otan-moy-lene-oti-yparhei-krish-gelao.html>

9 <http://www.newsbomb.gr/politikh/political-parties/story/619687/ekloges-2015-ayto-cinai-to-kyvernitiko-programma-toy-syriza>

de reformas se ponen en peligro. Como consecuencia de los continuos retrasos, en los últimos encuentros del Eurogroup, fue obligación de Grecia de conseguir un superávit económico de, por lo menos, 3.5% durante los 5 años siguientes y además votar nuevas leyes de recortes en el caso de no conseguirlo.

El gobierno griego, fiel a su carácter europeo, votó en mayo del año en curso todas las leyes necesarias para que se concluya la evaluación del programa. Sin embargo, los aliados europeos, todavía, no consideran las promesas griegas, aunque ya presentadas como ley, válidas y no han permitido el reintegro de la segunda parte de la ayuda de rescate. Además, aunque el Fondo Monetario Internacional en sus informes considera la deuda exterior de Grecia no-viable, ninguna medida de reajustar esa deuda ha sido aceptada por parte de la Unión Europea.

Concluyendo se puede afirmar que, aunque muchas veces se acusa la política diacrónica de los partidos tradicionales como la causa de la crisis económica de nuestros días, han existido voces y personalidades políticas que intentaron en su época realizar reformas y reajustes que, todavía hoy en día, se consideran novedosos. Esas personalidades habían entendido la utilidad de esas reformas pero encontraron la reacción de los partidos de la oposición y de los sindicatos. Vale la pena mencionar las palabras del recién fallecido Konstantinos Mitsotakis, Primer Ministro de Grecia (1990-1993) quien, apoyando su política de reformas y reajuste, remarcaba que: “El problema trágico de la economía griega es que no aguanta cargas y déficit; además, no está lejos el momento que Grecia no podrá tomar préstamos y suplicante recurrirá al Fondo Monetario Internacional.”<sup>10</sup>

---

10 <http://www.enikos.gr/society/518032/otan-o-konstantinos-mitsotakis-proeido-poiouse-to-1994-oti-i-ellad>



# EL DESPERTAR DE LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA EN LA ERA TRUMP: ENTRE PERCEPCIÓN Y REALIDAD

*Sophie Wintgens<sup>1</sup>*

En los últimos años, en Europa y en América Latina han surgido hechos relevantes que inciden en la política latinoamericana de la Unión Europea (UE). Por un lado, la crisis de refugiados e inmigrantes, la expansión electoral de partidos extremistas y populistas, la salida del Reino Unido de la UE y el terrorismo, han afectado la acción y las políticas comunitarias europeas en Latinoamérica. De la misma forma que los cambios políticos en Brasil y Argentina, la crisis en Venezuela, el restablecimiento de las relaciones formales de Cuba con Estados Unidos, el proceso de paz en Colombia y las reuniones entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la UE<sup>2</sup>.

Factores estructurales, tales como la disminución de la demanda de China de las materias primas latinoamericanas, y coyunturales, tales como la elección de Donald Trump en Estados Unidos plantean una nueva realidad y posibilitan a la UE la oportunidad de reafirmarse en América Latina. Entre percepción y realidad, en qué punto están hoy las relaciones UE-América Latina?

## **La proyección del modelo europeo en América Latina**

Desde el lanzamiento del Mercosur, sus Estados miembros han considerado a la UE como una referencia en cuanto al proceso de integración regional. Por su parte, la UE siempre ha percibido al Mercosur como un bloque coherente con el cual se puede negociar un ambicioso acuerdo de asociación interregional. Aunque las agendas comerciales europeas y estadounidenses en América del Sur parecían bastante similares en la práctica, la visión latinoamericana dominante describía las relaciones interregionales con la UE motivadas por las preocupaciones sociales mientras que percibía al bloque panamericano dirigido por los Estados Unidos como un proyecto esencialmente guiado por una lógica de mercado (Roy, 2010).

Después del “giro a la izquierda” algunos miembros del Mercosur empezaron a expresar críticas con respecto a la posición normativa de la Unión Europea. También comenzaron a considerar la agenda comercial y el modelo de desarrollo económico promovidos por la UE en el marco de sus relaciones interregionales, como responsable de la crisis de los años 2000 (Santander, 2017). En su aproximación estratégica al Estado brasileño, la UE

---

1 Investigadora postdoctoral del Fondo Nacional de Investigación Científica (F.R.S.-FNRS). Centre d'étude de la vie politique (Cevipol) Université libre de Bruxelles (ULB), Bélgica. Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Université de Liège (ULg).

2 La próxima Cumbre UE-CELAC tendrá lugar en El Salvador, en el mes de septiembre 2017.

ha invertido la lógica de mantener una relación a largo plazo solo con el Mercosur. A pesar de que no ha abandonado el objetivo de concluir un acuerdo de asociación interregional, la UE ha intentado facilitar el diálogo con la región a través de un contacto privilegiado con Brasil. Lo que llevó a los países de la región a considerar que la UE ha reorientado su estrategia de una manera más comparable a la de los Estados Unidos, que siempre han privilegiado más las relaciones interestatales que las relaciones interregionales.

Por otra parte, los Estados sudamericanos, han tendido a multiplicar las alianzas como es el ejemplo con China, Rusia e India, así como adherirse a otras organizaciones comerciales tales como la Alianza del Pacífico que surgió en 2011 y que está integrada por Chile, Colombia, México y Perú. También se han generado distintos acuerdos y ámbitos de cooperación con los países africanos, la Liga Árabe o Turquía. Entre estos actores extra-regionales, la capacidad financiera de China y su capacidad de desplegar una “estrategia de reconocimiento mundial” (Wintgens, 2014: 37) hicieron que rápidamente se convirtiera en uno de los socios más significativos e imprescindibles en América Latina.

### **El proyecto europeo frente a la afirmación de China en América Latina**

A diferencia de la UE, China no se presenta oficialmente como una potencia normativa deseosa de influir en las agendas políticas ni en las reglamentaciones en materia económica, comercial o pretender cambiar a los países latinoamericanos. Las aspiraciones chinas de cooperación Sur-Sur “mutuamente benéfica” y de “no injerencia”, tales como mundialmente preconizadas al inicio de los años 2000, entraron en resonancia con la nueva izquierda latinoamericana. En materia de política exterior, los dirigentes suramericanos apoyaban una estrategia que tendía a exaltar la autonomía nacional, la disconformidad de la preeminencia de las grandes potencias, y el distanciamiento en relación a las políticas económicas ortodoxas del Consenso de Washington. Por ende China converge, en el fortalecimiento de la cooperación regional Sur-Sur que posibilita para algunos países sudamericanos reducir su dependencia del mercado estadounidense y del modelo europeo, teniendo en cuenta la oportunidad de un acercamiento con Pekín.

Por otra parte, el impacto de la crisis de la deuda, condiciona a la UE, que tiene menos dinero para invertir a corto plazo. Incapaz de igualar la oferta china de US\$250.000 millones en inversiones en América Latina y el Caribe, ha buscado formas de evitar quedar marginada en la región, ofreciendo nuevos acuerdos comerciales, exenciones de visa y lazos más profundos. Por lo tanto, sigue optando por usar su influencia como el mayor bloque comercial del mundo. Esta reacción se sitúa en el marco de su nueva estrategia mundial en materia de comercio y de inversión intitulada “El comercio para todos” (Comisión Europea, 2015). En sus relaciones internacionales, la estrategia europea consiste en utilizar los acuerdos comerciales y los regímenes preferenciales para promover cuestiones fundamentales (el desarrollo durable, los derechos humanos, el comercio equitativo y la lucha contra la corrupción, etc.) así como para introducir aún más responsabilidad en la gestión de las cadenas de valor globales. En la perspectiva de una convergencia reglamentaria que supera los únicos derechos de aduana y las barreras arancelarias, esta estrategia se apoya en cuatro pilares: la transparencia, la eficacia (incluido tener en cuenta la importancia de la economía digital, de los servicios o de la propiedad intelectual), la

promoción de los valores y la extensión de su programa de negociaciones (incluido modernizar los acuerdos vigentes con México y Chile).

### **El despertar de las relaciones UE-América Latina en la era Trump?**

En el primer semestre de 2017, tanto la Alta Representante para la Política Exterior, Federica Mogherini, como la Comisaria de Comercio, Cecilia Malsmtröm, aseguraron que América Latina y el Caribe tienen un lugar “prioritario” en la agenda del bloque comunitario europeo y que el Acuerdo de libre comercio UE-Mercosur supone un “nuevo impulso para ambas regiones”. Este discurso voluntarista fue acompañado de un activismo diplomático tanto por parte de Europa como de América Latina. Así lo atestiguan las giras diplomáticas de dirigentes europeos a América Latina (la de Mariano Rajoy a Uruguay y Brasil en abril de 2017 y la de Ángela Merkel a Argentina y México en junio de 2017), así como las visitas diplomáticas de dirigentes suramericanos a Europa (la de Mauricio Macri a España y la de Tabaré Vázquez a Alemania en febrero de 2017). Aunque entre la UE y América Latina existe oficialmente desde 1999 una “relación estratégica”, a partir de 2016 soplan nuevos vientos en la relación entre ambas regiones que podrían insuflarle nueva vida.

Este clima de diálogo constructivo, que también parece favorable a la reanudación de las negociaciones de la UE con el Mercosur (Comisión Europea, 2017), es el resultado de varios incentivos. Uno de ellos es el cambio de poder en Argentina y en Brasil en 2016, con la llegada de dos presidentes (Mauricio Macri en Argentina y Michel Temer en Brasil) portadores de proyectos de sociedad orientados al mercado y deseosos de integrar a sus países en las cadenas de valor mundiales. Las nuevas políticas económicas argentinas –liberalización y privatización de los sectores económicos estratégicos– y las brasileñas –planes de austeridad con congelación de los gastos públicos– también se realizan en el marco del fin del boom del precio de las materias primas impulsado por la demanda china.

Con el undécimo Plan Quinquenal (2006-2010), las autoridades chinas han iniciado un cambio de modelo de desarrollo económico para que sea más auto-centrado y basado en la producción de productos de alta calidad. La cooperación chino-latinoamericana, que se apoya esencialmente sobre el comercio, por lo tanto debe explorar nuevos dominios en materia de inversión y de cooperación financiera. Razón por la cual China intenta hacer evolucionar sus relaciones económicas con la región y Europa tiene en este contexto la oportunidad de reafirmarse.

El despertar de las relaciones UE-América Latina también está vinculado y amplificado por la elección presidencial de Donald Trump en Estados Unidos. Si en la década anterior fueron los países latinoamericanos quienes profesaban una alternativa al paradigma globalista liberal, el escenario actual parece haberse invertido: los pilares del orden liberal están siendo cascoteados desde los centros de poder occidental y son los países latinoamericanos quienes reivindican los beneficios de la globalización y el recetario de políticas neoliberales. Una eventual implementación de políticas proteccionistas en materia económica afectaría sensiblemente la estrategia externa de la mayoría de los países de la región, cuyo modelo de inserción internacional se basa en la atracción de capitales internacionales y la liberalización del comercio. Las incertidumbres que despierta la nue-

va gestión republicana obligan a muchos gobiernos de la región a replantear la política exterior. En este contexto se plantea un entorno propicio a la convergencia de posiciones y agendas de ambos lados del Atlántico.

## Conclusión

Una gran variedad de factores internos y externos, de carácter económico y político, en repetidas ocasiones ha ensombrecido las expectativas iniciales de una relación interregional ambiciosa entre la UE y América Latina.

Por una parte, estos dos socios siempre colocaron las consideraciones económicas –a menudo dirigidas por intereses incompatibles– en el centro de la agenda de negociaciones. Las cuestiones económicas y comerciales por lo tanto han condicionado cualquier progreso en las relaciones interregionales. Por otra parte, la estrategia europea, la cual consiste en posicionarse como articulador exterior de la región latinoamericana, también se caracteriza por diferenciarse con respecto a la estrategia bilateral de los Estados Unidos. La legitimidad de la asociación con la UE se debe al hecho que el modelo de integración y de gobernanza europeo se diferencia del proyecto de integración continental estadounidense.

La crisis financiera y económica mundial del 2008, que se manifestó en los países desarrollados y que afectó tanto a los Estados Unidos como a Europa, ha significado para los países latinoamericanos una oportunidad para afianzar las relaciones Sur-Sur. En particular incrementó el atractivo de China como inversor y prestamista en última instancia en América Latina. Las nuevas políticas económicas argentinas y brasileñas así como las incertidumbres relativas a las medidas proteccionistas enfatizadas por Trump durante su campaña podrían contribuir al despertar de las relaciones entre la UE y América Latina. Lo cierto es que el reto para Bruselas ya no es únicamente diferenciarse de Washington, sino también de Pekín.

## Bibliografía

- Comisión Europea, (2015). *El comercio para todos – Hacia una política de comercio y de inversiones más responsable*, COM(2015) 497 final, Bruselas, 14 de octubre.
- Comisión Europea, (2017). *Joint Eu-Mercosur Communiqué Following the XXVIIth Round of Negotiations*, Bruselas, 27 de marzo.
- Lehmann, Kai. (2013). “The crisis of the European Union and its impact on regionalism in Latin America”. *Contexto internacional*, Año 35, No. 2, pp. 415-441.
- Roy, Joaquín. (2010). “Relations between the EU and Latin America and the Caribbean: Competition or Cooperation with the United States?”. En Federiga, Bindi (éd.), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s Role in the World*, Washington: Brookings Institution Press, pp. 220-229.
- Santander, Sebastian (2017). “Vers un accord d’association de libre-échange interrégional UE/ Mercosur: mirage ou réalité?”. En *Interventions économiques*, No. 59.
- Wintgens, Sophie. (2014). *La stratégie de construction de puissance de la Chine sur la scène internationale: le cas de la pénétration chinoise en Amérique latine*, Tesis de doctorado, Liège: Université de Liège y Université Saint-Louis-Bruxelles.

REGIÓN MUNDO  
INTERSTICIOS – FRONTERAS - FLUJOS

**POLÍTICAS MIGRATORIAS EN AMÉRICA DEL SUR:  
¿HACIA UN CAMBIO EN LA PERSPECTIVA?**

*Juan Artola*<sup>1</sup>

En el curso de las últimas dos décadas, los países de América del Sur desarrollaron una visión común de política migratoria que, aunque con diferentes grados de aplicación en cada país, ha considerado a la migración como un proceso estrechamente ligado al desarrollo y la integración regional, buscando facilitar la movilidad intra-regional de las personas y promoviendo el respeto del derecho de los migrantes. A partir de cambios fundamentalmente políticos acaecidos en los últimos años, esa visión enfrenta dificultades para su continuidad.

**Antecedentes**

Desde la década del 90, un conjunto de consensos, acuerdos, políticas y normas han destacado la vinculación explícita entre las migraciones y la integración, promoviendo la regularización de los migrantes (es decir, que todo migrante pueda acceder a un estatus legal y documentado en el país en que reside) y buscando que los derechos de los migrantes sean reconocidos. Varios países definieron esos derechos como el eje central de su política migratoria. Esta visión sudamericana se ha ido forjando en un proceso en el que han confluído las perspectivas y trabajos de los dos mecanismos de integración sub-regional, la Comunidad Andina y el Mercosur, así como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM).<sup>2</sup>

El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, firmado en 1997 y cuya ratificación se completó en 2005, reconoce los mismos derechos y obligaciones que los

---

1 Docente e investigador en el Instituto de Políticas Migratorias y Asilo de la Universidad Nacional Tres de Febrero en Buenos Aires. Director Ejecutivo de la Red Internacional de Migración y Desarrollo

2 La CSM es un foro permanente no vinculante de diálogo y consulta, creado en el 2000, al que pertenecen los doce estados de América del Sur. Es uno de los 13 procesos consultivos regionales en materia migratoria que existen en el mundo.

nacionales a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en los Estados Partes. En 1998 el Mercosur aprobó la Declaración Socio Laboral (DSL),<sup>3</sup> actualizada en 2015. La DSL incluyó nuevos y amplios derechos laborales. Garantiza la “igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación” de los trabajadores (art.1). En el art. 4 se establece el derecho de todo trabajador migrante, “independientemente de su nacionalidad”, a recibir “... protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades”. La DSL cobró una cierta trascendencia jurídica y tribunales nacionales de los Estados miembros han hecho referencia a la misma o la han aplicado directamente, por lo que su interpretación ha tendido a ser expansiva.

La norma intergubernamental más importante surgió en 2002, al aprobarse el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR.<sup>4</sup> Con el ingreso de Venezuela al Mercosur en 2012 y la adhesión de Colombia, Ecuador y Perú al Acuerdo sobre Residencia, en la práctica todos los países de América del Sur (exceptuando Guyana y Surinam) son partícipes de dicho Acuerdo, si bien su aplicación práctica todavía requiere de diversos ajustes internos en dichos países.

El Acuerdo comienza mencionando que “la implementación de libre circulación es esencial para los objetivos de la integración”. Establece que los nacionales de un estado puedan residir en otro estado parte simplemente acreditando su nacionalidad. Se aplica a quienes deseen establecerse o ya se encuentran en un país del bloque, o sea que es independiente del estatus migratorio. Se otorga una residencia temporaria hasta 2 años y luego permanente. Establece igualdad de derechos civiles y el trato igualitario con los nacionales y el derecho a la reunificación familiar. Los requisitos para acceder a la residencia son el documento de identidad, la partida de nacimiento (o certificado de naturalización) y la carencia antecedentes penales.

El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR creó el marco para ajustes en las normativas migratorias nacionales para que los inmigrantes de cualquier país miembro puedan adquirir un estatus migratorio regular, como un trámite permanente y con la simple acreditación de su nacionalidad. Actualmente está incorporado a la legislación migratoria en Argentina<sup>5</sup>, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.<sup>6</sup>

El Mercosur aprobó en diciembre de 2010 un Plan de Acción para la configuración progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, que demanda a los diversos consejos de ministros, foros e instancias de integración la puesta en marcha de un cro-

---

3 Cuyo texto original fue propuesto por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

4 Firmado en paralelo con el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile.

5 La Ley de Migración Argentina de 2004 y su Reglamento de 2010 se consideran la aplicación más completa y emblemática del Acuerdo sobre Residencia.

6 La cabal aplicación en Argentina del Acuerdo sobre Residencia aún antes de que entrara en vigor permitió desarrollar el Programa Patria Grande, que desde 2004 otorgó residencia a alrededor de 1 millón 300 mil inmigrantes, de los cuales el 58% son paraguayos, 26% bolivianos y 11% peruanos.

nograma de 10 años para la concreción de una serie de beneficios de una ciudadanía común. Es poco lo que se ha avanzado en el tema, al igual que en un Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores, aprobado en 2013.

Por su parte, el Consejo Presidencial Andino en el año 2000 estableció que “La libre circulación de personas es un objetivo que será abordado de manera progresiva, a partir de la flexibilización de las normas nacionales, tomando en cuenta las peculiaridades del tránsito en las regiones de frontera respectivas, de empresarios y hombres de negocios, estudiantes, turistas y ciudadanos en general”. A partir de estas directivas, se aprobó en 2002 el Instrumento Andino de Migración Laboral y en 2003 el Instrumento Andino de Seguridad Social. El primero incluye igualdad de trato y oportunidades a todos los trabajadores migrantes andinos; el derecho a sindicalización y negociación colectiva; la libertad de transferencia de fondos; la imposición de tributos en el país donde se genera el ingreso; el acceso a instancias administrativas y judiciales para la protección de derechos; el acceso a sistemas de seguridad social y la no discriminación. El segundo busca garantizar a los migrantes laborales el derecho a percibir prestaciones durante su residencia en otro país miembro de la CAN, la conservación de derechos adquiridos y la continuidad de afiliación entre países miembros. Pese al tiempo transcurrido estos dos Instrumentos son aplicados sólo parcialmente, pues su carácter mandatorio depende de su reglamentación efectiva por parte de la Secretaría General de la CAN, que no ha ocurrido aún.

A nivel de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>7</sup>, declaraciones presidenciales (Quito en 2009 y Los Cardales en 2010) reconocieron a la construcción de la ciudadanía suramericana como un objetivo de la integración de interés prioritario. La decisión N°8/2012 declara el inicio del proceso de construcción de la ciudadanía suramericana, dando prioridad a la dimensión migratoria. Se creó un Grupo de Trabajo para la Construcción de la Ciudadanía Suramericana para elaborar una Hoja de Ruta y un Informe Conceptual que explore las diferentes dimensiones del tema.<sup>8</sup> Una primera versión del Informe Conceptual (2014 incluye la no contraposición entre la ciudadanía nacional y la regional, principios de convergencia y gradualidad del proceso, el objetivo de trascender lo alcanzado por los procesos subregionales y la importancia del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Desde el año 2016 no ha habido mayores avances en el tema.

### **Escollos y obstáculos en la perspectiva sudamericana**

Los desarrollos mencionados en América del Sur fueron creando un marco regional jurídico-legal y de principios que incidió directamente en ajustes positivos en las políticas

---

7 Creada en 2008 como reemplazo de la Comunidad Sudamericana de Naciones e integrada por los doce países sudamericanos.

8 La VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, en Paramaribo, Surinam (2013) reafirmó la importancia de la construcción de la ciudadanía sudamericana como un objetivo mayor.

y regulaciones nacionales.<sup>9</sup> Sin embargo, no se pueden dejar de mencionar las limitaciones y carencias existentes. Muchas decisiones de la CAN y del MERCOSUR se hallan aún en un estado de implementación parcial o imperfecta, dentro de un proceso lento y con marcadas asimetrías cualitativas entre países. A nivel de las políticas y las prácticas nacionales, los cambios son en muchos casos incipientes y resta mucho por hacer tanto en materia de facilitar la migración como de proteger y promover los derechos de los migrantes. Existen asimetrías jurídicas y regulatorias para la aplicación efectiva y completa del Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR en toda Sudamérica. Y prácticas administrativas y culturales muy enquistadas en muchas instituciones gubernamentales, combinadas con falta de sensibilización y capacitación, hacen que no siempre los funcionarios busquen facilitar los trámites migratorios.

Los últimos quince años han sido prolíferos en la región en materia de mandatos y acuerdos relacionados con el tema migratorio. Cada uno de estos encuentros, convenios, declaraciones y acuerdos se subdividen, a su vez, en otros muchos compromisos que pueden llegar casi a 1,000. Esta enorme producción no se traduce en igual número de cumplimientos y algunos compromisos se repiten cíclicamente.

En el marco de este proceso, varios países aprobaron nuevas legislaciones nacionales para reemplazar normas obsoletas y generalmente restrictivas: Argentina (2004), Uruguay (2008), Bolivia (2013 y por primera vez), Paraguay (decreto sobre política del 2015), Brasil, Ecuador y Perú (todos en 2017). Sin embargo, parte del articulado de la ley de Brasil fue vetado por el presidente Temer. El proceso para la aprobación de la Ley General de Movilidad Humana en Ecuador se inició en 2008 y pasó por diferentes versiones (39 anteproyectos) hasta su aprobación. Existen críticas que señalan que la ley contiene algunas generalidades e imprecisiones y que no aborda a fondo el tema de la regularización de migrantes.<sup>10</sup> La nueva ley en Chile lleva casi tres años de discusiones internas y el último proyecto no ha conseguido apoyo de la oposición, que lo considera demasiado aperturista. En enero del 2017 un decreto presidencial en Argentina introdujo modificaciones a la normativa vigente, ampliando causales para la denegación y cancelación de la residencia, ampliando las de expulsión, limitando el derecho de defensa del migrante, dando mayores posibilidades a la detención de migrantes y extendiendo el plazo para la obtención de ciudadanía.<sup>11</sup> El decreto, que de hecho modifica la ley y su reglamento, ha sido fuertemente criticado interna e internacionalmente y está siendo impugnado constitucionalmente.

---

9 Es necesario mencionar que los esfuerzos por facilitar la migración y el acceso a residencia y trabajo se dirigen a los nacionales sudamericanos pero no incluyen hasta ahora a nacionales de otras regiones.

10 A siete meses de aprobada la ley aún no se aprueba su reglamento, cuya presentación estaba prevista 20 días después de la aprobación.

11 Poco antes, las autoridades migratorias anunciaron su intención de establecer un centro de detención de migrantes, algo desconocido en el país.



Además, los procesos subregionales de integración han tenido cambios sustanciales. La CAN, heredera del más antiguo proceso de integración en la subregión, pasó por un período de crisis y un proceso de reingeniería (2011-2014); actualmente se ha reactivado pero permanece debilitada.<sup>12</sup> En el Mercosur, al decrecimiento del comercio entre Argentina y Brasil, motores de la subregión, y la actual debilidad del crecimiento económico en ambos países se suma la crisis interna provocada por la situación venezolana, que culminó en 2017 con la suspensión de Venezuela como miembro del bloque. Las visiones de la integración que imperan hoy en Sudamérica en la mayoría de los gobiernos priorizan la búsqueda de nuevas formas de inserción en la economía mundial y la reactivación económica a través de un mayor peso del mercado, el impulso de las inversiones externas y nuevos acuerdos comerciales. La dimensión social pierde importancia<sup>13</sup> y la facilitación de la movilidad se vuelve prescindible.

La UNASUR, como mecanismo para la construcción de una identidad regional, apoyada en una historia compartida y bajo los principios del multilateralismo, vigencia del derecho y respeto de los derechos humanos pierde vigencia. Ya debilitada por visiones en pugna sobre la integración, no ha logrado consenso para la designación de un nuevo Secretario General desde el fin del mandato del anterior en febrero 2017.

En el mismo marco, países que lideraron posturas integracionistas y también fueron importantes impulsores de una nueva perspectiva migratoria en la región, como Argentina, Brasil y en cierta medida Chile, han cambiado sustancialmente en su visión de políticas (los dos primeros) o parecen estar rumbo a hacerlo (Chile).

Se percibe ya una atención creciente a los problemas de seguridad supuestamente ligados a las migraciones, junto con un interés en “regular flujos”. Temas como las “fronteras permeables”, el crecimiento de redes criminales ligadas al narcotráfico y hasta posibles amenazas del terrorismo comienzan a tomar más peso. Junto con ello, se incrementan preocupaciones por nuevos flujos de migrantes, desde Asia y África (limitado y no tan reciente), de Haití, en algunos países de dominicanos y colombianos y, el más reciente, de venezolanos.

### **Perspectivas y comentarios finales**

Argentina marcó claramente un punto de inflexión hacia una visión regresiva y restrictiva en materia migratoria. No es evidente que esta postura se extienda, pero sí es altamente probable que se incrementen en varios países medidas de mayor control migratorio y restricciones de hecho a ingresos. Sin duda irán acompañados de un aumento

---

12 Este debilitamiento es en gran parte producto de visiones internas diferentes. Colombia y Perú adhirieron a la Alianza del Pacífico, lanzada en 2011 junto con Chile y México. Bolivia solicitó su ingreso al Mercosur (con ratificación pendiente) y Ecuador en principio busca avanzar en la misma dirección.

13 Un ejemplo es la decisión de Argentina como Presidencia Pro Tempore del Mercosur de no organizar la habitual Cumbre Social en conjunto con la última Cumbre de Presidente de Julio 2017.

de la discriminación a los migrantes. El proceso no será lineal. Los consensos acumulados en materia migratoria aseguran una cierta persistencia inercial y no podrán ser eliminados fácilmente. Por ejemplo, no es fácil descartar la perspectiva construida en 16 años de trabajo de la CSM, cuya XVI reunión en Asunción en 2016 tuvo como lema central “Hacia el libre tránsito”.<sup>14</sup>

La implementación efectiva del Acuerdo sobre Residencia en toda Sudamérica, uno de los acuerdos migratorios de mayor amplitud a nivel mundial y con una amplia retórica de inclusión e integracionista, tendrá probablemente pocos avances. El tema de la ciudadanía suramericana como proceso y por lo tanto meta a mediano o largo plazo, que fue un punto relevante en la discusión entre estados, aún con contenidos poco claros y no consensuados, quedará en suspenso.

Las políticas migratorias que se fueron configurando en América del Sur adquieren particular importancia cuando en el mismo período casi todos los países desarrollados han puesto en práctica medidas restrictivas, que giran en torno a los temas de seguridad, control de fronteras y la preocupación por la migración irregular, muchas veces en desmedro de los derechos de los migrantes. Estas políticas restrictivas han directa o indirectamente facilitado el crecimiento de sentimientos anti-inmigrantes y visiones discriminatorias y xenófobas, cuando no racistas, muchas veces manipuladas por partidos y líderes políticos o explotadas con propósitos electorales. Y mientras los flujos emigratorios de México hacia EEUU tiende a decrecer, el aumento de la migración centroamericana en tránsito por México hacia el Norte, empujada por la pobreza, la inseguridad, el desempleo y los desastres naturales repercute en el incremento de deportaciones, el uso de rutas más peligrosas y la mayor exposición de migrantes al crimen organizado, las redes de tráfico, el robo, la extorsión, el secuestro y las desapariciones.<sup>15</sup>

Desde este punto de vista, puede decirse que la “perspectiva sudamericana” instauró y promovió una lógica diferente: una visión positiva de la migración versus la migración como problema o amenaza, la facilitación de la migración versus el control, el énfasis en derechos versus la criminalización del migrante, la regularización versus

---

14 Reuniones anteriores tuvieron como lema “Rumbo a la Ciudadanía Suramericana” (Brasilia 2011), “La Gobernanza de las Migraciones en América del Sur desde los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de las personas migrantes y sus familiares (Santiago 2012), “La regularización migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de derechos de los migrantes suramericanos y el fortalecimiento de la integración regional” (Cartagena 2013), “Migración e inclusión: un reto para la integración suramericana” (Lima 2014) y “Con Justicia e igualdad hacia una gobernanza migratoria” (Santiago, 2015).

15 La violencia imperante y la acción de pandillas en el llamado Triángulo del Norte en Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras), los abusos de funcionarios migratorios en México y EEUU, el incremento de deportaciones de mujeres y niños y niñas migrantes incluyendo no acompañados desde EEUU y México y el crecimiento sentimiento anti-inmigrante en EEUU generan gran preocupación.

la deportación y la reafirmación de la integración regional versus la preocupación por las fronteras.<sup>16</sup>

Es necesario apostar a que los avances alcanzados en Sudamérica en materia migratoria puedan todavía impulsar nuevas acciones que creen un futuro más equitativo y justo para las naciones sudamericanas y sus migrantes.

---

16 No deja de ser paradójico que los cambios que se insinúan en la región se den en un momento en que el tema migratorio ha finalmente logrado insertarse en las discusiones multilaterales mundiales y las Naciones Unidas preparan para Octubre 2018 la aprobación de un Pacto Global para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

# PAC RIM CONTRA EL SALVADOR: CUANDO LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE SE IMPONE

*Magdalena Bas Vilizzio*<sup>1</sup>

## **Arbitraje de inversiones e intereses en juego**

Los cambios de timón en las políticas públicas habitualmente conllevan cambios en el ambiente de negocios tanto para empresas nacionales como extranjeras. En este último caso, se hace presente el riesgo que un inversor extranjero interprete dicho cambio como un incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado o las normas domésticas en cuyo marco desarrolló su inversión. No es de extrañarse que una interpretación de este tipo derive en un arbitraje inversor-Estado, dado que más de 3000 acuerdos internacionales y cientos de normas de inversión, entre otros instrumentos jurídicos, prevén mecanismos de solución de disputas al alcance de las empresas.

No obstante, en los últimos años el arbitraje de inversiones ha entrado en crisis, escuchándose diversas voces en contra. La resistencia no solo proviene de Estados que consideran que su capacidad regulatoria se ve condicionada por el arbitraje y deciden abandonar el sistema o renegociar sus acuerdos, sino también por organizaciones de la sociedad civil que consideran que la protección de inversiones, vista de manera exclusiva y excluyente de otras áreas del Derecho Internacional, puede ir en detrimento de otros intereses tales como la protección de los derechos humanos, el medioambiente, o los derechos de los grupos indígenas (Sornarajah, 2015: 1). Un ejemplo de tal situación es la controversia presentada por la minera Pac Rim Cayman LLC contra El Salvador en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) iniciada el día 15 de junio de 2009<sup>2</sup>.

## **El permiso de la discordia**

El germen de la disputa entre Pac Rim y El Salvador se centra en la obtención de los permisos de explotación minera de oro y plata del Proyecto El Dorado en el departamento de Cabañas. Las empresas salvadoreñas Pres y Dorex eran los titulares de los derechos de explotación de dichos yacimientos cuando en el año 2002 la compañía canadiense Pac Rim las adquiere<sup>3</sup>. Si bien los permisos mineros aún estaban en vigor, vencían el 1 de enero de 2005 por lo cual poco tiempo después de la adquisición, se inician los trámites

---

1 Profesora Adscripta de Derecho Internacional Público y Asistente de Comercio Exterior en la Universidad de la República, Uruguay.

2 Caso CIADI número ARB/09/12.

3 A los efectos del arbitraje, Pac Rim actúa bajo la subsidiaria Pac Rim Cayman LLC, constituida en Nevada, Estados Unidos.

tendientes a la obtención de una nueva licencia. Con la solicitud aun en trámite, el 10 de marzo de 2008 el Presidente Antonio Saca anuncia que, hasta tanto no se promulgara una nueva ley sobre minería, no se concederían permisos para proyectos de minería metálica sin un diagnóstico sobre su impacto ambiental (EFE, 2017). Así, las solicitudes de Pac Rim y de tantas otras empresas quedan en espera, y la minería metálica virtualmente detenida.

Este hecho lleva a que el inversor extranjero se presentara ante el CIADI alegando ser titular de derechos mineros, haber realizado estudios de exploración y viabilidad técnica y económica y haber solicitado los permisos ambientales y de explotación minera de oro para el Proyecto El Dorado, con una reserva de más de 1,4 millones de onzas de oro según lo estimado por la propia empresa (CIADI, 2016: párr. 3.9). Sin embargo, la prohibición “de facto” de la minería metálica derivó en un “*atolladero burocrático*” en el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales (párr. 3.10), constituyendo un mecanismo mediante el cual se modificó ilegítimamente el régimen jurídico en el cual la empresa confió y bajo el cual invirtió, y fue impulsada por el Gobierno Salvadoreño a invertir. Como consecuencia, dado que la inversión realizada perdió valor (párr. 3.6), la empresa solicitó una indemnización de 314 millones de dólares (párr. 3.31).

La respuesta del Estado es contundente: Pac Rim nunca tuvo derechos legales sobre los yacimientos de oro y plata de El Dorado, dado que adquirió las empresas titulares de derechos poco antes de solicitarse los permisos para nuevas licencias. Aun si hubiera tenido derechos legales, una inversión siempre debe realizarse conforme al Derecho del Estado receptor, principio que el inversor pretende desconocer al entender que el Estado está obligado a otorgarle el permiso. Por ende, Pac Rim no podía solicitar una indemnización por daños y perjuicios por pérdida de valor de derechos que no posee (párr. 3.22-323).

El planteo de la empresa coincide con un momento de especial tensión social en el departamento de Cabañas, generándose una fuerte oposición local a la empresa. En particular se destacan las amenazas y ataques a defensores ambientales, en particular los asesinatos de Marcelo Rivera, Felicita Escheverría, Dora Alicia Resinos Sorto (embarazada de 8 meses), defensores ambientales opositores locales contra la empresa. Si bien no se determinaron los autores de los delitos, la Procuraduría entendió que existen factores que llevan a pensar que “*los homicidios y otros eventos pueden estar relacionados y tener un origen común*” (CIEL, 2016: 11).

### **Los siete años de litigio y el peso de la sociedad civil organizada**

En este marco, el día 18 de noviembre de 2009 quedó constituido el tribunal arbitral ad hoc administrado por el CIADI, siendo los árbitros Brigitte Stern, Guido Santiago Tawil y V.V. Veeder (Presidente). De acuerdo a la solicitud de las partes, el procedimiento fue dividido en tres etapas: 1) objeciones preliminares; 2) objeciones sobre jurisdicción; 3) fondo del asunto. Si bien este artículo pone el foco en el fondo del asunto, es importante tener en cuenta que en la segunda etapa, el tribunal entendió que tenía jurisdicción conforme a la Ley de Inversiones Salvadoreña. Sin embargo hizo lugar a la excepción de jurisdicción presentada por El Salvador respecto a la aplicación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América

(CAFTA-DR), como pretendía la demandante, en virtud que la empresa Pac Rim estaba constituida en Canadá y la creación de Pac Rim Cayman LLC respondía solo al interés de aplicar dicho acuerdo<sup>4</sup>.

Esta práctica, habitualmente empleada en el arbitraje de inversiones, es particularmente peligrosa ya que les da a las empresas habilidades camaleónicas para presentar sus reclamos conforme a las normas que resulten más convenientes para el caso concreto. Su uso abusivo está siendo contemplado por los tribunales siendo un buen ejemplo el caso Philip Morris Asia contra Australia, en el cual el inversor alegó una presunta violación del Tratado Bilateral de Inversiones entre Hong Kong y Australia. El 17 de diciembre de 2015, el tribunal ad hoc de la Corte Permanente de Arbitraje aceptó la objeción de Australia en relación a que constituye abuso de derecho que el demandante realizara una restructuración en Hong Kong, poco antes del inicio del arbitraje (CPA, 2015).

La etapa relativa al fondo del caso Pac Rim, que completa los siete años de litigio, puso dos temas en la balanza: la capacidad del Estado para regular su medioambiente conforme a las normas internacionales específicas que lo protegen, frente a la protección de inversiones esperadas por una empresa extranjera, a pesar de tratarse de un sector como el minero, que por su pronunciado riesgo ambiental suele requerir autorización previa a la explotación. El involucramiento de temas que exceden a la protección de inversiones hace que cada vez sea más importante la voz de la sociedad civil organizada, hecho que lleva a autores como Sornarajah a considerar a las organizaciones no gubernamentales (ONG) como un contrapeso al poder que detentan las empresas multinacionales en el campo del Derecho Internacional de las Inversiones (Sornarajah, 2015: 8).

Si bien inicialmente las reglas de procedimiento del arbitraje en el CIADI no preveían la participación de ONG u otras instituciones que no fueran partes en el arbitraje, la reforma del año 2006 introdujo la regla 37 (2) que autoriza la presentación de escritos de terceros no contendientes con interés significativo en el proceso (*amicus curiae*). Esto es, una presentación escrita relativa a temas de la controversia que, a entender del tribunal, permitiría la determinación de cuestiones de hecho o de Derecho conforme a un conocimiento o visión diferente a los de las partes.

En el caso Pac Rim, el tribunal aceptó la presentación *amicus curiae* del Centro para el Derecho Internacional Ambiental (CIEL) en nombre de seis organizaciones<sup>5</sup> miembros de la Mesa Nacional Frente a la Minería Metálica de El Salvador, una coalición de organizaciones no gubernamentales y centros de investigación que buscan el diálogo sobre temas de extracción de metales en El Salvador<sup>6</sup>. En el escrito se destaca que las

---

4 En el año 2013 Pac Rim Cayman LLC es comprada por la minera australiana OceanaGold, funcionando como una compañía subsidiaria indirecta. OceanaGold continúa el arbitraje desde la fecha de la adquisición.

5 Asociación de Comunidades Para El Desarrollo de Chalatenango (CCR); Asociación de Desarrollo Económico y Social (ADES); CORDES; Asociación Para El Desarrollo de El Salvador (CRIPDES); Fundación para el Estudio de la Aplicación de la Ley (FESPAD); Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES).

6 Más información disponible en: <http://noalamineria.org.sv/>

medidas tomadas por El Salvador responden a un marco normativo internacional de protección del medioambiente y los derechos humanos, que obligan al Estado por ser parte: la Declaración de Estocolmo sobre medioambiente humano; el principio 1 de la Declaración de Río (1992); el artículo 12 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales; artículo 11 del Pacto Adicional a la Convención Americana de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Por tanto, dado que las industrias extractivas presentan un riesgo ambiental, especialmente en el agua, y el Estado se encuentra obligado a “*adoptar medidas idóneas de prevención de afectación de derechos humanos*” (CIEL, 2014: 6). Ejemplo de lo anterior es la implementación de requisitos legales y trámites administrativos para la obtención de permisos de explotación minera, que brinden garantías ambientales.

#### 4. El laudo del 14 de octubre de 2016 y después

Después de dos audiencias públicas, la audiencia sobre el fondo del asunto se celebró a puertas cerradas entre el 15 y el 22 de setiembre de 2014, y luego de la etapa de deliberación, el laudo sobre el fondo fue entregado a las partes el 14 de octubre de 2016. En el laudo el tribunal desestima las pretensiones de Pac Rim, al considerar que, a la fecha del anuncio del Presidente Saca respecto a la actividad minera, la empresa no tenía derechos de explotación en vigor, por tanto el reclamo de daños y perjuicios no es amparado por el Derecho Salvadoreño ni el Derecho Internacional (párr. 10.4-10.5). En consecuencia, Pac Rim fue condenada al pago de 8 millones de dólares, más intereses, a favor de El Salvador como parte de los casi 12 millones de dólares<sup>7</sup> que el Estado sufragó por concepto de gastos legales (párr. 12.1(4))<sup>8</sup>.

Posteriormente, el 29 de marzo la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó por 69 votos en 84, una ley de orden público que prohíbe la minería metálica en suelo y subsuelo<sup>9</sup> (Paullier, 2017). La norma también establece que los trámites para la obtención de licencias de explotación minera quedan sin efecto, y que se procederá al cierre de las minas metálicas existentes y la remediación ambiental por los daños causados. En suma, los siete años de litigio tienen como cierre un laudo donde la protección del medioambiente se impone y una ley cuyo fin es que el pueblo salvadoreño ejerza su derecho a vivir en un medioambiente sano, y en definitiva se proteja la vida humana.

---

7 La condena parcial responde a las resoluciones de las tres etapas del arbitraje, siendo la demandante vencedora en las objeciones preliminares, ninguna de las partes en las objeciones de jurisdicción, y la demandada en las cuestiones de fondo.

8 El pago se hizo efectivo el día 2 de julio de 2017, dos meses después que la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ordenara el embargo preventivo de siete cuentas bancarias de la empresa (López, 2017). En total la empresa sufragó 8.097.072 dólares, conforme a la tasa de interés establecida en la Decisión del CIADI del día 28 de marzo de 2017.

9 El texto de la ley puede consultarse en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-prohibicion-de-la-mineria-metalica>

## Bibliografía

- CPA (2015). *Philip Morris Asia contra Australia. Laudo de jurisdicción y admisibilidad*, 17 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://pcacases.com/web/sendAttach/1711>
- CIADI (2016). *Pac Rim Cayman LLC contra la República de El Salvador (caso CIADI ARB/09/12). Laudo*, 14 de octubre de 2016. Disponible en: [https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7641\\_0.pdf](https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7641_0.pdf)
- CIEL (2014). *Pac Rim Cayman LLC contra la República de El Salvador, Caso CIADI No° ARB/09/12. Presentación escrito amicus curiae relativo al fondo de la diferencia*, 25 de julio de 2014. Disponible en: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4196.pdf>
- EFE (2017). *El Congreso de El Salvador aprueba una ley que prohíbe la minería metálica*, 29 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.efecom.com/efe/america/economia/el-congreso-de-salvador-aprueba-una-ley-que-prohibe-la-mineria-metalica/20000011-3222940>
- López, Jaime (2017). *Minera Pacific Rim paga \$8 millones al Estado salvadoreño por demanda internacional*. *Elsalvador.com*, 3 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/369324/empresa-minera-pacific-rim-paga-8-millones-de-dolares-a-estado-salvadoreno-por-litigio-del-ciad/>
- Paullier, Juan (2017). “Un día histórico”: cómo El Salvador logró prohibir por ley la minería metálica en el país. *BBC Mundo, Centroamérica*, 31 marzo 2017. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39451498>
- Sornarajah, Muthucumaraswamy (2015). *Resistance and Change in the International Law on Foreign Investment*. Cambridge: Cambridge University Press.



# OS IMPACTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA INTERNET NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Maria Susana Arroza Soares<sup>1</sup>*

Chama particular atenção a reduzida importância que os estudiosos das Relações Internacionais têm atribuído aos impactos positivos e negativos da Internet nessa área. Raros são os artigos existentes sobre as transformações ocorridas nas relações diplomáticas entre os governos provocadas pelo surgimento da Internet e que, na atualidade, levou ao surgimento da Diplomacia Digital. Menor ainda é o número de estudos sobre a utilização dos recursos da Internet pelos movimentos terroristas.

As pesquisas mais importantes são produzidas pela empresa Burson-Marsteller sob o título de Twiplomacy, que dedica-se, desde o ano de 2012, a avaliar a utilização do Twitter por governantes, diplomatas e personalidades do mundo dos negócios, com o objetivo de ilustrar como as mídias sociais estavam estreitando o gap entre estes líderes e a opinião pública internacional.

Com relação ao combate do terrorismo, em fevereiro de 2005 o Reino da Arábia Saudita organizou a primeira Conferência Internacional contra o Terrorismo em Riad, na qual o Rei Abdullah bin Abdulaziz al-Saud convocou a comunidade internacional a criar um Centro Internacional para combater o terrorismo. No dia 5 de junho de 2017, a Assembleia Geral da ONU adotou uma resolução que estabeleceu a criação de uma Oficina de Luta contra o Terrorismo, proposta pelo Secretário Geral.

O Centro da ONU contra o terrorismo criou um Grupo de Trabalho sobre a Luta contra o uso da Internet com fins terroristas. Este grupo tiene el objetivo de individualizar y congregar a interesados y asociados para considerar el abuso de Internet con propósitos de terrorismo, inclusive el uso de la Web para radicalizar, reclutar, capacitar, planificar operaciones, recaudar fondos y otros propósitos. El Grupo de trabajo, conjuntamente, con los Estados Miembros, se propone estudiar las maneras en que los terroristas usan Internet, cuantificar la amenaza que esto plantea y examinar las opciones para abordar la cuestión a nivel nacional, regional y mundial, inclusive determinar el papel que podrían desempeñar las Naciones Unidas sin menoscabo de los derechos humanos, los valores fundamentales y la naturaleza abierta de Internet.

Entre os líderes mundiais, Barack Obama foi o primeiro a criar uma conta do Twitter, em 5 de março de 2007, como usuário nº 813.286, quando ainda era senador de Illinois. O presidente mexicano Enrique Peña Nieto (@EPN), o Departamento de Estado dos EUA (@StateDept) e a ministra dos Negócios Estrangeiros do Kosovo, Selimi Petrit, estão entre os primeiros adeptos que se inscreveram no serviço de microblog em 2007. O Twiplomacy é o principal estudo global de líderes mundiais em redes sociais, conduzido

---

1 Docente-investigadora, Maestría en Relaciones Internacionales de La Universidad Federal de Río Grande do Sul, Brasil.

pela principal empresa de comunicação pública mundial, a Burson-Marsteller. O estudo é realizado desde o ano 2016, incluindo, também, outras plataformas de redes sociais como Facebook , Instagram e YouTube , bem como plataformas de diplomacia digital de nicho, como Snapchat, LinkedIn , Google+ , Periscope e Vine .

O Twitter, em 2017, já era a rede social mais usada por 276 chefes de estados e de governo e ministros de relações exteriores em 178 países, representando 92% de todos os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU). O Facebook era a segunda plataforma social mais usada por líderes mundiais, com 169 perfis oficiais. A pesquisa da Burson-Marsteller identificou, em 2016, 793 contas do Twitter de chefes de estado e governo, ministros dos estrangeiros e suas instituições em 173 países em todo o mundo. O estudo analisou os perfis do Twitter de cada líder, o histórico de tweets e suas conexões entre si. Existe uma crescente divisão digital entre os governos que atuam nas redes sociais com equipes especializadas e aqueles que veem o engajamento digital como uma reflexão tardia e, portanto, dedicam poucos recursos a ela. Ainda há um pequeno número de líderes governamentais que se recusam a abraçar o novo mundo digital e, por estes poucos, seus gerentes comunitários lutam para trazer suas organizações para o século digital.

Ao longo do ano de 2016, os líderes mundiais mais populares nas redes sociais eram o Papa Francisco e o Primeiro Ministro da Índia, Narendra Modi. Novos líderes surgiram no painel Twiplomacy, como o presidente dos EUA, Donald Trump, que acumulou milhões de novos seguidores nos últimos meses, tornando-se o segundo líder mundial no uso do Twitter. Se o seu crescimento continuar, ele deverá superar o Papa Francisco para tornar-se o líder mundial mais seguido até o final de agosto de 2017.

Em uma entrevista publicada no *Financial Times* em abril de 2017, o Presidente Trump declarou: *“Sem os tweets, eu não estaria aqui... Tenho mais de 100m [seguidores] entre o Facebook, Twitter, Instagram. Mais de 100 m. Eu não tenho que ir à mídia falsa.”* O uso frequente e pessoal do Twitter pelo presidente dos EUA parece ter ajudado a plataforma. Ele adicionou nove milhões de usuários novos, no primeiro trimestre de 2017, aos 328 milhões de usuários ativos. Ao longo dos últimos dois anos, muitos líderes mundiais abraçaram as comunicações visuais e muitos se tornaram ativos no Instagram, compartilhando imagens de bastidores ou simplesmente relatando suas atividades. O Papa Francisco, que raramente compartilha fotos no Twitter, criou uma conta no Instagram em março de 2016, especificamente para suas comunicações visuais, e tornou-se o terceiro líder mais seguido na plataforma.

A diplomacia digital é o crescente uso das TICs e plataformas de mídia social por um país para alcançar seus objetivos de política externa e praticar a Diplomacia Pública. Se alguém quiser entender o escopo do fenômeno da Diplomacia Digital, deve examinar o mecanismo de Diplomacia Digital do Departamento de Estado que inclui mais de 288 perfis do Facebook, 200 canais do Twitter e 125 canais do YouTube. Este mecanismo foi referido como um império de mídia global. As alterações apontadas no campo da Diplomacia, como na atuação dos diplomatas, desencadearam debates acalorados.

O novo diplomata, no desenvolvimento de suas funções, deve preparar-se no uso das TICs com o objetivo de facilitar, comunicar e tornar transparente suas atividades.

A necessidade da transferência rápida das informações obriga os técnico-diplomáticos modernos a estarem preparados para realizar e enviar informações precisas e urgentes para seus governos.

As mídias sociais tornaram-se fundamentais para as divulgações das atividades diplomáticas, sendo consideradas uma das ferramentas mais eficazes para os líderes mundiais, uma vez que as notícias são simplesmente postadas em seu feed de notícias. Estes diversos canais sociais trouxeram uma vasta plataforma de comunicação internacional e tornaram-se as ferramentas mais importantes de qualquer comunicador na atualidade.

O Twiplomacy de 2016 da Burson-Marsteller incluiu outras mídias sociais que fizeram parte do estudo das plataformas dos líderes, tais como Facebook, Instagram, YouTube, Google+, LinkedIn, Vine e Periscope. Apesar da revolução provocada por essa novas TICs, não há consenso entre os governantes ativos nas redes e com equipes eficientes e os governantes que veem as redes sociais como um transtorno. Ainda há um pequeno número de políticos que se recusam a abraçar a era moderna e digital e por isso, seu gerenciamento de comunicação enfrenta o desafio constante de se inserir cada vez mais no mundo moderno. No último ano, os líderes políticos mais populares das mídias continuaram aumentando suas audiências e visualizações, enquanto novos líderes emergiram apenas para a esfera do Twitter, ou, como os norte-americanos chamam, a Twittersphere.

Na atualidade, os países passaram a depender de um exército de diplomatas que usam novas ferramentas digitais de maneira autêntica, envolvente e proposital, escreveu o ex-embaixador do Reino Unido, Tom Fletcher, no Future FCO Report, lamentando que “apenas” 105 chefes de missão britânicos e 12 deputados de missão sejam ativos no Twitter. “Mais funcionários diplomáticos da Post devem construir seus perfis de redes sociais”, acrescentou. O Reino Unido @ForeignOffice, provavelmente, é a maior rede “twiplomatic” e mantém uma lista pública do Twitter com um registro de 305 embaixadas, embaixadores e deputados de missão no Twitter. O Canadá é o segundo, e o Departamento de Estado é o terceiro, com 227 e 213 missões e chefes de missões no Twitter, respectivamente. A Rússia, a Polônia, a Suécia, Israel, a Índia, a França, a Albânia, a UE, a Espanha e a Ucrânia listam mais de 100 diplomatas e missões no Twitter, e a maioria dos ministérios estrangeiros expandiu sua rede diplomática digital nos últimos anos. No entanto, nem todos os países incentivam seus embaixadores a usar o Twitter. Os embaixadores russos e suíços, por exemplo, foram aconselhados a não se envolver pessoalmente na plataforma.

Em 2014, o Departamento de Relações Exteriores do Canadá colocou a maioria de suas embaixadas e missões no Twitter com a complicação adicional de que todas devem ter contas separadas em inglês, francês e às vezes também na língua local. De acordo com a lista abrangente do Twitter sobre @Twiplomacy, mais de 5.000 contas de embaixadas e embaixadores estão ativas no Twitter. Em Londres, Nova York, Washington, Bruxelas e Genebra, as missões diplomáticas estrangeiras não podem mais ignorar a atividade diplomática na Twittersphere. Mesmo as missões chinesas para o Canadá, a Turquia, a UE e as Nações Unidas em Nova York e Genebra estão ativamente no Twitter.

A missão da Rússia para a OTAN (@NATOmission\_RU) é a missão mais seguida, com 645.896 seguidores, à frente da Embaixada dos EUA na China (@USA\_Chi-

na\_Talk) com meio milhão de seguidores, e @USEmbassyManila e @USEmbassyJkt em Jacarta com 410.000 e 288.000 seguidores, respectivamente. Todas as 5.000 contas de embaixadas e embaixadores combinadas têm 19,6 milhões de seguidores, e a média de cada missão é de 962 seguidores. As Nações Unidas (@UN) são seguidas por 1.924 embaixadores e missões, à frente do @TheEconomist e da conta @Twiplomacy, seguida de 1.517 e 1.387 embaixadores e missões, respectivamente.

Da Internet, gigantesca rede de redes, na qual ninguém manda e na qual interconectam-se milhões de usuários que podem enviar e receber mensagens, consultar bases de dados a partir de qualquer lugar do mundo, acessar a grandes quantidades de informação multimídia, relacionar-se instantaneamente, etc., também participam redes de grupos terroristas, que encontraram no ciberespaço um lugar ideal para produzir, transmitir e difundir sem censuras seus próprios materiais, levantar fundos, conquistar voluntários, facilitar a comunicação, realizar ataques, etc. (Medero, 2015).

A Internet é o meio-chave para o Estado Islâmico: sobretudo em territórios onde o número de jihadistas é menor. Como explica o professor universitário e porta-voz do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo, Felipe Pathé Duarte, são do ciberespaço “que parte a agressiva estratégia de comunicação do DAESH”: **“O verdadeiro centro de gravidade do jihadismo global é o mundo digital”**, diz. Seis são as principais ações promovidas pelo jihadismo, nas quais a internet tem uma função importante: a propaganda (incluindo o recrutamento, a radicalização e a incitação ao terrorismo); o financiamento; o treinamento; o planejamento (seja através de comunicações secretas como através da informação de domínio público); a execução e os ataques cibernéticos (UNODC, 2013).

A deep web é a parte da internet mais utilizada para essas ações e exige métodos e técnicas específicos para ser acessada. Algumas estimativas afirmam que a Surface Web, onde, provavelmente, você está neste momento, compreende apenas 4% de todo o potencial da rede, enquanto 96% é composto pela deep web (a “rede profunda”, em tradução literal do inglês). Uma das principais ferramentas para acessar essa área abaixo da superfície, é o TOR. Esses sites acessados via TOR representam parte da dark net (rede sombria, em tradução literal do inglês), região ainda mais escondida da deep web.

A internet profunda ou “Deep Web” escapa ao controle de buscadores convencionais, e estima-se que seja 400 vezes maior do que o visível e esconda um mundo de atividades que buscam anonimato, atividades ilícitas, segundo um informe de especialistas em cibersegurança. Tal fato torna possível realizar atividades criminais, além da atuação de dissidentes que evitam ser controlados. Mais de 25% de vínculos entre a Internet oculta e a visível visa à exploração infantil e a pornografia. Outro dado chocante é o preço de 180.000 dólares para assassinar uma personalidade ou político oferecidos em sites na web de grupos ciber criminais nesta Internet profunda.

A Internet é utilizada por dissidentes e também a população. As redes sociais criaram um conjunto de ferramentas que, sem dúvida, trouxeram muitas vantagens de uso diário, mas que também trouxeram riscos em seu próprio uso no campo das relações internacionais. Com o avanço da Diplomacia Digital, Shaun Riordan (2015) dá “Adeus à Diplomacia”; J.L. Manfredi (2014) declara: “Estamos face ao fim da Diplomacia” e Al-

fredo Gómez (2015) lanza a pergunta: “Diplomacia Digital, adaptação ao mundo digital ou novo modelo de diplomacia?”

## **Bibliografía**

- ONU (2011). “Grupo de trabajo sobre la lucha contra el uso de Internet con fines terroristas”. Disponible en: [http://www.un.org/es/terrorism/ctif/wg\\_counterinternet.shtml](http://www.un.org/es/terrorism/ctif/wg_counterinternet.shtml)
- Duarte, Felipe Pathé (2015). “O DAESH digital”. Disponible en: <http://observador.pt/opiniao/odaesh-digital/>
- Rodríguez Gómez, Alfredo (2015). “Diplomacia digital, ¿adaptación al mundo?” Universidad Camilo José Cela: España
- Medero, Gema (2015). “El ciberterrorismo: de la web 2.0 al Internet profundo”. Disponible en: <http://www.revistasculturales.com/xrevistas/PDF/72/1874.pdf>
- Manfredi, J. L. (2014). “Lecciones para hackear la diplomacia”. ELCANO blog (España). Análisis y reflexiones sobre política internacional. Disponible en: <http://www.blog.riecano.org/lecciones-para-hackear-la-diplomacia/>.
- Riordan, S. 2005. Adiós a la diplomacia. Siglo XXI de España Editores. Madrid (España).
- UNODC (2013)- “Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito”. [https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use\\_of\\_Internet\\_for\\_Terrorist\\_Purposes/Use\\_of\\_Internet\\_Ebook\\_SPANISH\\_for\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/Use_of_Internet_Ebook_SPANISH_for_web.pdf)
- 29minutos.es. “Qué se oculta tras la misteriosa ‘Internet Profunda’ “. EFE.2015. <http://www.20minutos.es/noticia/2527445/0/internet-profunda/actividades-ilegales/drogas-pornografia/>

# REFLEXIONES SOBRE EL MÉTODO DIPLOMÁTICO EN EL SIGLO XXI

*Agustín Espinosa*<sup>1</sup>

## **Introducción**

Para los jóvenes interesados en los temas internacionales, el hecho de que los Jefes de Estado comuniquen sus decisiones en materia de política exterior a través de Twitter, o que la presión de movimientos sindicales modifique decisiones del Poder Ejecutivo en materia de negociaciones económicas internacionales, o que un grupo de influencia de la sociedad civil prácticamente obligue a una Organización Internacional a incluir en su agenda un tema de su interés, son absolutamente normales hoy en día. Esto implica, para quienes, desarrollaron la mayor parte de la carrera diplomática y la actividad académica vinculada a la práctica diplomática durante la Guerra Fría, una verdadera revolución en el método diplomático tradicional.

‘La diplomacia del celular’, a la que nos tienen acostumbrados varios dirigentes mundiales, la participación cada vez más intensa de los ciudadanos en la toma de decisiones de política exterior, (políticos, empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.) y la inmediatez y transparencia en la que se difunden las noticias que afectan a la sociedad internacional, son todos ellos hechos que se enmarcan dentro del nuevo método diplomático propio del siglo XXI.

Pese a los que proclaman, desde diversas trincheras, la muerte de la diplomacia (autores muy respetables como Shaun Riordan y Riad Nourakkah), el sistema diplomático se ha renovado, pero no elimina, ipso facto, las estructuras precedentes. El Estado Nación no ha desaparecido y la diplomacia tradicional permanece como el eje central de defensa de sus intereses. Se sigue constatando que hoy en día, los pequeños países como es el caso de Uruguay, más que otros, una diplomacia con una fuerte inserción en el sistema internacional y parapetándose vigorosamente detrás del Derecho Internacional, mismo que su normativa pueda ser hoy a veces insuficiente para la amplitud de funciones de la diplomacia actual. Al mismo tiempo que hay que reconocer que el Derecho Internacional hoy ya no es el único contexto dentro del cual funciona la diplomacia, sigue siendo el que nos ofrece más garantías y legitimidad.

Se viene también desde hace varias décadas asistiendo al estancamiento del Derecho Diplomático, cuya columna vertebral, las Convenciones de Viena, productos de la Guerra Fría, están hoy en gran parte obsoletas porque codificaron solo la costumbre y no pudieron contemplar todos los componentes de la diplomacia globalizada que hoy

---

1 Embajador, Ministerio de Relaciones Exteriores. Profesor Universidad ORT. El autor deja expresa constancia que las opiniones vertidas en este artículo son exclusivamente personales y no intentan reflejar las del Ministerio de Relaciones Exteriores, ni emanan del mismo.

en día imperan. Se impone, pues, su urgente revisión. Cuando en el presente se habla de las relaciones internacionales, “estamos hablando de administrar la colosal fuerza de la globalización”, como lo dice Daryl Copeland, el destacado autor canadiense de “Guerrilla Diplomacy “. Esto tiene sentido, porque dos generaciones atrás, la política era el foco principal del trabajo de las Cancillerías. Pero las cosas fueron cambiando y la diplomacia se ha vuelto multifacética, multidireccional y volátil.

Las crisis externas afectan al ciudadano común en todos los aspectos de sus vidas y estas crisis escapan a su control, sean estas de cualquier orden, como la recesión económica, el terrorismo, el cambio climático, las influencias culturales foráneas, las migraciones o las pandemias. La diplomacia presente tiene, entonces, que lidiar con todas estas crisis, que escapan ampliamente del mero foco político que concentraba la atención de las Cancillerías hasta fines del siglo pasado. Esta primera reflexión sobre los cambios, nos lleva directamente a hacer algunas apreciaciones sobre la aparición, desde hace un par de décadas, de un nuevo paradigma de las relaciones internacionales, paralelo a la diplomacia tradicional y no totalmente incorporada aún al método diplomático por parte de las cancillerías más reacias al cambio. Nos referimos a la paradiplomacia, la diplomacia pública y la diplomacia digital.

## **La Paradiplomacia**

La definición más simple dice que la paradiplomacia es toda la forma de actividad internacional llevada a cabo por actores no estatales (gobiernos regionales, empresas transnacionales, centrales sindicales, comunidades lingüísticas, religiosas o étnicas, comunidades científicas, la diplomacia mediática, la diplomacia de las “celebridades”, etc.). Todos estos actores (que Bertrand Badie llama irónicamente de “intrusos” de la diplomacia) participan actualmente en las relaciones internacionales, estableciendo contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas de todo el mundo, con el propósito de promover cualquier dimensión exterior de sus propias competencias institucionales.

Particular importancia vienen cobrando desde hace un par de décadas las prácticas llevadas a cabo por los gobiernos regionales, especialmente en Europa y América del Norte, pero también en nuestro continente. El “fin del territorio”, como lo define Badie, o “desfronterización”, como lo llaman algunos autores, ha abierto el espacio para el surgimiento de las regiones, el renacer de las culturas locales y la aplicación de nuevas formas de nacionalismo, muchas de las cuales tienen como objetivo propósitos claramente secesionistas. Las regiones salen al exterior de las fronteras del Estado Nación y establecen relaciones políticas, económicas y de cooperación con otras regiones, Estados y hasta con las Organizaciones Internacionales. En nuestro país, existen desviaciones constitucionales de varios gobiernos municipales que salen al exterior a promover sus departamentos y firman acuerdos a espaldas del Gobierno Central.

Los procesos transnacionales de integración, propios de este siglo, les han abierto las puertas a importantes ejercicios de cooperación transfronteriza, provocando el temor y la sorpresa de las Cancillerías frente a estos “desbordes” del concepto tradicional de soberanía. El propio MERCOSUR nos ofrece numerosos ejemplos de esta tendencia.

La diplomacia tradicional está analizando todas estas formas de paradiplomacia porque tiene que interactuar con ella y tiene que hacerlo sin ningún preconceito. Hay que reconocer que las respuestas de las Cancillerías a este nuevo paradigma son muy diferentes según la región del mundo donde se están dando estos fenómenos, pero puede decirse que el recelo sigue siendo la tónica que genera en la diplomacia tradicional. La superación del paradigma clásico de la política exterior (soberanía, territorio, habitantes, reconocimiento) es el gran desafío que genera la paradiplomacia para las Cancillerías, muchas de las cuales luchan aún contra el sentimiento de falta de legitimidad que ésta les inspira.

El límite de la paradiplomacia con lo que se define como “anti-diplomacia” es difuso, si se entiende que el objetivo de esta última es el de subvertir la diplomacia tradicional y por ende al Estado y reemplazarlo eventualmente por algo distinto, como la llamada “diplomacia abierta”. Además se está dando una peligrosa tendencia de confrontar los conceptos de la diplomacia tradicional con las actividades paradiplomáticas de los gobiernos no centrales a las cuales se califican de “post-diplomáticas” (en el sentido de que es un proceso que puede conducir más allá del Estado Nación, es decir más allá de la diplomacia).

La paradiplomacia, tal como se está desarrollando en lo que va de este siglo, es la respuesta internacionalizada al desafío de la globalización y la diplomacia tradicional debe adaptarse a esta realidad. En ese sentido es pertinente el concepto de Copeland que se expresara anteriormente, de que “cuando hoy estamos hablando de relaciones internacionales, estamos hablando de administrar la colosal fuerza de la globalización”. El diplomático tiene que comprender esta nueva dimensión y constituirse en lo que se ha dado en llamar el diplomático “catalítico” (para usar la terminología de Hocking), o sea un nivel intermedio entre las relaciones de la diplomacia formal con la paradiplomacia. Dicho de otra manera, el diplomático está llamado a convertirse en un articulador entre actores diferentes y alternar en los mismos foros internacionales con los nuevos actores de esta sociedad internacional, sean estos gobiernos regionales, líderes de la anti-globalización, ONGs, lobbies internacionales, diplomacia “indígena” o embajadores “de buena voluntad”, en lo que se ha dado en llamar “track two diplomacy”, o diplomacia de segundo vagón.

## **La Diplomacia Pública**

La “sociedad del conocimiento” que, de la mano de la globalización, viene desde hace un tiempo modificando las relaciones internacionales, obliga a darle una respuesta desde la diplomacia “tradicional”. Esta respuesta es lo que se ha dado en llamar Diplomacia “Pública”, concepto que ha tenido un largo recorrido desde que el Presidente Wilson lanzara en 1918 su idea sobre democratizar la diplomacia.

El Estado tiene hoy que ampliar su “público” para defender sus intereses y su imagen, y lo viene haciendo desde tiempo atrás, comunicando ideas y valores (como ocurrió en las primeras fases de la diplomacia pública que no era otra cosa que mera propaganda) hasta la construcción de relaciones de confianza y de diálogo estables y duraderas entre los Estados, como se está haciendo últimamente. Esto exige un nuevo método diplomático que responde a la forma en que los Estados gestionan el “softpower”, a través



de la construcción de redes para mantener relaciones de confianza que involucren a un mayor número posible de actores, ya sean estos países, organizaciones internacionales o no gubernamentales. Estas redes determinan, muchas veces, las agendas internacionales y el desafío de las Cancillerías es avanzar de la mano con estos nuevos actores o entrar en conflicto con ellos.

Estos nuevos actores son muy diversos. Van desde las compañías transnacionales, la comunidad científica, las ONGs, hasta las personas consideradas a título individual, por lo cual, en este último caso, el entendimiento pasa a ser de persona a persona. Son muchas las Cancillerías que han creado departamentos de Diplomacia Pública, que planifican enfáticamente las acciones requeridas para reforzar el diálogo y la confianza con los actores que se seleccionen en este nuevo método diplomático. Por lo tanto, se requiere crear en las Cancillerías que aún no lo han hecho, espacios con todos estos actores, no sólo compartiendo información, sino también interactuando con ellos. Esto nos conduce inevitablemente a un nuevo modelo de diplomacia, para un nuevo tipo de sociedad.

La premisa sobre el trabajo a realizar es que la imagen y la reputación de un país, son los “bienes públicos” que pueden crear un ambiente favorable al mismo, en todas sus dimensiones. Dicho de otra manera, estamos hablando de la promoción del interés nacional, que es uno de los elementos fundamentales para la construcción de la política exterior. Para lograr instrumentar esta estrategia, habrá que estudiar entonces los modelos más exitosos de Diplomacia Pública que existen (que son muchos) y estudiar a los teóricos que vienen tratando este tema (Victor Oviacionay).

No debe confundirse la Diplomacia Pública con “marca país”. La primera pretende establecer una opinión favorable y crear relaciones sólidas; “la marca país” (branding) pretende incrementar las ventas de los bienes y servicios nacionales y establecer una imagen positiva, como lo es, por ejemplo, “Uruguay Natural”. Sea como sea, el hecho es que la Diplomacia Pública ha obligado y está obligando a las Cancillerías a crear espacios para poder instrumentarla, y estos espacios conducen a otro de los grandes cambios del método diplomático, que se ha dado en llamar la Diplomacia Digital.

## **La Diplomacia Digital**

Los cambios en la tecnología de las comunicaciones siempre provocan un impacto dramático en la Diplomacia. Cuando Lord Palmerston recibió en el Foreign Office el primer mensaje telegráfico usado por el Servicio Exterior inglés, en 1860, dicen que exclamó: “Dios mío, ¿es el fin de la Diplomacia!”.

Este impacto en la Diplomacia ocurrió en el siglo XVIII con la aparición de la prensa escrita, en el siglo XIX con el telégrafo y el teléfono, en el siglo XX con la radio, la TV, el telex y el fax y en este siglo con el Internet, la WEB 2.0 y el teléfono móvil. Llegamos así a lo que David Cameron denominó como la “Diplomacia Digital”. El síndrome de la distancia que dominaba hasta el siglo pasado en los canales diplomáticos, hoy está superado, gracias a todas las variantes existentes (WEB, BLOGS, WIKIS, FACEBOOK, YOUTUBE, TWITTER, INSTAGRAM, SNAPCHAT, etc.) y al uso masivo del teléfono móvil (se cree que 90% de la población del planeta tendrá teléfono móvil en pocos años más).

Estas herramientas de la diplomacia digital se han constituido en las herramientas de información y comunicación de la diplomacia tradicional y su adopción progresiva no se ha hecho sin dificultades por las Cancillerías, debido a que las mismas implicaron una pérdida de control en las decisiones, sumado a su uso por actores no estatales o a su potencial inseguridad (“WikiLeaks” es un buen ejemplo) así como por el alto costo que implicó la sustitución por los viejos sistemas de comunicaciones imperantes hasta entonces. En ese sentido, el ex Director de la Oficina de Información del Foreign Office, Richard Kobler, afirmó que, “en la revolución en las TICs, podría pensarse que los diplomáticos serían los primeros y más versátiles usuarios de las mismas. Pero no es así. Estamos muy detrás de nuestras contrapartes del sector privado y de la comunidad no gubernamental, no sólo en hardware, sino también en la creatividad con la que apreciamos las tecnologías de información”.

Lejos de disminuir la influencia de la diplomacia tradicional, las nuevas herramientas de comunicación han obligado a “reconstruir” el perfil del diplomático, ampliando sus tareas. La tecnológica digital permitió un amplio intercambio de información a nivel internacional, generando el sentido de compartir la misma cultura de la comunicación a nivel mundial. Pero este camino no ha sido fácil. Las Cancillerías han demostrado en gran parte, como dijimos, poca adaptación a las tecnológicas de información y comunicaciones (TICs), existiendo al día de hoy muchos casos de adaptación estática, en los que no se asume el compromiso de proveer información actualizada o responder a las demandas del público a través de las páginas electrónicas.

Esto genera problemas a la Cancillerías, porque por un lado, la adaptación de la diplomacia a las TICs no es cuestión de opción y porque, por otro lado, les genera varias tensiones: la velocidad complica muchas veces la formulación de políticas y la toma de decisiones; el libre acceso a la información disminuye el margen de ventaja de los expertos; la celeridad hace que los sucesos se conozcan inmediatamente, pero no necesariamente que se comprendan mejor. Pero al mismo tiempo, las TICs han vuelto a la diplomacia más democrática al permitir el ascenso de nuevos actores en la política mundial, como las ONG, las diásporas, los activistas de derechos humanos, los “antiglobalización”, los periodistas, los pueblos indígenas y otros que ahora encuentran su voz en la escena pública.

El éxito de estas herramientas está en el mantenimiento continuamente actualizado de los soportes y el equipamiento y por la capacitación de los funcionarios para que su uso no sólo sea generalizado, sino adecuado a las características especiales que reviste la función diplomática.

## **Conclusión**

En el presente las Cancillerías no tienen más el monopolio de los asuntos exteriores y tienen que reinventarse como coordinadoras de “todas las políticas exteriores” que las impactan día a día (Parlamento, partidos políticos, media, sociedad civil, ONGs, organizaciones sindicales, mundo de los negocios, promotores culturales, etc.). Vale aquí, una vez más, aplicar la idea de la “diplomacia catalítica” a la que se ha hecho referencia antes.

En síntesis, las Cancillerías y la academia deberían atender más las dimensiones de la paradiplomacia y de la diplomacia pública, sin perjuicio de continuar atendiendo los temas de la “alta diplomacia”, que desde hace un par de décadas, de alguna manera, han “fugado” hacia la diplomacia de Cumbres, con todos los riesgos que esta modalidad ha implicado para la correcta labor diplomática. Al mismo tiempo, habrá que evaluar regularmente el grado de eficiencia de los instrumentos de la diplomacia digital y hacer el mejor uso posible de ellos.

### **Bibliografía**

- Hocking, Brian (2001). “Diplomacy: New Agendas and Changing Strategies” *iMP Magazine* Julio
- Badie, Bertrand (1995). *La fin des territoires* Fayard, Paris.
- Copland, Daryl (2009). *Guerrilla Diplomacy* Lynne Rienner Publishers.
- Oviamionayi, Víctor (2004). “Diplomacia pública en la bibliografía actual” *Ámbitos* nº 11-12, pp. 215-236. Disponible: [www.ull.es/publicaciones/latina/ambitos/11-12/archivos11\\_12/iyamu.pdf](http://www.ull.es/publicaciones/latina/ambitos/11-12/archivos11_12/iyamu.pdf)
- Riordan, Shaun (2003). *The New Diplomacy*. Polity Press, Oxford

# LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN TIEMPOS DE TURBULENCIA

*Enrique Martínez Larrechea*<sup>1</sup>

## La educación superior en un mundo global

La internacionalización se ha afirmado desde hace dos décadas como una de las tendencias más firmes de transformación de la educación superior. Se trata de un fenómeno con raíces profundas, que se remonta al menos a la segunda mitad del siglo XX, cuando se constituyeron algunas relevantes instituciones internacionales de docencia y de investigación, que en cierto sentido retomaban el espíritu cosmopolita de las universidades medievales, aunque en un contexto más global. La revolución de la micro-electrónica y las comunicaciones, pero también los nuevos marcos políticos, culturales y simbólicos del último tercio de ese siglo generaron las condiciones en las que fue posible la convergencia de los sistemas de educación superior y la intensificación de la cooperación y los intercambios.

La sociedad de la información y el conocimiento agudizó la demanda por estudiantes internacionales de posgrado en el sistema de educación superior, ciencia, tecnología e innovación. Los Estados Unidos se consolidaron como el principal polo de atracción de estudiantes internacionales, un flujo que tiende a concentrarse en los países anglosajones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- y que globalmente involucra actualmente a más de cinco millones de estudiantes. Las promesas de la internacionalización se enfrentaron en este período -2016-2017- a un fuerte *shock* producto del complejo proceso cultural, demográfico y político emergente de la presión de las migraciones de Medio Oriente y África del Norte sobre las costas europeas, de la amenaza de atentados terroristas y de la presencia de nuevas fuerzas políticas contrarias a los proyectos regionales e interregionales, como el de la misma Unión Europea.

En Estados Unidos, desde antes de su asunción el 20 de enero de 2017, el presidente Trump impuso una retórica xenófoba y aislacionista, conformando de hecho una alianza tácita con el movimiento del Brexit, y recibiendo la visita de la Primer Ministro británica Theresa May, mientras concitaba la expectativa de Marine Le Pen, con quien compartía el mismo discurso anti-inmigratorio y patriótico y que proyectaba la versión francesa del Brexit, un *Frexit*. Sin embargo, tanto May, Le Pen y el holandés Wilders, enfrentaron escenarios adversos, y el eje franco-europeo se fortaleció en torno al presidente francés victorioso, Emmanuel Macron y a la canciller alemana, Angela Merkel. (McGill Peterson, 2017).

Estos movimientos anti-integración involucran a la educación superior, a veces de un modo directo, otras de modo indirecto. De manera directa, emiten señales de des-

---

1 Rector Instituto Universitario Sudamericano - IUSUR.

estímulo a los estudiantes internacionales en general y especialmente a aquellos provenientes de países con fuerte población musulmana.<sup>2</sup> Estas brechas políticas e ideológicas amenazan con frenar el hasta entonces creciente dinamismo de la internacionalización basada en la libre movilidad de estudiantes internacionales, poniendo bajo el foco las oportunidades de la internacionalización “en casa” (Weimer, 2016)<sup>3</sup>. Ante las amenazas del contexto, la Unión Europea aprobó nueva legislación para la flexibilización de las regulaciones de visa para estudiantes e investigadores externos, ofreciendo beneficios familiares, estadías más largas y mayor libertad para viajar en Europa. El objetivo sigue siendo (como en la Agenda de Lisboa, del 2000) la promoción de la economía europea del conocimiento.

En el plano de los compromisos multilaterales, las Naciones Unidas formularon una ambiciosa agenda de desarrollo, que da continuidad y que supera las anteriores Metas de Desarrollo del Milenio, apuntando a la erradicación de la pobreza hacia el año 2030, lo que incluye a la educación, prevista en el número 4 de los nuevos Objetivos del Desarrollo 2030 - ODS- (*2030 Sustainable Development Agenda*).<sup>4</sup>

### **Tendencias actuales en la Internacionalización. El Reino Unido y la crisis del Brexit**

Un reciente informe del *British Council* (2017)<sup>5</sup> identificó diez tendencias de la educación superior global, cruciales para el futuro de la internacionalización. Entre estas tendencias, se mencionan la cambiante demografía global, con el crecimiento de la expectativa de vida y la caída en las tasas de fertilidad, que conducen a la caída en la población entre 15 y 24 años, una tendencia de la que no participa el continente africano, donde la población joven se encuentra en crecimiento.

Una tendencia significativa es la vinculada a la necesidad de diseñar estrategias nacionales orientadas a la internacionalización de la educación superior. Un aspecto central en las estrategias de internacionalización, tiene que ver con la atracción y reclutamiento de estudiantes internacionales. En este sentido, las universidades del Reino Unido han incrementado en los últimos tiempos sus presiones sobre el gobierno, preocupadas por los resultados de las negociaciones del Brexit. Esta preocupación se expresa en el señá-

---

2 De acuerdo a McGill Peterson, los choques del Ku Klux Klan y de grupos neo-Nazi en Charlottesville, durante el mes de agosto de 2017 en Virginia, suponen un ataque cultural encubierto a la ciudad sede la Universidad de Virginia, fundada por Jefferson. - The Call for Patriotic Internationalism, Patti McGill Peterson, 15-08-2017. En: <https://www.insidehighered.com/blogs/world-view/call-patriotic-internationalism>

3 Véase: <https://www.eaie.org/>; <https://www.eaie.org/blog/international-higher-education-2016-year-review/>

4 <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> - <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

5 Ve: <https://www.eaie.org/blog/10-trends-changing-global-higher-education/>

lamiento del *Grupo Russell* de líderes de la investigación, acerca de la necesidad de una mayor claridad del gobierno sobre el status futuro de los nacionales de la Unión Europea.

Algunas de las principales universidades de investigación del Reino Unido se encuentran seriamente amenazadas por un eventual éxodo de académicos hacia la Unión Europea, sea porque estos posean la ciudadanía europea, sea por la atracción de condiciones competitivas de trabajo. Se ha estimado que los investigadores europeos representan entre un cuarto y un tercio de los académicos del Grupo Russell -según datos de la Agencia de Estadísticas de Educación Superior, divulgados por el *Times Higher Education*<sup>6</sup>. Entre las áreas más amenazadas, se encuentran las lenguas extranjeras, economía y econometría, con más de un tercio de profesores de estas disciplinas que son ciudadanos europeos.

El Consejo Británico desarrolló en 2017 en Londres la conferencia *Going Global 2017*, de líderes de la educación internacional, sobre el tema: “Ciudades globales: conectando talento, conduciendo cambio”<sup>7</sup>. Aproximadamente novecientos líderes académicos, universitarios, ministros y dirigentes industriales de ochenta países participaron de la misma, mientras que un centenar de decisores de política y de expertos de treinta países contribuyeron a construir un nuevo marco de información y clasificación de datos relativos a la educación transnacional. Ese fue el contexto para el anuncio de la promoción, por parte de las universidades británicas, de nuevos vínculos con China y con sus universidades, a quienes por otra parte entusiasma la perspectiva de un relacionamiento más fuerte con las instituciones occidentales. Sin embargo, el apoyo de China a este acercamiento estratégico no logra aún movilizar los niveles de recursos que asegurarían el éxito de la articulación entre gobierno, industria e instituciones de educación superior. La conferencia *Going Global 2017* también se ocupó del Brexit, en especial en relación a cómo se gestionará el incierto período de transición, habida cuenta de que se estima en cinco mil las acciones de colaboración en curso entre universidades británicas y francesas con financiamiento de la Unión Europea, bajo la iniciativa Horizonte 2020.

Mientras tanto, pese a las restricciones del contexto internacional, el número de nuevas ramas o sedes de *campi* internacionales (*International Branch Campuses, IBC*) ha continuado creciendo en años recientes, en más de sesenta y seis, hasta alcanzar la cifra de doscientos cincuenta, según datos del Observatorio de la Educación Superior Transfronteriza (*The Observatory on Borderless Higher Education -OBHE*)<sup>8</sup> y del *The Cross-Border Education Research Team (C-BERT)*<sup>9</sup>. Se discute aún la significación de este fenómeno en el largo plazo. Las cifras indican que estos *campi* reunían al final de 2015 unos ciento ochenta mil estudiantes, una mínima fracción de la matrícula mundial de ciento cincuenta millones de estudiantes y algo menos de un cuatro por ciento de los cinco millones de estudiantes internacionales. Solo excepcionalmente los estudiantes en *campi*

---

6 <https://www.timeshighereducation.com/news/russell-group-universities-vulnerable-to-brex-it-brain-drain>

7 <http://www.universityworldnews.com/specialreports/index.php?action=view&report=124>

8 [http://www.obhe.ac.uk/who\\_we\\_are/about\\_the\\_observatory](http://www.obhe.ac.uk/who_we_are/about_the_observatory)

9 <http://cbert.org/>

internacionales representan números sustantivos de la matrícula internacional, como en Emiratos Árabes Unidos. Los proveedores son treinta y tres países entre los que se destacan cinco (Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, Francia y Australia) que concentran las tres cuartas partes de los *campi* (Garrett, 2017: 7). Los países receptores son setenta y seis, con China, Emiratos Árabes Unidos, Singapur, Malaysia y Qatar, como los cinco mayores receptores, que concentran el 40% del total de *campi*, según datos de Garrett (2017:7).

### **BRICS y Asia Pacífico**

Los países BRICS han dado continuidad a una interesante instancia de coordinación académica, el Foro Académico, que celebró su novena y más reciente reunión en junio de 2017, en Fuzhou, China. El lema “Reuniendo sabiduría y nuevas ideas de cooperación” permitió el debate de participantes miembros del bloque y también de países observadores, como Argentina y Filipinas. El Foro Académico reúne a miembros de organizaciones de la sociedad civil, de *think tanks* y de partidos políticos y ejerce una función paradiplomática de relieve. Es significativo en el actual contexto la ausencia de representantes del *Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas -IPEA-*, la contraparte brasileña del Foro Académico, sustituidos por funcionarios de escasa representatividad.<sup>10</sup>

El Foro Académico en una reunión precedente en Goa, India, había sentado las bases conceptuales de una universidad en red, la Universidad de los BRICS, una institución internacional de formación avanzada para jóvenes graduados del bloque interregional.

### **África**

La Unión Africana se ha propuesto un Proyecto para la armonización de las calificaciones de las instituciones de educación superior, un paso que busca llevar la integración más allá del solo nivel político. Este objetivo podría ser el tema central de una convención internacional que permita el funcionamiento de dicha iniciativa. En el marco de la *Conferencia General de las Universidades Africanas y Celebración del Jubileo Dorado*, celebrados en Accra, Ghana, en el primer semestre de 2017, se expresó la idea de que las calificaciones entre un país y otro pudieran ser semejantes, al mismo tiempo que los créditos pudieran ser reconocidos en diversos países del continente.<sup>11</sup> Esta iniciativa va más allá

---

10 Este hecho es uno entre las diversas señales del gobierno Temer de reiterada ausencia de los contextos regionales tradicionalmente estratégicos en la política exterior de Brasil. Entre esas señales se cuenta la reducción drástica de la participación de Brasil en el *Banco Asiático de Inversión e Infraestructura* (AIIB), pasando de treinta y dos mil acciones comprometidas, a solo cincuenta. Asimismo, Brasil se mantuvo distante de la Iniciativa de un Cinturón y un Camino, con la que China busca reconstruir la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda, asociando a dicha iniciativa a diversos países y regiones. Sobre la representación brasileña, véase: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-forum-academico-do-brics-e-os-des-caminhos-da-diplomacia-brasileira>

11 <https://www.inhea.org/ahen/africa-wide-news/>

del ámbito administrativo, y se propone asimismo promover la convergencia curricular. La armonización y el proceso de certificación deben garantizar que la calidad académica sea preservada. Al menos doscientas de las universidades africanas se encuentran ligadas a esta ambiciosa iniciativa continental.<sup>12</sup>

El proceso de armonización supone también una *Red Africana de Aseguramiento de la Calidad*, la que fue establecida por la *Asociación Africana de Universidades (AAU)* para proveer asistencia en esta materia a las instituciones universitarias (<https://afriqan.aau.org/about-us/constitution/>). La red cuenta con apoyo de la *Global Initiative on Quality Assurance Capacity (GIQAC)* de UNESCO.<sup>13</sup> Adicionalmente, la Iniciativa Africana de Garantía de la calidad y acreditación de la Educación Superior cuenta con la asistencia de la Unión Europea.

Pese al interés y potencial relevancia de estas iniciativas, el continente presenta aún muy bajas tasas de escolarización, con un promedio del 6%, considerablemente inferior al valor de este indicador en otras regiones emergentes, una indudable herencia del pasado colonial y de la desinversión acumulada en educación superior. Remontar esta situación requerirá además un proceso igualmente serio de inversión en la universalización de la educación básica.

### **América Latina y el Caribe e Iberoamérica**

América Latina y el Caribe e Iberoamérica se caracterizan por una neta relación deficitaria en el flujo de la movilidad internacional. Salvo los dos países ibéricos europeos -Portugal y España- y del caso solitario de Cuba en la región latinoamericana y caribeña, los demás países presentan saldos negativos. Esta situación contrasta con la de los otros dos países del hemisferio occidental, Estados Unidos y Canadá y con la de Gran Bretaña y de Australia, importantes polos de atracción de estudiantes hemisféricos. Los principales destinos de recepción de la movilidad estudiantil latinoamericana y caribeña son los Estados Unidos y los países de Europa Occidental, España, Francia y Alemania. En la región latinoamericana y caribeña solo Cuba emerge como un importante destino regional. Españoles y portugueses se orientan también al Reino Unido.

El Informe Iberoamericano de Educación Superior 2016, del Centro Interinstitucional de Desarrollo -CINDA- constata que la proporción de estudiantes internacionales provenientes de los países iberoamericano es mínima: “menos del uno por ciento de la matrícula regional” (CINDA, 2016). Los mayores receptores de estudiantes extranjeros en 2016 eran: España, con más de cincuenta y seis mil estudiantes, seguida de Cuba, con más de veintidós mil estudiantes y de Brasil y Portugal con aproximadamente quince mil estudiantes cada uno. Finalmente, México, no superaba la cifra de diez mil estudiantes internacionales.

---

12 Higher education harmonisation – Not just a dream. Francis Kokutse 16 June 2017 Issue No:464 - <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20170613073813896>

13 <https://afriqan.aau.org/about-us/constitution/> <http://www.inhea.org/ahen/africa-wide-news/>



En cuanto a otras dimensiones de la internacionalización, la región enfrenta una situación de transición en la que algunos de los principales programas e instituciones no han logrado motorizar aún la regionalización. Salvo el relativo éxito de la Acreditación Regional de Carreras Universitarias de Grado, el MERCOSUR no ha podido expandir la movilidad, ni otras formas de articulación. El *Núcleo de Investigaciones sobre Educación Superior* -NEIES- financiado por Argentina y asentado en la Universidad Nacional de Córdoba<sup>14</sup> y la *Universidad Federal de la Integración Latinoamericana* -UNILA<sup>15</sup>- financiada por Brasil constituyen experiencias interesantes, a las que debe sumarse la *Universidad Federal da Integracao Luso Afro Brasileira*, orientada a la *Comunidad de Países de Lengua Portuguesa* -CPLP<sup>16</sup>. Sin embargo, en nuevos contextos políticos y económicos, estas experiencias -como el Programa brasileño *Ciência sem Fronteiras*<sup>17</sup>-se enfrentan a déficits financieros y a limitaciones de sus operaciones. (Fernández Lamarra - García, 2016; Oreggioni (2017).

La próxima realización, en Córdoba, Argentina, en junio de 2018 de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, organizada por el Instituto para la Educación Superior de UNESCO -IESALC- se perfila como un evento relevante en el que, a partir de la celebración del centenario de la Reforma de Córdoba de 2018, la región tendrá la posibilidad de hacer un balance de los logros concretos desde la última Conferencia regional -Cartagena de Indias, 2008- y proyectar con espíritu crítico, escenarios de futuro.

## Bibliografía

- Boulos, Renata - Pautasso, Diego - Puty, Cláudio (2017) “Fórum Acadêmico dos BRICS e os (des) caminhos da diplomacia brasileira”. Blog del *Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais/GR-RI* - <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-forum-academico-do-brics-e-os-des-caminhos-da-diplomacia-brasileira> Acceso: setiembre 2017.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo -CINDA (2016) *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile: CINDA
- Fernández Lamarra, N. F.- García, P. (2016). Desafíos para la internacionalización de la educación superior desde una perspectiva regional. *Integración y Conocimiento*, 1(4).
- Garrett, Richard (2017) “International Branch Campuses — Curiosity or Important Trend?” *International Higher Education*, n. 90. Acceso: <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>
- Kokutse, Francis (2017) “Higher education harmonisation – Not just a dream”. *University World News*, 16 Junio, Issue No: 464. Acceso: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20170613073813896>
- Oreggioni, M. S. (2017). La internacionalización universitaria desde una perspectiva situada: tensiones y desafíos para la región Latinoamericana. *Revista Internacional de Educação Superior*, 3(1), 114-133.

---

14 <http://nemocosur.siu.edu.ar/webnucleo2017/index.html>

15 <https://www.unila.edu.br/es>

16 <https://www.cplp.org/>

17 <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/home>

# CIENCIA, NEGOCIACIONES Y SUSTENTABILIDAD

*Adriana Chiancone*<sup>1</sup>

El sistema de ciencia, tecnología e innovación constituye a nivel global una de las fuerzas motoras cruciales para el desarrollo socio-económico. La inversión en el sistema de CTI permite fortalecer las capacidades para generar nuevo conocimiento básico y tecnológico, conducente a la innovación de los sistemas sociales y productivos. La productividad del sistema económico y la competitividad de los países se juegan hoy más que nunca en la reinención de su oferta de factores y en las capacidades y educación de sus ciudadanos. El crecimiento económico, el desarrollo nacional y el bienestar social dependen en gran medida de este sector de importancia crucial.

Sin embargo, las exigencias de desarrollo y competitividad se están convirtiendo en fuentes sistémicas de desequilibrio entre los recursos vitales del planeta y el enfoque restringido a la simple perspectiva de beneficios económicos y comerciales. Así, se ha vuelto evidente la necesidad de un nuevo contrato entre la sociedad y la ciencia, que vuelva viable objetivos como la sustentabilidad y el desarrollo. En caso de que este ajuste no se produzca la expectativa más realista es la de una agudización de la crisis sistémica, que involucra dimensiones ecológicas, y también sociales y económicas.

Entre los temas más críticos de nuestros días se encuentra el cambio climático, que nos afecta crecientemente de manera directa y con consecuencias relevantes. Es un asunto sobre el cual se han construido algunos consensos, así como también ciertos enfrentamientos basados en argumentos políticos, económicos y científicos, especialmente focalizados en ¿a quién atribuir los cambios en cuestión? y ¿cómo revertir los procesos asociados a estas transformaciones o al menos cómo reducir sus impactos?. El cambio climático ha sido abordado con carácter prioritario en un conjunto de iniciativas que a nivel global, regional o nacional, se han desarrollado en 2016 y 2017 con la participación de diferentes actores y organizaciones.

## **Negociaciones para la sustentabilidad**

En el año 2012, tuvo lugar en Londres la Reunión Preparatoria de la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable Rio+20, con la presencia de 3000 expertos líderes y tomadores de decisión. La Declaración del Estado del Planeta emitida en esa reunión alertaba sobre la demanda de recursos críticos, el cambio ecológico y los niveles de contaminación peligrosos que poseen consecuencias potencialmente catastróficas a escala global. Se subrayaba que el nuevo conocimiento científico disponible permitía definir los fenómenos que se presenciaban en ese momento, a la vez que exigía una nueva percepción de responsabilidades y la rendición de cuentas por parte de los estados nacionales en pos de apoyar la administración del planeta. Por otro lado se llamaba a

---

1 Profesora Instituto Universitario Sudamericano –IUSUR; Universidad CLAEH, Uruguay.

desarrollar una nueva estrategia para crear conocimiento sobre la sustentabilidad global que de manera rápida fuera traducido en acción, y así formar parte de un nuevo contrato entre la ciencia y la sociedad, donde ambas partes tuvieran compromisos. Esto implica el reconocimiento de que la ciencia debe informar a la política para que pueda tomar decisiones más acertadas y a tiempo, y que la innovación debe informarse sobre la diversidad de condiciones y necesidades locales (Brito - Stafford, 2012: A7, A8, B10).

La “Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable” es una propuesta de acción fundamentada en el reconocimiento de los límites que tiene la actual forma dominante de desarrollo. Fue aprobada en el seno de las Naciones Unidas en el 2015, y consta de 17 objetivos para el desarrollo sustentable y 169 metas que buscan erradicar la pobreza, combatir las desigualdades, así como cuidar el medio ambiente en un plazo que se extiende hasta el año 2030.

El primer acuerdo vinculante mundial sobre el clima fue firmado por 195 países en la Conferencia de París sobre el Clima, realizada en diciembre del año 2015. En dicho acuerdo, llamado de París, se estableció un plan de acción mundial que “tiende un puente entre las políticas actuales y la neutralidad climática que debe existir a finales del siglo”. Los gobiernos acordaron un conjunto de metas a largo plazo de mitigación, adaptación y financiamiento. Entre las metas de mitigación para la reducción de emisiones se encuentran las siguientes: mantener la temperatura media mundial por debajo de 2 °C sobre los niveles preindustriales; limitar el aumento de la temperatura media mundial a 1,5 °C; que las emisiones globales alcancen su nivel máximo cuanto antes, aunque se reconoce que en los países en desarrollo el proceso será más largo; a partir de ese nivel máximo, aplicar rápidas reducciones en base a los mejores criterios científicos disponibles (Comisión Europea, 2017). Se estableció también la voluntad de los países desarrollados de mantener el objetivo colectivo de movilizar 100.000 millones de dólares estadounidenses al año en 2020. Esta medida sería ampliada hasta 2025. Después de ese período, se establecería un nuevo objetivo todavía más ambicioso.

## **2016-2017**

El Acuerdo de París quedó abierto a la firma durante un año, ya que para entrar en vigor, como mínimo 55 países responsables del 55% de las emisiones mundiales, debían depositar sus instrumentos de ratificación. Estados Unidos y China, representantes de aproximadamente el 40% de las emisiones globales, formalmente se unieron al acuerdo el mismo día, el 3 de setiembre de 2016. La Unión Europea ratificó de manera formal dicho acuerdo el 5 de octubre, permitiendo su entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016 (Comisión Europea, 2017).

La Cumbre 2016 del grupo de los siete países más poderosos del mundo (G7), integrado por Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos, tuvo lugar entre el 26 y el 27 de mayo de 2016, en Ise-Shima, Japón. En materia de clima, la declaración de esta cumbre, expresa el compromiso de los líderes de implementar los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable y del Acuerdo de París para el Cambio Climático. En ese sentido se asume la continuación del liderazgo y el compromiso de asegurar la ratificación, aceptación o aprobación del Acuerdo de París lo

antes posible, y el llamado a todas las partes, para ampliar su entrada en vigencia. También se comprometen a la implementación transparente y robusta de las contribuciones nacionales promoviendo una creciente ambición de los resultados en el tiempo (G7, 2016).

Sin embargo, los líderes de la siguiente cumbre G7 celebrada en la ciudad siciliana de Taormina los días 26 y 27 de mayo de 2017, no llegaron a un consenso sobre la lucha contra el cambio climático y el Acuerdo de París. El gobierno de Estados Unidos expresó su desacuerdo en materia de cambio climático, argumentando que el país continuaba actuando y que había reducido sus huellas de CO<sub>2</sub>, alcanzando los niveles pre-1994 de CO<sub>2</sub>. Además se manifestó que ese país se comprometería con socios internacionales clave de acuerdo a las prioridades domésticas, preservando una economía fuerte y un ambiente saludable. Estados Unidos no participó en la sección sobre clima de la declaración final del evento, reflejando así sus recientes anuncios de abandonar y cesar inmediatamente la implementación del acuerdo de París y los compromisos financieros asociados. El resto de los países del G7 sí participaron en dicha sección y expresaron la importancia de ratificar el acuerdo, así como también de mantener los compromisos adquiridos y el nivel de ambición.

Países latinoamericanos, como por ejemplo Bolivia y Nicaragua, que tienen una muy baja producción industrial y de CO<sub>2</sub>, sufren consecuencias muy graves del cambio climático, que asociados a otros fenómenos generan sequías. A fines del año 2016, el gobierno boliviano declaró estado de emergencia a causa de la que fue calificada como la peor sequía en veinticinco años y que afectó a varias de las mayores ciudades del país. Distintos factores, como el ciclo climático de “El Niño”, la mala administración del agua, y el cambio ambiental, contribuyeron a causar esta grave situación.

En referencia a esta situación, expresaba Restrepo (2016):

*“Actualmente, el cambio climático es uno de los fenómenos más controversiales, dado que mientras algunos cuestionan su veracidad y lo catalogan de ideología, otros viven sus consecuencias de una manera radical. La fuerte sequía por la que atraviesa Bolivia es muestra de ello. El racionamiento y desabastecimiento de agua en la Paz, Potosí, Chuquisaca y el occidente del país, no ponen en cuestión la existencia del calentamiento global, sino el actuar insuficiente de la comunidad internacional y de las autoridades locales”*(Restrepo, 2016).

En un contexto en el que como nunca antes se había tenido tanto conocimiento sobre el cambio climático, nos enfrentamos a una situación de gran incertidumbre frente al futuro próximo de nuestro planeta. Como planteaba Vessuri (2016), “el aspecto más sorprendente de la situación es cuánto la gente sabe y cuán incapaces parecen ser de actuar sobre lo que conocen. Claramente, el conocimiento no se traduce de manera simple en poder”.

Por otro lado “postverdad” ha sido proclamada palabra internacional del año 2016, por Oxford Dictionaries, editora del Diccionario de Oxford. Ha sido definida como una palabra “relacionada o que denota circunstancias en las que los hechos son menos influyentes en formar la opinión pública que las que apelan a la emoción o creencias

personales” (Oxford Dictionaries, 2016). El concepto de post-verdad existe desde hace un tiempo, sin embargo aumentó su frecuencia considerablemente en el contexto del referéndum del Reino Unido acerca de su retiro de la Unión Europea (Brexit) y la elección presidencial de Estados Unidos. Aumentó aproximadamente en un 2,000% en relación al año 2015 y generalmente ha sido asociada a otra palabra formando la frase “política post-verdad”. El significado de esta palabra implica que la verdad se ha convertido en algo irrelevante.

## **Perspectivas**

Se percibe la necesidad de un nuevo pacto ciencia-sociedad con compromisos de ambos y mutua confianza, así como la urgencia de implementar mecanismos de presión en pos de la implementación de medidas de mitigación y adaptación, por todas las naciones del mundo sin excepción.

Asimismo es clara la necesidad de que las iniciativas nacionales (independientemente del tamaño y grado de desarrollo socioeconómico), incorporen una mirada global, que trascienda las fronteras de los estados, en términos geográficos y económicos. Robustecer la confianza entre científicos, público y decisores de políticas es fundamental para alcanzar la sustentabilidad. La relación entre expertos y público debe basarse en el nuevo pacto ciencia-sociedad con el fin de generar nuevas agendas y un uso adecuado de los conocimientos.

## **Bibliografía**

- Brito, L. - Stafford-Smith, M. (2012). “State of the Planet Declaration”. Disponible en: <http://www.igbp.net/publications/stateoftheplanetdeclaration.4.6b007aff13cb59eff6411baa.html>
- Comisión Europea (2017). “Acuerdo de París”. Dirección electrónica ([https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es)).
- G7 (2017). G7 Bologna Environment Ministers’ Meeting Bologna. Disponible en: [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio\\_immagini/Galletti/G7/communique\\_g7\\_environment\\_-\\_bologna.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/G7/communique_g7_environment_-_bologna.pdf).
- Oxford Dictionaries (2016). “Post-verdad” Disponible en: <https://www.oxforddictionaries.com/press/news/2016/12/11/WOTY-16>
- Restrepo A. (2016) “La crisis del agua en Bolivia: una crisis más allá de un recurso natural” Acceso: <http://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/?La-crisis-del-agua-en-Bolivia-una-crisis-mas-alla-de-un-recurso-natural>
- Vessuri H. (2016). *Science for Sustainable Development (Agenda 2030)*. Policy Brief. Montevideo: UNESCO-CILAC.

# EL LAUDO DEL CASO PHILIP MORRIS CONTRA URUGUAY: DEL PRIMER PLANO AL GENERAL

*Magdalena Bas Vilizzio*<sup>1</sup>

Más de tres mil instrumentos jurídicos internacionales, entre tratados bilaterales de inversión (TBI), capítulos de inversiones en tratados de libre comercio y otros acuerdos regionales, prevén mecanismos de solución de controversias inversor - Estado, especialmente arbitraje ad hoc en el marco de instituciones como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Grupo Banco Mundial, la Corte Permanente de Arbitraje, o la Cámara de Comercio Internacional.

No obstante, en los últimos años diversas voces desde la academia, la sociedad civil organizada y los Gobiernos abrieron el debate respecto a la autonomía estatal para implementar políticas públicas soberanas frente al freno que significa para un Estado una demanda, o incluso una amenaza de demanda, de manos de una empresa transnacional. En este marco, el caso Philip Morris contra Uruguay<sup>2</sup> aporta al debate tanto por las partes involucradas, el cuestionamiento de una política antibacaco, como por el reconocimiento que finalmente realiza el tribunal al derecho soberano de regular en áreas como la salud pública.

A continuación, tal como si fuese una fotografía, primero se opta por un primer plano del laudo del 8 de julio de 2016, que permita analizar sus particularidades, para luego pasar a un plano general de modo de captar la importancia del laudo en un contexto mayor como es el arbitraje de inversiones.

## **Primer plano: el laudo del 8 de julio de 2016**

Luego de seis años de litigio, el día 8 de julio de 2016 el tribunal arbitral entrega a las partes el laudo sobre el fondo del asunto en el marco del caso Philip Morris contra Uruguay. Si bien la política antibacaco de Uruguay cuenta con un cúmulo de medidas en cumplimiento del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud sobre el Control del Tabaco (CMCT), las empresas extranjeras se basaron en el tratado bilateral de inversiones entre Uruguay y Suiza para cuestionar dos medidas tomadas por Uruguay en el marco de la lucha antibacaco: la regla de la presentación única por marca comercial, que impide que una tabacalera comercialice diferentes variedades de cigarrillos bajo una misma marca, y la regla 80/80, que establece el uso de advertencias sanitarias del 80% del frente y reverso de la cajilla.

El laudo analiza los cinco puntos controvertidos por la empresa, en primer lugar la expropiación indirecta de siete de sus marcas sin debida compensación. El tribunal,

---

1 Profesora Adscripta de Derecho Internacional Público y Asistente de Comercio Exterior en la Universidad de la República, Uruguay.

2 Philip Morris Brand Sàrl (Suiza), Philip Morris Products SA (Suiza) y Abal Hermanos SA (Uruguay) contra Uruguay (CIADI, caso número ARB/10/7).

asumiendo que las marcas estaban bajo protección de la Ley de Marcas de Uruguay (Ley No. 17.011), concluye que *“las Medidas Impugnadas fueron un ejercicio válido del poder de policía de Uruguay para la protección de la salud pública. En este carácter, no pueden constituir una expropiación de la inversión de las Demandantes.”* (Párrafo 307).

El reconocimiento del poder soberano del Estado de regular en dicha materia, y no por ello incurrir en responsabilidad internacional, es uno de los elementos con más fuerza del fallo y que probablemente tendrá consecuencias para evitar futuras demandas desde la industria tabacalera y otros sectores sensibles vinculados a políticas públicas relativas a medioambiente, acceso al agua y saneamiento, medidas de control económico. Si bien en el arbitraje de inversiones no existe precedente obligatorio, este punto del laudo da esperanza que en futuras oportunidades los tribunales arbitrales tengan en cuenta que las legislaciones en dichos sectores sean cada vez más restrictivas a fin de proteger los derechos de la población.

En relación al segundo punto reclamado por las empresas, el tribunal concluye que no existe violación del principio de trato justo y equitativo en el entendido de que el inversor no podía tener legítimas expectativas de que medidas como las controvertidas no fueran aplicadas, dada la creciente preocupación internacional sobre los efectos del consumo de tabaco (párrafos 430, 434 y 435). Por los mismos motivos los árbitros estiman que no se trata de un caso de obstaculización del uso y goce de las inversiones, puesto que las medidas no pueden ser consideradas como injustificadas ni arbitrarias (párrafos 445 y 446).

En tercer lugar, la inobservancia de los compromisos relativos al uso de marcas, alegada por Philip Morris, también es rechazada ya que en que en materia marcaria no existe una promesa de cumplimiento de una obligación por parte del Estado. Por tanto *“si los inversores pretenden estabilización, deben contratarla”* y no pretenderla de un marco jurídico general, que como tal es pasible de modificaciones (párrafo 481).

Adicionalmente, ante el reclamo por denegación de justicia derivada de procesos fundamentalmente injustos y que determinan una violación del trato justo y equitativo, el tribunal concluye que las sentencias supuestamente contradictorias de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo respecto a la regla 80/80 *“puede parecer inusual, incluso sorprendente, pero no es impactante y no es lo suficientemente grave en sí misma para constituir una denegación de justicia”* (párrafo 529).

Asimismo, los árbitros llegan a la conclusión que, si bien la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el marco del reclamo de Abal por la regulación de la presentación parece haber sido copiada en grandes proporciones de una sentencia anterior de British American Tobacco (BAT), hecho que demuestra impropiedades procesales y falta de forma, no implica denegación de justicia (párrafos 572 y 578). Tal vez este sea el punto más cuestionable de todo el laudo al tomarse un estándar amplio y reconocer las impropiedades procesales.

En vista de lo anterior, el tribunal decide que se desestiman todos los reclamos de Philip Morris, y que este debe encargarse de sufragar los honorarios y gastos del tribunal y gastos administrativos del CIADI (1.485.714,08 dólares), así como reintegrarle al Estado Uruguayo 7 millones de dólares de los 10.319.833,57 de los costos que incurrió durante el proceso.

Cabe destacar que el árbitro Born, designado por Philip Morris, solicita la publicación de una opinión concurrente y disidente en la cual coincide con las conclusiones del laudo respecto al poder de policía de Uruguay o cualquier Estado para regular su salud pública, pero disintiendo en dos puntos vinculados al respeto del trato justo y equitativo. En primer lugar, dado que la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (los dos órganos de máxima jerarquía del Poder Judicial Uruguayo) arriban a conclusiones opuestas y en ambos casos se rechaza la indemnización a la empresa, sumado a la imposibilidad de recurso ante instancias judiciales superiores, concluye en que se trata de una denegación de justicia. En segundo lugar, conforme a que la regulación de presentación única no tiene precedentes en otros Estados ni es prevista por el CMCT, el árbitro entiende que se trata de un requisito arbitrario y desproporcionado y que en consecuencia determina una violación al trato justo y equitativo por parte del Estado receptor.

### **El plano general: el laudo como muestra de los riesgos del arbitraje de inversiones**

El laudo favorable a Uruguay representa en sí mismo una enorme victoria para la política antitabaco de Uruguay y un fuerte precedente para cualquier Estado del mundo. No obstante, si se amplía la mirada a un plano general queda de manifiesto que la sola presentación de la demanda y los seis años de litigio cuestiona la capacidad regulatoria del Estado puede verse cuestionada por las empresas transnacionales, y por ende, se evidencian los riesgos que entraña el arbitraje de inversiones tal como se desarrolla hoy en día.

En este sentido, en primer lugar se puede indicar que la capacidad regulatoria es cuestionada cuando los arbitrajes de inversiones derivan en una *“parálisis normativa” o incluso una “congelación”, impidiendo a los Estados adoptar reglamentos* en áreas tales como medioambiente o salud pública (ONU, 2015). Esta situación incluso puede determinar una colisión entre los compromisos asumidos por el Estado de proteger inversiones extranjeras y sus obligaciones en materia de derechos humanos.

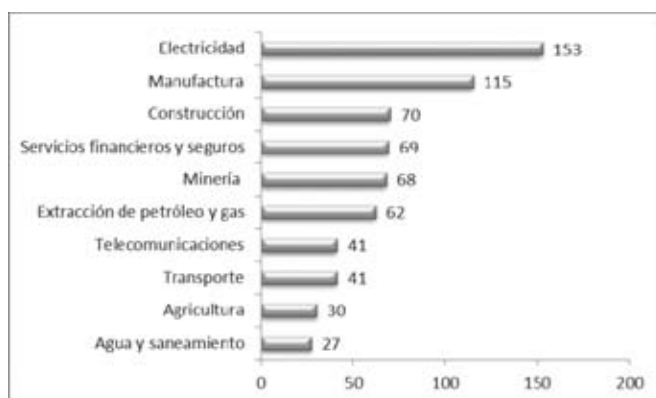
Muestra de esto es el congelamiento normativo en Nueva Zelanda, producto del caso Philip Morris Asia contra Australia, así como la introducción de la excepción de las medidas del control del tabaco al sistema de solución de controversias inversor-Estado en tratados como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) (artículo 29.5) o el Acuerdo modificadorio del Tratado de libre comercio entre Australia y Singapur (artículo 22 del capítulo de inversiones). Si bien este es un gran paso, no resuelve cabalmente el problema dado que se trata de una exclusión puntual, donde los límites pueden ser difusos y termina dejando en manos de los tribunales arbitrales la determinación para el caso concreto de qué políticas se encuentran dentro y qué políticas fuera de la regla.

La parálisis normativa termina por perfilar a las empresas multinacionales como creadoras de normas vinculantes para los Estados, práctica que cuestiona las bases mismas del Estado como único sujeto de Derecho Internacional que detenta el atributo de la soberanía. En este sentido, Arato afirma que *“el aumento de las empresas como creadores de normas es una amenaza a valores públicos locales y globales, tan diversos como el desarrollo económico, los derechos humanos, y la protección de la salud pública y el medioambiente”* (Arato, 2015: 283).



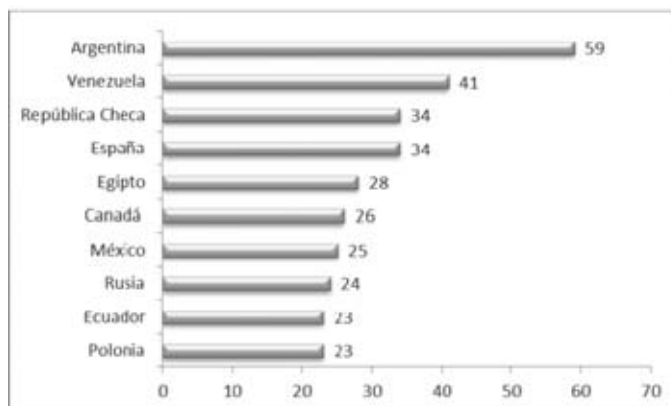
Esta situación se ve agravada si se suman dos elementos: 1) demandas que involucran sectores sensibles como ser electricidad, petróleo y gas o agua y saneamiento, los cuales están en los primeros lugares dentro de los principales sectores económicos en los que se registran controversias (ver gráfica 1); 2) demandas contra Estados en desarrollo o que toman medidas para paliar los efectos de las crisis económicas, como ser el caso de Venezuela, Ecuador o Egipto dentro del primer grupo o España y Argentina en el segundo (ver gráfica 2).

**Gráfica 1: Principales sectores económicos en los que se registran controversias inversor - Estado**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Investment Hub de la UNCTAD al 20 de julio de 2017.

**Gráfica 2: Principales Estados demandados**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Investment Hub de la UNCTAD al 20 de julio de 2017.

En suma, en un sistema internacional donde los Estados pueden ver condicionado su poder frente a las empresas transnacionales transformadas en verdaderos actores políticos, como señalaba Strange (2001), el riesgo es que las políticas públicas dejen de ser determinadas por los primeros y pasen a dictarse según los intereses de las segundas. El desafío para los Estados es continuar el debate planteado y buscar los mecanismos que les permitan avanzar hacia el control de riesgos. Sin duda hay mucho por hacer, pero el camino ya está iniciado.

## **Bibliografía**

- Arato, Julian (2015). Corporations as Lawmakers. *Harvard International Law Journal*. Summer 2015, vol. 56, no. 2, 229 – 295. Boston: Harvard University.
- CIADI (2015). *Philip Morris Brand Sàrl (Suiza), Philip Morris Products SA (Suiza) y Abal Hermanos SA (Uruguay) contra la República Oriental del Uruguay (caso ARB/10/7)*. Laudo. Washington, 8 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7595.pdf>
- ONU (2015). *Cuarto reporte del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo*. Documento A/70/285. Nueva York: ONU. Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/285&referer=http://www.ohchr.org/EN/Issues/IntOrder/Pages/IEInternationalorderIndex.aspx&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/285&referer=http://www.ohchr.org/EN/Issues/IntOrder/Pages/IEInternationalorderIndex.aspx&Lang=S)
- Strange, Susan (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Encuentro. Icaria Editorial. Intermón Oxfam.



*Parte tercera*

Política exterior



# UNA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN BUSCA DE SU RUMBO

*Sylvia Amalia Ruiz Moreno*<sup>1</sup>

El objetivo más persistente de política exterior del gobierno asumido el 10 de diciembre de 2015, que no ha rendido sus frutos aún, es la búsqueda de inversiones externas en todas partes. Otras dimensiones de la política exterior se han convertido en fuente de polémicas con la oposición y se percibe un avance silencioso en temas técnicos que la Cancillería trabaja con eficiencia, mientras la diplomacia presidencial despliega viajes y eventos protocolares, generando elevadas expectativas que el Poder Ejecutivo no parece alcanzar.

## **Las relaciones económicas en suspenso**

En un mundo incierto pero que va mostrando algunos rasgos como la ausencia de liderazgos, la inseguridad global y el desplome regional de las dos mayores economías del Mercosur, enredadas en una crisis política que no encuentra fondo, el gobierno argentino apuesta la recuperación de una economía estancada a las inversiones externas en un ambiente internacional poco propicio. Así se manifiesta en el segundo discurso de apertura de Sesiones del Congreso Nacional inaugurado por el Presidente Mauricio Macri, el 1° de marzo de 2017:

*“Vemos al siglo XXI y al mundo como una fuente de oportunidades y no como una amenaza. Los beneficios de la integración van más allá de lo económico. Queremos que nuestras empresas se inserten en las cadenas globales de valor y que la inversión extranjera genere empleo en la Argentina.” (Macri, 2017)*

Justo un año antes de estas palabras, el Poder Ejecutivo anunciaba el cierre de las negociaciones con los “holdouts”, lo que supuso un pago al contado de 4.653 millones de dólares (el 75% de lo que reclamaban los acreedores) y la emisión de bonos por 15.000 millones de dólares para cancelar la deuda restante, cerrando tres lustros de controversias en torno a la deuda (La Nación, 1° de marzo de 2016).

Sin embargo, el arreglo no desató la esperada cascada de inversiones externas que, más allá de los acuerdos generales comprometidos en los viajes presidenciales y las visitas de los jefes de Estado a la Argentina que se han multiplicado en este último tiempo, los inversores privados están esperando, aparentemente, la consolidación de este nuevo ciclo a partir de las elecciones legislativas de octubre de 2017.

Durante los primeros meses de este año Mauricio Macri visitó España, Holanda, Inglaterra, Estados Unidos, China y Japón. En otras ocasiones, el Presidente fue representado por la Vicepresidenta Gabriela Michetti, o por la Canciller Susana Malcorra,

---

1 Profesora Titular de Política Exterior Argentina, Universidad del Salvador y de Historia de las Instituciones Políticas, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.

confirmada en el cargo tras la elección del Secretario General de la ONU, puesto al que aspiraba. En cada destino se priorizó la agenda económica y la recomposición de relaciones resquebrajadas en el período anterior.

El encuentro entre Mauricio Macri y Donald Trump resultaba pintoresco luego de la cálida recepción a Barack Obama en marzo de 2016 y la historia del cruce empresarial cuando eran jóvenes, pero el mandatario norteamericano, con ese lenguaje sin filtros que lo caracteriza, remató las expectativas sintetizando una sensación que flota en el ambiente internacional: “Yo le voy a hablar de Corea del Norte, Mauricio Macri me va a hablar de limones” (Clarín, 27 de abril de 2017).

La visita de Obama a Buenos Aires había dejado algunos acuerdos que el nuevo mandatario no rubricó y el encuentro en Washington permitió recuperar alguna de esas medidas, como la eliminación de la barrera a la comercialización de limones, que representa un porcentaje poco significativo de las exportaciones argentinas pero es de la mayor relevancia para la economía de Tucumán. Sin embargo no se lograron los mismos resultados con respecto al ingreso del biodiesel. En otro orden de cosas, la administración norteamericana comprometió su respaldo para que la Argentina pueda ingresar a la OCDE.

De las gestiones realizadas en China quedaron varias inquietudes relativas a la modalidad de las inversiones por más de 15.000 millones de dólares principalmente orientadas a los sectores energéticos y de transporte (Infobae, 17 de mayo de 2017). Esto se debe a que algunas de ellas habían sido acordadas por la gestión anterior en el año 2015 y generaron controversia. Esta nueva firma también hasta el momento ha dejado dudas sobre ciertas cláusulas y la transparencia de las negociaciones. Aún está pendiente de resolución judicial el proyecto de las represas de la provincia de Santa Cruz, que están cuestionadas por el daño que podrían causar al medio ambiente y sitios de Patrimonio.

### **La incertidumbre regional**

La política exterior hacia la región se puede resumir en mucho trabajo de Cancillería y escasas definiciones políticas en un contexto que reclama con urgencia la participación de Argentina. Susana Malcorra ha venido trabajando con sus pares en la obtención del tratado entre Mercosur y Unión Europea. Mauricio Macri sumó el compromiso del Presidente Mariano Rajoy durante su visita a España, para impulsar esa iniciativa (Clarín, 24 de febrero de 2017). Pero no se esperan novedades antes de fin de año, incluso más adelante.

Junto a las inversiones diversificadas, la perspectiva de reactivación económica contaba con el impulso de la recuperación de Brasil, como afirma el Presidente Macri en el discurso de Apertura de Sesiones legislativas:

*“Tenemos que recordar la bendición que significa vivir en una zona de paz, gracias a la alianza estratégica con Brasil y con el Mercosur que es mucho más que una plataforma comercial.” (Macri, 2017)*

Sin embargo, la crisis política que continúa con la inminente caída del Presidente provisional Michel Temer, en un derrotero que no encuentra solución de continuidad, está convirtiendo en papel mojado esa alianza estratégica hasta nuevo aviso. Entre la incertidumbre por las derivaciones que podrían tener las denuncias de corrupción con empresas que también tienen actividad en Argentina, y las dificultades del gobierno de

Mauricio Macri para encontrar un tono adecuado a la relación bilateral y regional, el gobierno de “Cambiamos” se abstiene de asumir un liderazgo que el Mercosur está esperando en la más absoluta orfandad.

La situación calamitosa de Venezuela, socio del Mercosur a partir de procedimientos opacos en medio de la suspensión de Paraguay por la cláusula Democrática, es la mayor muestra de la desventura regional. ¿Dónde están los entusiastas del potencial energético y comercial ahora que el pueblo de Venezuela se muere de hambre y represión? ¿Por qué los procedimientos diplomáticos son tan expresos en algunas circunstancias y tan cautelosos en otras? Ya no hay tiempo para las palabras graves y las condenas retóricas. Es hora de poner en juego la destreza en política internacional y el sólido compromiso de lo que queda del Mercosur en capacidad de actuar, para salir en rescate de la emergencia humanitaria y la agonía institucional.

En contraste, la relación bilateral con la República Oriental del Uruguay exhibe una iniciativa prometedora. El pasado mes de abril de 2017 se encontraron en la Isla Martín García los cancilleres Susana Malcorra y Rodolfo Nin Novoa, junto a sus delegaciones integradas por los respectivos Ministros de Transporte y de Turismo, Embajadores y miembros de la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) con motivo del 40° aniversario de su conformación, para rubricar una serie de acuerdos de importancia estratégica, que cierran una etapa de desaciertos y postergaciones con graves consecuencias para el desarrollo de la infraestructura y la economía de ambos países. Se acordó llamar a licitación pública para el dragado de los canales del Río de la Plata Emilio Mitre y Martín García. Se instruyó a la CARP para continuar con el trabajo de demarcación del límite entre las islas Martín García y Timoteo Domínguez, así como los accesos naturales a Martín García, de acuerdo con el artículo 46 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. También se pactó la recuperación de la Isla Martín García –que desde hace unos cuantos años se encuentra en un estado de abandono, fiel reflejo de lo que pasó con la relación bilateral- como espacio turístico (Télam, 22 de marzo de 2017)

Otro tema largamente esperado por Uruguay ha sido la autorización del gobierno de Mauricio Macri a Enarsa para exportar gas a Ancap, que había sido interrumpida durante los años del kirchnerismo (petrolnews.net 24 de abril de 2017). Además ambas naciones negociarán en los próximos meses sus nuevos límites marítimos a partir de la ampliación de sus plataformas continentales definida por la Convención Nacional del Mar de las Naciones Unidas, lo que implica un significativo potencial en materia de pesquería y explotación de hidrocarburos (Clarín, 12 de mayo de 2017)

Cabe preguntarse por qué avances tan significativos han tenido tan poco interés en la opinión pública y en el ámbito político, incluso en la difusión de los actos de gobierno. También por qué no se puede aprovechar la buena sintonía entre las naciones rioplatenses para tomar la iniciativa en la crisis de Venezuela o para analizar la situación de Brasil y su impacto en el Mercosur.

### **Malvinas. Pasos en falso**

Intentar avanzar en un diálogo con Gran Bretaña referido a las Islas Malvinas es, para los gobiernos argentinos, como caminar sobre una delgada capa de hielo patagónico.



En lo que va de esta gestión, el equipo de “Cambiamos” ha sentido en varias oportunidades las astillas mojadas de ese hielo bajo sus pies.

En septiembre de 2016 visitó Buenos Aires Sir Alan Duncan, Ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Commonwealth británica. Como resultado se publicó un comunicado conjunto que refería a una gran variedad de temas de interés en la relación bilateral, pero solamente generó repercusión pública el apartado de tres párrafos con el título “Atlántico Sur” en los que se habla de establecer el diálogo, según la fórmula de Soberanía de 1989 (el “paraguas”) para remover los obstáculos en materia de comercio, pesca, navegación e hidrocarburos, así como para colaborar en la toma de ADN para identificar los restos de soldados argentinos enterrados en Darwin.

El comunicado provocó un torbellino en la política argentina, la Ministra fue convocada a dar explicaciones al Congreso, los ex combatientes pidieron su renuncia y la oposición se manifestó en contra de ese canal de diálogo. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Información para la Prensa N°: 304/16)

Tras la polémica, Macri y Malcorra aprovecharon foros internacionales y medios locales para afirmar la defensa de la soberanía, hasta que el incidente del mapa estrellado en la tarjeta de fin de año que envió el Ministerio de Desarrollo Social (sin las Islas Malvinas) provocó otra andanada de críticas.

En marzo de 2017, al tiempo que Susana Malcorra informaba acerca de los avances en la extracción del ADN de los soldados enterrados en las Islas, se conocía la existencia de vuelos a Malvinas desde Gran Bretaña, con escala en Brasil, violando los acuerdos para no facilitar ese paso, suscriptos por los integrantes de Mercosur y Unasur. La oposición kirchnerista denunció la “inacción” del gobierno de Macri ante estos actos (Página 12, 1° de marzo de 2017) aunque la Ministra explicó que el gobierno argentino protestó a Michel Temer por estos vuelos recordando que en 2015 hubo 12 aterrizajes y en 2016 otros 6 por los que se formuló la queja correspondiente a las autoridades brasileñas (Télam, 13 de marzo de 2017).

## **La paradoja de los Derechos humanos**

La cuestión de los derechos humanos es de alta sensibilidad en la política argentina y ciertas expresiones desafortunadas de integrantes del gobierno de “Cambiamos” acerca de la última dictadura militar facilitan la crítica desproporcionada de la oposición.

Pero la polémica provocada por la detención de la dirigente Milagro Sala entra en el terreno de lo grotesco. Detenida en enero de 2016, por haber tomado la plaza central de Jujuy acusada de “instigación a cometer delitos y tumulto”, por lo que ya fue sobresaída pero se le confirmó la prisión preventiva por nuevas causas que se sumaron: Amenazas y daño agravado, asociación ilícita, extorsión y fraude a la administración pública, “mega causa” por corrupción (se estima un desvío de 700 millones de pesos en viviendas sociales), tentativa de homicidio agravado por precio o promesa remuneratoria, lesiones graves, tentativa de privación ilegal de la libertad agravada, amenazas (La Nación, 29 de diciembre de 2016).

Fiel aliada de Cristina Kirchner, Milagro Sala es defendida por las agrupaciones políticas y sociales que acompañan a la ex Presidenta, quienes iniciaron una campaña con ramificaciones en varios organismos de derechos humanos internacionales, el Papa Francisco y algunos partidos de izquierda de Europa y América Latina.

La situación se convirtió en una paradoja cuando lograron interesar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA por las causas y condiciones de detención de la líder de la organización Tupac Amaru. Lo interesante es que la CIDH tomó el caso y denunció al gobierno argentino por la “detención arbitraria” de Milagro Sala, al tiempo que era invitada por el gobierno nacional para hacer su inspección e incluso para realizar, por primera vez en Argentina, su 162° Período de Sesiones Extraordinarias, entre el 22 y el 26 de mayo de este año.

Y la paradoja es que desde el año 2010 el gobierno de Cristina Kirchner había negado las invitaciones a la CIDH, cuestionado su desempeño –por denunciar violaciones de derechos humanos en Venezuela, gobierno aliado entonces- e incluso el canciller Héctor Timerman habló de dismantelar la CIDH en una reunión de la OEA, como recuerda el Secretario de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, Santiago Cantón, quien antes fuera Secretario Ejecutivo de la CIDH. (Cantón, 2017)

¿Cómo es posible que el juego político en Argentina haya alcanzado la degradación de poner en tela de juicio ante la comunidad internacional el respeto a los derechos humanos en un caso que desnuda la violación de los derechos humanos ejercida por la agrupación de Milagro Sala desde el gobierno de Jujuy, y que si la CIDH hubiera podido visitar Argentina entre el 2010 y 2015 habría tenido ocasión de denunciar?

### **Cambios en el Palacio San Martín**

De manera sorpresiva el lunes 29 de mayo de 2017 el presidente Mauricio Macri anunció la renuncia de la Ministra Susana Malcorra, oficializada el 12 de junio. Durante el acto, la canciller explicó motivos personales, manifestó que seguirá colaborando como asesora del gobierno desde España donde reside su familia y resumió su gestión en estos términos:

*“Hemos trabajado mucho y hemos llegado muy lejos. Nos han dado la presidencia del G20, la responsabilidad de organizar la ministerial de la OMC y hemos avanzado en la relación bilateral con todos los países del mundo” (tn.com.ar, 29 de mayo de 2017).*

También informó que será reemplazada por el actual embajador en París Jorge Faurie, diplomático de carrera de gran experiencia. Y consideró que otro profesional del servicio exterior debería sustituir al embajador Martín Lousteau quien dejó su puesto en Estados Unidos para participar en la política local. La cálida despedida y la ordenada transición con su sucesor prefiguran una continuidad en la Cancillería, con mayor injerencia de los profesionales del Palacio San Martín. Una decisión saludable.

### **Balance provisorio**

Al acercarnos a los dieciocho primeros meses del gobierno encabezado por el presidente Mauricio Macri, una evaluación general y provisorio puede sintetizarse en estos

términos: si la característica prevaeciente en el ciclo anterior –los doce años de gobierno del matrimonio Kirchner- fue su identidad ideológica nítida y cada vez más definitiva de las decisiones sobre todo en los períodos de Cristina Fernández (véase el artículo publicado en el número anterior de este Anuario), lo que se percibe en estos meses del gobierno de “Cambiamos” es la dificultad para señalar un rumbo, una orientación general de la política exterior.

La fragilidad de la política argentina en un año en el que se definirá el liderazgo de la coalición de gobierno, más allá de los efectos prácticos en el número de escaños en el Congreso, tras la elecciones de octubre, produce postergaciones de las inversiones tan buscadas, pero también de definiciones políticas que pudieran alterar el equilibrio inestable tan sensible a los temas de política exterior, como ha quedado visto en este informe.

El internacionalista Guillermo Figari describía el mundo desde 1871 como un orden hobbeseano, dominado por el equilibrio del terror y la imposibilidad de un pacto de no agresión (Figari, 1993: 131). Lo que estamos viviendo en este tiempo pareciera un orden hobbeseano recargado. Pero las palabras de Mauricio Macri en el Mensaje del 1° de marzo se corresponden con un orden lockeano que ya no existe. En sus giras internacionales más de una vez se ha visto perplejo ante los jefes de Estado que le proponen que ejerza un liderazgo regional. Pero no está sucediendo. Ni siquiera un liderazgo compartido.

El Río de la Plata tiene una oportunidad histórica. Y no se trata de ejercer una primacía personalista. Es la urgencia de Estados socios quebrantados, pueblos desesperados y democracias detonadas que la Argentina ha defendido en voz alta y clara desde 1983.

## **Bibliografía**

- Cantón, Santiago (2017) “Derechos humanos, política de Estado”. En Clarín, 20 de mayo de 2017.
- Figari, Guillermo (1993) *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Biblos.
- Macri, Mauricio (2017) “Discurso pronunciado en la apertura del 135° Período de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación”. 1° de marzo de 2017. [www.casarosada.gob.ar](http://www.casarosada.gob.ar)

## **Medios:**

Clarín [www.clarin.com](http://www.clarin.com)  
[www.chequeado.com](http://www.chequeado.com)  
Infobae [www.infobae.com](http://www.infobae.com)  
La Nación [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)  
Página 12 [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar)  
[www.Petrolnews.net](http://www.Petrolnews.net)  
[www.tn.com.ar](http://www.tn.com.ar)

## **Instituciones:**

Casa Rosada [www.casarosada.gob.ar](http://www.casarosada.gob.ar)  
CARP [www.comisionriodelaplata.org](http://www.comisionriodelaplata.org)  
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto [www.mrecic.gob.ar](http://www.mrecic.gob.ar)

# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA 2016/2017 - DA REVERSAO AO DECLÍNIO

*Miriam Gomes Saraiva*<sup>1</sup>

O comportamento externo do Brasil durante a gestão de Michel Temer é por si limitada pela crise econômica e política com a qual conviveu desde seu início. Para entendê-lo é, portanto, importante fazer um recuo no tempo para o governo de Lula da Silva. Entre 2003 e 2010 o governo do presidente Lula estruturou sua política externa com vistas a levar o país à posição de potência global. Com esse objetivo adotou um perfil ativo, por um lado através da construção de coalizões internacionais com vista à revisão das instituições da ordem global e, por outro, com ações orientadas para a estruturação de uma governança regional na América do Sul, sob a liderança brasileira. Essas iniciativas repousaram em uma coincidência favorável de fatores tanto externos quanto internos. Em um cenário internacional fragmentado e com a ascensão dos chamados países emergentes, e com uma América do Sul regida por uma comunidade epistêmica favorável a uma modelo pós-liberal de regionalismo, o Brasil desempenhou, durante esses anos, um papel relevante no que diz respeito a uma participação assertiva nas políticas global e regional. Na arena doméstica, foi feito um movimento com vistas a formar uma frente política positiva em torno do projeto de liderança brasileira na região e da integração sul-americana de perfil pós-liberal.

No entanto, a combinação entre um cenário internacional favorável, estabilidade econômica interna e um presidente com vontade política de construir uma trajetória fortemente ascendente de política externa entrou para os livros de história. A partir de 2011 o cenário internacional deixou de oferecer vantagens aos exportadores de *commodities*, e a situação econômica interna se agravou, combinada a uma gestão política inábil e com pouca disposição da nova presidente para os temas de política externa. O declínio começava a mostrar sua face<sup>2</sup>.

O governo de Dilma Rousseff, iniciado em 2011, institucionalizou a coligação do Partido dos Trabalhadores (PT), com o partido de Michel Temer (PMDB), que ficou com a vice-presidência. Como o PMDB é um sem projetos de política externa, o novo governo manteve as linhas gerais da política de Lula, e defendendo a continuidade da política externa a nível dos discursos. O comportamento externo do país, porém, foi progressivamente perdendo o proativismo e assumindo uma perspectiva pragmática e dando prioridade e ganhos no curto prazo. A presidente esvaziou a dimensão política do

---

1 Docente-investigadora del Departamento de Relaciones Internacionales y del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales, Universidad del Estado de Río de Janeiro/Brasil.

2 Para mais detalhes sobre o declínio, ver artigo de Miriam Saraiva e Paulo Afonso Velasco Jr., A política externa brasileira e o 'fim de ciclo' na América do Sul: para onde vamos?. Pensamiento Propio, v.21, p.295 - 324, 2016.

comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais, e em termos internacionais optou por movimentos espasmódicos e descontinuados.

A passagem para 2015 correspondeu ao início do segundo mandato de Rousseff e de um ano difícil para a política brasileira; e, conseqüentemente, com impactos na política externa. Algumas características do processo eleitoral somadas às primeiras medidas da presidente provocaram um racha na base parlamentar do governo, subindo o preço da companhia do PMDB no presidencialismo de coalizão. No primeiro ano do segundo mandato, a presidente implementou medidas de correção econômica comprometendo o crescimento do PIB, que sofreu forte retração no decorrer do ano e também em 2016<sup>3</sup>. As contas internas ficaram fora do controle e a inflação ultrapassou o limite estabelecido pelo governo. O Judiciário aprofundou acusações de corrupção, sobretudo em obras ligadas à infraestrutura, que trouxeram à baila o envolvimento de dirigentes políticos com a corrupção, assim como os altos custos da corrupção para o orçamento federal. Tanto alguns dirigentes da Petrobras quanto de grandes empreiteiras de obras de infraestrutura que faziam obras também em países vizinhos foram expostos a juízos, abrindo um leque de condenações, delações e luta entre o poder judiciário e o poder executivo.

A ruptura da coalizão de governo no Congresso, o desconsolo das forças políticas que haviam perdido a corrida eleitoral por diferença pequena de votos, a crise econômica e os processos contra empreiteiras abriram brechas para o caminho do *impeachment* da presidente. E a política externa -principalmente as ações com foco na América do Sul- foi incluída no debate político. Atores políticos da oposição acusaram a política externa de Dilma Rousseff de “ideológica”<sup>4</sup> e a política externa “ativa e ativa” do governo de Lula, foi posta em xeque.

Nesse marco, os temas do regionalismo sul-americano – e mais especificamente questões vinculadas ao comportamento proativo brasileiro frente a países vizinhos – foram os que mais mobilizam os atores políticos e provocaram divergências. Uma visão de atores políticos domésticos vinculados ao PMDB e a partidos pequenos fisiológicos que pertenciam originalmente à coligação, orientada para dentro, foi ocupando espaços e incentivando críticas à política externa e a movimentos de internacionalização de recursos<sup>5</sup>. Questões referentes ao envolvimento de grandes empresas brasileiras de serviços de construção civil com a corrupção colocou na agenda política os investimentos em infraestrutura na região financiados pelo BNDES e levados adiantes por algumas dessas empresas.

Na passagem para 2016 a política externa brasileira já se debatia entre uma crise entre o governo e a corporação diplomática, junto com e a instrumentalização dos canais de política externa para a defesa do mandato presidencial. Se o Itamaraty já havia sofrido com o esvaziamento de seu papel como formulador pela presidente Rousseff, no final de

---

3 Para 2017 os prognósticos começaram positivos, mas até meados do ano o governo não conseguiu mostrar resultados significativo em uma suposta “correção de rumos”.

4 Embora não explicassem bem do que se trata essa tipologia.

5 O conjunto desses partidos pequenos, acessórios do PMDB, é conhecido como “centrão”.

2015 os pagamentos relativos a exercício da diplomacia começaram a atrasar<sup>6</sup>. As contribuições brasileiras para as organizações internacionais também estavam comprometidas incluindo, entre outros, agências do sistema Nações Unidas e a UNASUL. A melhora das relações entre o governo e a diplomacia -defendida pelo chanceler Mauro Vieira, empossado em 2015- não mostrou resultados.

O ano de 2016 trouxe surpresas no campo externo. O voto favorável à saída do Reino Unido da União Europeia e a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos colocou em debate dois fatores importantes da ordem global ocidental: o multilateralismo e as crenças nas preferências das sociedades ocidentais por valores liberais. Na América do Sul, seguindo o caminho iniciado no ano anterior, os fatores que vinham corroendo o regionalismo pós-liberal estruturado em torno da UNASUL se acentuaram. À eleição de Mauricio Macri, na Argentina somou-se a de Pedro Pablo Kuczynski, no Peru; a Aliança do Pacífico foi ocupando progressivamente mais centralidade e a crise da Venezuela se acentuou; e a presença da China seguiu forte e sem respostas coletivas.

Os fatores externos, assim, não contribuíram para a recuperação do formato inicial da política externa do PT. Mas os principais fatores que levaram a mudanças mais fortes na política externa brasileira foram internos, de diferentes campos. A crise política agravou-se e o primeiro semestre de 2016 foi marcado pelas idas e vindas do processo que levou ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e sua substituição pelo vice-presidente Michel Temer.

A crise econômica não foi superada – ao contrário, a retração do PIB seguiu em 2016 e para 2017 os melhores prognósticos são de não crescimento, mas também não retração<sup>7</sup>. O novo presidente enfrentou problemas de legitimidade e de controle sobre sua base de apoio no legislativo. Os julgamentos de políticos e novas acusações contra membros da equipe ministerial -e contra o próprio presidente- foram crescendo.

O primeiro gesto presidencial neste campo foi a nomeação de um chanceler da esfera política, do PSDB, como parte de construção de sua nova coalizão de governo<sup>8</sup>. Foram então retomadas as críticas expressas pelo candidato do mesmo partido derrotado nas eleições presidenciais. Em seus discursos, o chanceler José Serra claramente instrumentalizava seu desempenho no Itamaraty para fins de política doméstica: fez inicialmente muitas críticas à política externa que identificou como “ideológica e petista”<sup>9</sup> e sugeriu mudanças no sentido da defesa das instituições internacionais vigentes e de aproximação com as potências ocidentais. Em relação à América do Sul, fez críticas ao secretário da UNASUL e a países que condenaram o processo de *impeachment* da presidente Rousseff.

---

6 Questões bastante prosaicas, como aluguel e conta de luz de embaixadas e consulados.

7 Durante a confecção deste artigo o presidente Temer sofreu diversas acusações e uma decisão por seu afastamento do cargo para julgamento será ainda a ser votada pelo congresso.

8 PSDB sim tem reflexões sobre política externa, estruturadas sobretudo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

9 De novo sem precisar a que se referia e sem mostrar entender as diferenças entre as políticas externas de Lula e de Dilma Rousseff.

Mas na prática, as mudanças não foram de todo implementadas. Como é frequente acontecer em situações de crise, a política externa ficou em segundo plano. A nova administração buscou sim, com algum êxito, recompor o diálogo entre a presidência e o Itamaraty, conseguindo por em dia o pagamento de diplomatas e de questões necessárias para o exercício da diplomacia. Conseguiu recursos também para um acerto de contas com as organizações internacionais (incluindo a UNASUL). Fez mudanças em diversos postos-chaves do ministério alocando em cargos de destaque diplomatas que haviam tido pouca projeção durante o governo de presidentes do PT e que haviam sido defensores da chamada corrente “institucionalista”<sup>10</sup>.

No geral, a crise econômica e política que o país seguiu atravessando vem sendo um elemento imobilizador da política externa. Mas a pouca energia a ser dedicada à área foi orientada inicialmente para a América do Sul, aonde o comportamento brasileiro mudou claramente. Em parceria com o governo argentino, o governo brasileiro conseguiu o afastamento da Venezuela do MERCOSUL e a aprovação da entrada da Bolívia ficou em compasso de espera. Os debates no interior do MERCOSUL, por sua vez, orientaram o foco sobretudo para a crise na Venezuela, encaminhados pelos governos argentino e brasileiro – articulados ao paraguaio de Horacio Cartes. Mas estes tiveram que administrar suas diferenças com o governo uruguaio, que nunca deixou que as críticas se materializassem na expulsão da Venezuela do bloco<sup>11</sup>. No que diz respeito a questões estritamente comerciais, a aproximação com a Aliança do Pacífico foi incentivada, e as negociações para a assinatura do acordo de livre comércio com a União Europeia avançaram<sup>12</sup>. Entretanto, o país não deu passos relevantes no sentido de uma abertura de sua economia e as dificuldades políticas que marcam o governo brasileiro trazem incertezas<sup>13</sup>.

No que tange à América Latina, em termos gerais, pouco a pouco, na medida em que o governo foi se estabelecendo, buscou uma aproximação com os parceiros possíveis, embora sem mais nenhuma perspectiva no curto prazo de exercer uma liderança que tenha qualquer tipo de custo. As empresas brasileiras de infraestrutura que haviam atuado durante os governos anteriores em obras na região receberam acusações e sofrem processos em diferentes países o que, em contrapartida, incentiva a articulação entre sistemas judiciários de países da região. Os investimentos brasileiros na região também se retraíram, tendo impactos que não serão corrigidos em curto prazo.

---

10 Sobre as correntes autonomista e institucionalistas pragmáticos, ver artigo de Miriam Saraiva, A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, v.1 n.1, 2010, p.45–52.

11 A nova assembleia constituinte criada pelo governo venezuelano dificultou qualquer tipo de defesa do governo de Nicolás Maduro.

12 Há previsões para assinatura desse acordo no médio prazo. A Aliança do Pacífico, por outro lado, se ressentiu da intolerância do presidente Trump com a formação da Parceria Trans-Pacífica.

13 A coalizão de governo é heterogênea, mas o PMDB não tem em seu histórico a defesa do liberalismo.

Em relação aos Estados Unidos, a aposta forte na eleição de Hillary Clinton trouxe constrangimentos, mas que já foram superados. No entanto, avanços no campo de uma aproximação comercial não aconteceu. O protecionismo, não o defendido por Trump, mas o da economia brasileira não foi tocado e seguiram todos os limites dele decorrentes. O não crescimento da economia mundial também atuou como obstáculo.

No início de março o chanceler José Serra foi substituído por outro político indicado também pelo PSBD – senador Aloysio Nunes- que buscou estruturar linhas de política externa de mais longo prazo. Dentre os seus desafios, a crise venezuelana foi o principal. A posição crítica da diplomacia brasileira se seguiu, encontrando inicialmente resistência no interior do MERCOSUL por parte do governo uruguaio, mas também enfrentando limites na Organização dos Estados Americanos. A posição inicial misturou uma ideologia liberal crítica a uma dose de pragmatismo. No primeiro embate do governo Maduro com a Organização, proposto por seu secretário geral Luís Almagro, o Brasil se absteve. A derrota estava já anunciada.

O início da presidência do MERCOSUL pelo Brasil, em julho de 2017, porém, veio junto à radicalização da crise venezuelana com a instauração de uma nova assembleia constituinte. A chancelaria brasileira propôs a suspensão da Venezuela do bloco por ruptura dos princípios democráticos, que foi aceita também pelo governo uruguaio e a suspensão foi efetivada. O comércio entre os dois países de contraiu, os problemas de fronteira aumentaram, e as críticas do governo brasileiro também<sup>14</sup>.

Em relação aos parceiros do BRICS, o chanceler Nunes manteve as parcerias construídas durante os governos do PT nos marcos dos BRICS. Em 2016, recém empossado como presidente definitivo, Michel Temer fez viagem para encontro com os presidentes do grupo. O bloco foi identificado como principal arena para o Brasil, no curto prazo, conseguir insumos para sair da crise. Mas Temer não soube fazer-se ouvir como presidente. Em viagem posterior à Rússia não conseguiu atrair atenção dos locais, assim como em reunião do G20, saiu antes e não teve contato direto com presidentes dos parceiros BRICS. No que diz respeito à China, a política de aproximação foi mantida.

Por outro lado, a ideia de o país incorporar-se à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), composta, basicamente mas não exclusivamente, pelos países ocidentais industrializados, vem sendo desenvolvida em negociações multilaterais. Essa iniciativa seguiria o comportamento já adotado pelo México. A diplomacia visaria, com isso, conseguir insumos alternativos para superação da crise, mas também incentivos externos para uma tentativa de abrir a economia nacional<sup>15</sup>.

---

14 Embora o embaixador do Brasil em Caracas durante o governo de Dilma Rousseff tenha sido mantido no cargo.

15 Embora o protecionismo brasileiro seja enraizado, setores da coalizão política que sustenta o presidente Michel Temer são favoráveis a uma liberalização da economia nacional e pensam em utilizar a entrada na OCDE como um instrumento de alavancagem interna para a proposta.



Em uma política global marcada por diplomacia de cúpulas, articulista da Folha de São Paulo, chama a atenção para “a falta que faz um presidente”<sup>16</sup>. Michel Temer vem acumulando ações de desconforto com o exercício da diplomacia presidencial, e equívocos que entram para o anedotário brasileiro. Em viagem à Noruega, Temer foi surpreendido pelo aviso da redução significativa do Fundo da Amazônia, norueguês<sup>17</sup>. Como agravante, o Brasil foi alvo de críticas no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. A política retrógrada do presidente frente a questões indígenas, fundiárias e ambientais já começa a cobrar seu preço.

Em junho, a secretaria geral da presidência da república divulgou um documento muito crítico à política externa de Lula e que aponta para a necessidade de o Brasil encontrar uma “grande estratégia”<sup>18</sup>. O documento começa bem, centrando o foco das críticas a partir de 2011. Evita críticas diretas ao PT, de cunho somente político, mas concentra na falta de proativismo do período de Rousseff. Buscando seguir o conceito de “grande estratégia”, o texto faz críticas às políticas externas anteriores e apresenta o governo de Temer como o grande conhecedor das raízes brasileiras<sup>19</sup>.

Segundo o documento, os equívocos da política externa do PT seriam os BRICS, a cooperação sul-sul e o Conselho de Segurança, a política comercial extraregional, e a integração na América do Sul. Em seu resultado, o grupo BRICS é apresentado como um grupo de pouco futuro. A cooperação sul-sul recebe muitas críticas por suas escolhas, assim como o pleito pelo assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas é apresentado como descolado da real necessidade de contar com apoio dos atuais participantes no mesmo e apoiado em representações regionais que não são confirmadas.

A política comercial extrarregional implementada pelo governo de Lula é apresentada como equivocada em função de dados econômicos referentes aos parceiros, sem levar em conta o esforço de mudanças de eixo do comércio (com resultados ainda limitados). O argumento do texto repousa sobre os dados atuais de comércio (os parceiros mais significativos), mas deixa de lado quais poderiam ser perspectivas futuras. Sobre a integração regional, o documento oscila entre um MERCOSUL que (segundo o documento), seria limitador em função dos governos de seus estados-membros e a identificação da crítica dos países vizinhos a uma hegemonia brasileira; mas diz que isso se deveria à competição do Brasil com a hegemonia norte-americana, positiva para os países vizinhos. Ou seja, critica a política do PT mas não se abstém de menosprezar os países vizinhos.

Esse tipo de discurso baseado em perspectivas irreais de “grande estratégia” é conhecido. É frequente por parte de governos que querem marcar diferenças com seus anteces-

---

16 Artigo de Clóvis Rossi, “A falta que faz um presidente”, *Folha de São Paulo*, 02 de julho de 2017, p.A16.

17 Matéria publicada em *O Globo*, 24 de junho de 2017, p. 6, correspondente chama a atenção para “Todas as Gafes do Presidente”.

18 Acessível em <http://arte.folha.uol.com.br/mundo/2017/06/01/relatorio.pdf>.

19 Sobre o conceito, ver livro de Hal Brands, *What good is grand strategy? Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Nova York, Cornell University Press, 2014.

sores e enterrá-los no limbo da história. Esse discurso apela para um nacionalismo difuso e mistura um apoio real à continuidade de muitos traços da política externa do país, com críticas de ordem política – ao comportamento do governante anterior. Defende a organização de uma política externa como “política de estado”, acima das preferências políticos dos atores sociais. As mudanças que ocorreram no comportamento externo do Brasil entre 2016 e 2017, somadas às críticas feitas pelo documento da presidência à política externa dos governos petistas, enterram a crença frequente da existência de um Itamaraty monopólico, e de uma política externa contínua, apoiada em falsos “interesses nacionais”.

# POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA 2016-2017 <sup>1</sup>

*Diana Patricia Arias Henao* <sup>2</sup>

Repensar a la más reciente política exterior colombiana requiere comprender el significado oficial y sui generis del denominado posconflicto, y así poder determinar sus alcances. El diagnóstico político unilateral que plantea la Cancillería colombiana, es repetido sin descanso por los medios masivos de comunicación, funcionales a sus intereses, así como lo hace desde el otro extremo, la oposición política. Sin embargo, ningún discurso desdibuja la condición interméstica de la actual política exterior cafetera, ni extirpa las causas y factores de mantenimiento del conflicto armado, dentro de un escenario parcial posconflictual. Al igual que en el terreno de confrontación irregular, confluyen variables teñidas exclusivamente de ciencia política como de relaciones internacionales, que convergen en una condición híbrida e interméstica, donde prevalecen los factores exógenos sobre los endógenos. Donde el hegemon político sin duda lo representa los Estados Unidos de América dentro de una relación asimétrica, que echa profundas raíces, desde la pérdida del Canal de Panamá.

Una extrema polarización política interna se refleja en los escenarios internacionales, aunque por regla general, la sociedad internacional ha recibido el proceso de paz con pleitesía, sin importar el rechazo de su implementación por parte de la mayoría de los colombianos, aunque sin gran margen de diferencia con quienes votaron SI, en el referendo del 2 de octubre de 2016. No todos los que dijeron NO, eran fanáticos uribistas. Bastantes dudas aumentaron la negativa a aceptar los acuerdos que actualmente se implementan en Colombia, bajo el beneplácito de nuestros padres políticos y la supervisión de la Organización de las Naciones Unidas. Por ejemplo, dejar de aplicar una justicia estricta frente a violadores de derechos humanos, en pro, del cese de confrontaciones armadas; o asegurar, diez curules automáticas a miembros de las Farc que no hubiesen cometido crímenes internacionales, teniendo en cuenta, que para las comunidades indígenas y afro, solo se aseguran dos.

La política exterior colombiana acepta con diplomacia los condicionamientos propios de los escenarios de construcción de poder, lo que ha provocado un incremento muy interesante en materia de imagen y posicionamiento internacional, como un país referente y porque no decir, de moda, pero cuyas realidades no se acercan a los postulados de la paz, sea ésta negativa (ausencia de conflicto entre los antiguos enfrentados) o positiva (que parte del no conflicto pero hace que los que se atacaban, trabajen juntos en las transformaciones deseadas. El desminado humanitario es un ejemplo de ello). (Arias, 2016).

---

1 Artículo de reflexión que recopila asuntos de seguridad en escenarios conflictuales y posconflictuales, producto de del proyecto de investigación 2347 denominado Justicia Transicional en escenarios de rehabilitación posbélica.

2 Profesora de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada.

Ahora bien, Estados Unidos crea conceptos jurídico-políticos flexibles a sus propios intereses, que representan justicias alternativas a situaciones donde se contradicen los preceptos axiomáticos, por ejemplo, en definiciones como guerrillas, terrorismo, narcoterrorismo, justicia transicional y posconflicto. Vemos pasar a los mismos por otros, según las coyunturas propias. Por ejemplo, en el Plan Colombia, hoy Plan Paz, las drogas pasaron a un segundo plano, aunque el discurso se mantuvo de Obama a Trump, los antiguos denominados terroristas, se enrolaron en procesos de acreditación política, bajo el visto bueno de los estadounidenses y los organismos internacionales funcionales a sus intereses hegemónicos, esquivando los obstáculos que le representa la Corte Penal Internacional<sup>3</sup>, y de los que se escabulleron los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC – en 2005, mutando sus estructuras a difusas Bandas Criminales, que hoy prometen imprimir más violencia para entrar en las prerrogativas de negociación dispuestas para tal terror. El conflicto armado a 2016 registró 8 millones de víctimas (no exclusivas de las Farc) y sólo desde 1985, puesto que desde ese año son consideradas como tal, por el ordenamiento jurídico colombiano. Sin embargo, el conflicto contemporáneo es mucho más viejo y la violencia que representa, es una pequeña proporción de la que ocurre fuera del mismo. El riesgo de la multiplicación de Farcrim está más latente que nunca así como el posicionamiento de las ligas menores de los paramilitares. Por consiguiente, y al prestar toda la atención equiparando paz y posconflicto, Colombia ronronea los contornos de una paz parcial y un cese de hostilidades entre los actores del conflicto armado más antiguo del hemisferio. Pero esto no resta los otros tipos de violencia que siguen confeccionando sus círculos viciosos (Arias, 2016) ni a otros actores del conflicto que para fines mediáticos, políticos y económicos, a nivel interno y externo, son *mandados a guardar temporalmente* mediante otras clasificaciones jurídico-políticas, y en nuestro caso, generalmente *made in usa*.

Por su parte el informe Basta Ya reportó entre el periodo 1985 y 2012: casi 6 millones de personas desplazadas; 11.751 víctimas de masacres (en su mayoría cometidas por paramilitares); 150 asesinatos selectivos; 25.007 personas desaparecidas (aunque hay otras cifras que estiman hasta 250.000 en tan solo 5 años); 1566 personas víctimas de atentados terroristas y más de 27 mil personas secuestradas entre 1970 y 2010. (Centro de Memoria Histórica, 2015).

### **Principales acontecimientos**

La política exterior colombiana ha logrado posicionarse como un asunto clave tanto para los análisis de pensamiento sistémico universal como de regionalidad. Evidenciando la necesidad de planificar funcionalmente sus intereses hacia adentro y hacia afuera, complaciendo burguesías locales y globales. Lo anterior para diseñar un panorama óptimo de construcción y mantenimiento de poder, donde se privilegien las instituciones, las relaciones bilaterales con países no tradicionales, el establecimiento de políticas públicas, crecimiento y competitividad comercial que nos integre regional e internacionalmente

---

3 Colombia fue el primer país en América Latina y del Caribe que firmó el acuerdo de ejecución de penas con la Corte Penal Internacional (CPI).

mediante la diversificación de las relaciones internacionales, manteniendo las que se surten con los socios tradicionales, saliendo poco a poco de la marcada narcotización unilateral de la agenda internacional colombiana, que sin efectos de montaña rusa, subsistió desde los años ochenta, luego de la consolidación de la era marimbera y la entrada de la bonanza cocalera. (Cancillería, 2016). Asimismo se perfila el reforzamiento del ejercicio soberano en las fronteras, la prevención del delito, el desarme y la lucha contra la proliferación de armas no convencionales, nucleares, químicas y biológicas. Igualmente antes de iniciarse la implementación del acuerdo entre el gobierno de Santos y las Farc, se inició de la mano de la organización civil y la Organización de Estados Americanos, la desintoxicación de los territorios sembrados de minas. A la fecha, ya se han reportado territorios descontaminados, donde ex guerrilleros y militares, trabajan conjuntamente para este loable y urgente cometido.

Igualmente, para combatir el terrorismo que es fácilmente presentado como crimen organizado y corrupción, se usan los criterios de responsabilidad común y compartida, multilateralidad, integralidad, equilibrio, cooperación internacional, respeto de la soberanía y la integridad territorial, así como el principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados.

### **Proyección de la política exterior colombiana**

En 2018 se proyecta un fortalecimiento de la agenda con aliados tradicionales (Estados Unidos, América Latina y Europa) e incrementar relaciones con aquellos socios, que no han resultado estratégicos pero que conllevan innumerables posibilidades de consolidación de la agenda colombiana (Asia Central, Asia-Pacífico y África), a través del uso de cooperación internacional bi y multilateral, sur-sur y de asistencia humanitaria. (Plan Nacional de Desarrollo, 2014). Priorizar en desarrollo sostenible es una deuda y una nueva plataforma de trabajo, para la construcción de escenarios tendientes al ejercicio de la paz, en seis ejes principales: educación, agricultura, infraestructura, ambiente, energía, y seguridad. Así como, fortalecer las políticas migratorias para evitar la fuga de cerebros y devolver a la tierra, a quienes huyeron por conducto de la violencia, sin importar los fundamentos ideológicos de los perpetradores. Más del 10 % de los colombianos están residiendo fuera del país. (Montoya, 2017).

Se ha catalogado la presente coyuntura internacional como un escenario de incertidumbre por la llegada de Trump al poder. Aunque si bien, los análisis políticos han fallado en sus predicciones, lo que es posible visualizar, es que si bien Trump no sabe hacer política, es un negociante y un realista puro. Esos realistas que se contradicen, que dicen militarizar la lucha contra el narcotráfico, mientras permiten que la producción crezca. Pues primero se mide tras telones, los dividendos económicos de empresas subterráneas o ilícitas, que los intereses nacionales. Por ejemplo, Trump halaga la decisión del presidente de Filipinas, Rodrigo Duterte, quien le decía a Obama públicamente *hijo de puta*, y que ha ejecutado en menos de un año a más de 7 mil consumidores de drogas (BBC Mundo, 2017), y tras invitarlo a una visita oficial por los Estados Unidos, el magnate obtuvo como respuesta un tal vez, pues esta muy ocupado con sus agendas en Rusia e Israel. A lo que Trump recalcó, que estaría feliz también de matar a millones de drogadictos en

Estados Unidos, así como Duterte se ilusiona de masacrarlos tal y como Hitler hizo con los judíos.

Ahora, mientras Trump felicita a Colombia por la lucha contra el narcotráfico, así en 2016 se haya percibido un gigante aumento de la producción de cocaína, sobrepasando sus cifras históricas. Santos le tatuaba a Colombia su rendición consentida en materia política, recordándole que estamos felices de ser su patio trasero. (Departamento de Seguridad Nacional, 2017). Que legalizaremos al son de la legalización gringa, como la marihuana medicinal o recreativa en el futuro próximo, y condenaremos lo que nos digan debemos condenar. Así como negociar y luchar con quienes las listas respectivas de Seguridad norteamericana identifiquen como objetivos.

En media hora Trump le dejó claro a Santos, que seguirán siendo aliados estratégicos, y le recuerda que la agenda no se ha desnarcotizado. Adicionalmente, le recuerda que los muros sirven para controlar la seguridad, y que si lo duda, es mejor preguntarle a Israel (Osorio, M. 2017).

Mágicamente, después de ser la oveja negra regional, Colombia es un referente internacional en la lucha contra las drogas (Migración Colombia, 2017), así esté invadida de ellas. En Colombia hay violencia estructural aunque solo se hable de paz, sin lugar a dudas, es mucho mejor que en el inconsciente colectivo, palabras positivas redunden en beneficio de una nueva cultura, en donde decimos paz, tan solo por no decir más guerra. Si bien la política exterior no muestra grandes cambios en la escena contemporánea, es posible detectar en las administraciones Santos, la diversificación de agenda y de los socios internacionales así como la reactivación de las relaciones regionales, con tonos más cordiales y planes más precisos de desarrollo, exceptuando los continuos rifirrafes con la caótica Venezuela.

## **Hallazgos**

La Colombia contemporánea quiere paz. La paz es responsabilidad de todos aunque de la guerra son culpables unos pocos. La paz se construye de adentro hacia afuera, de lo rural a lo urbano y con la prevalencia de las identidades nacionales, no foráneas. Sin embargo, no es posible deslindar las asimetrías propias del sistema internacional centro-periférico e interdependiente, que determinan las miradas convencionales aceptables y las que no lo son.

Las teorías críticas llaman con urgencia el dejar diseños de política exterior que enfatizen las mismas variables jurídico-políticas (entendiendo a la economía ligada a ésta última) para adentrarnos en una construcción diplomática cultural, donde se refuercen las identidades glociales por encima de las globales, para des-construir los desórdenes sociales y permitir la construcción de nuevas realidades, sin necesidad de extirparlas.

El negociar con violentos es posible bajo la influencia de los actores grises: aquellos con facha legal o blancos, vinculados con agentes negros o ilegales, generando una amalgama corrupta de fácil operatividad dentro de los sistemas políticos y de seguridad, que asegura la transnacionalización de las actividades criminales.

Es necesario entonces dejar de repetir que el gran problema de Colombia son las Farc, pues es solo una de las aristas graves del conflicto armado, pero no la única ni la

peor. Por eso es imposible consolidar un análisis serio y realista, donde se ubique a Colombia en un escenario posconflictual, sino como un Estado que pretende resolver sus conflictos, en adelante, de manera pacífica. Apoyándose en los buenos aires que provienen de la diplomacia cultural y en especial de sus especiales atributos que recurren al soft law y soft power, será posible dejar de confundir paz con posconflicto.

Este mal diagnóstico que ha omitido clasificar otros actores violentos dentro del marco del conflicto armado, mantendrá los factores incendiarios de confrontaciones irregulares, a pesar que hoy nos vendan como un ejemplo de Estado mediador con experiencia para otros conflictos y como un *coach* militar a nivel regional y mundial.

## Referencias

- Arias, D. (2016). La internacionalización del posconflicto colombiano. Periódico El Nuevo Liberal. Publicado el 30 de enero de 2016. Consultado el 10 de julio de 2017. <http://elnuevoliberal.com/la-internacionalizacion-del-posconflicto-colombiano/#ixzz4mCNSQIkr>
- Centro de Memoria Histórica. (2015). Informe Basta Ya. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>
- BBC Mundo. (2017). <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39775492>. Publicado el 2 de mayo de 2017. Consultado el 10 de julio de 2017.
- Departamento de Seguridad Nacional, DHS. (2017). <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/colombia-produccion-cocaina-alcanzo-record-historico-donald-trump-tras-reunion-santos>. Publicado el 18 de mayo de 2017. Consultado el 10 de julio de 2017.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Cancillería. (2016). <http://www.cancilleria.gov.co/international>. Consultado 10 de julio de 2017.
- Migración Colombia. (2017). La respuesta es Colombia. Publicado junio 07 de 2017. <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2015/agosto-2015/2049-la-cancilleria-la-politica-exterior-colombiana-ha-sido-muy-exitosa-presidente-juan-manuel-santos>.
- Montoya, S. (2017). Política exterior y diplomacia cultural. Ediciones Nueva Jurídica. Pábulo 19. Pp. 492-511. Universidad Católica de Colombia.
- Osorio, M. (2017). Santos - Trump, más que un saludo. El Espectador. Publicado el 18 de mayo de 2017. Consultado el 11 de julio de 2017. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-trump-mas-que-un-saludo-articulo-694454>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. (2018). Todos por un nuevo país. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>. Consultado el 11 de julio de 2017.

# LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA: CONTINUIDAD DE DISENSOS EN EL SISTEMA POLÍTICO Y DE UN SISTEMA INTERNACIONAL INESTABLE

Wilson Fernández Luzuriaga <sup>1</sup>

Si el final de la llamada Guerra Fría, inauguró un contexto temporal de cambios vertiginosos y desprovistos de certezas, el año 2016 confirmó un futuro transicional aún más incierto. La sorpresiva elección de Donald Trump, el referéndum que determinara al gobierno del Reino Unido a abandonar la Unión Europea, la consolidación del liderazgo internacional de Vladimir Putin, la interminable crisis en Siria y las amenazas latentes de Corea del Norte, abonan el escenario.

Este trabajo aborda las posiciones y acciones del gobierno uruguayo en sus relaciones exteriores a partir de acontecimientos relevantes entre mediados de 2016 y mediados de 2017. Un primer apartado está dedicado a la Cancillería; un segundo apartado a los dos asuntos en comercio internacional de mayor trascendencia, la posible negociación de un TLC bilateral con China y la concreción de un TLC bilateral con Chile; el tercero a las repercusiones en el sistema político, analizando el documento emanado del VI Congreso del Frente Amplio y el llamado a Sala al Ministro de Relaciones Internacionales.

## La apuesta de la Cancillería uruguaya

### El plan estratégico

En el año 2016, el Programa de Estudios Internacionales elaboró un modelo para verificar las decisiones y resultados del gobierno uruguayo en política exterior, a partir de un documento de trabajo que analiza el *Plan estratégico 2015-2020. Bases para la política exterior del Uruguay*, elaborado por la Cancillería como *corpus* argumental para el pedido presupuestal del quinquenio.<sup>2</sup>

El documento de trabajo, en una primera instancia, utilizó la definición de política exterior del internacionalista argentino Roberto Russell (1990: 255) con el objetivo de formalizar dimensiones, planos y destinatarios de las propuestas del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para Russell, la política exterior comprende: “[...] el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente

---

1 Docente-investigador del Programa de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

2 Fernández Luzuriaga, Wilson (2016-a) *El Plan Estratégico 2015-2020 de la Cancillería uruguaya: un modelo para evaluar resultados*.



a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”.

La Cancillería estructuró el Plan Estratégico en cinco grandes ejes que contienen 17 objetivos desglosados en 63 resultados esperados, del que en la investigación se extraen 83 imputaciones a diferentes destinatarios. Así, se concluye que las tareas para el quinquenio tienen una naturaleza político-diplomática en el 64% de los resultados esperados, una económico-comercial en un 33% y una militar-estratégica en un 3%. Asimismo, esas tareas se proyectan en un 57% en el plano nacional, en un 11% en el bilateral y en un 32% en el multilateral. Los destinatarios de las acciones comprometidos involucran ocho categorías y las imputaciones se distribuyen de la siguiente manera: actores domésticos gubernamentales, 31%; actores domésticos no gubernamentales, 25%; países agrupados en el MERCOSUR, 6%; países del sistema internacional, 15%; Organismos Internacionales, 9%; actores privados extranjeros, 2%; ciudadanos extranjeros, 3%; comunidad internacional en su conjunto, 10% (Fernández Luzuriaga, 2016-a: 26).

### **La representación en el extranjero**

Uruguay en el transcurso del último año abrió una misión diplomática permanente en Etiopía, cerrando su embajada en República Checa. Así, el país cuenta con 102 misiones y oficinas consulares acreditadas en el exterior de las cuales 60 son embajadas, representaciones y delegaciones. Con relación a las representaciones ante países, Uruguay está presente en 54, o sea en un 28% de los países miembros de la ONU. Asimismo de la página web del ministerio se puede extraer la información que el país tiene instaladas 36 consulados generales, 175 consulados de distrito y 46 secciones consulares.

Un dato trascendental aportado por la Cancillería radica en que de las 54 embajadas, 46 tienen al frente funcionarios diplomáticos de carrera y solo ocho funcionarios de particular confianza. Pero incluso si se observan los nombres de los cargos de particular confianza, se comprobará que tres de ellos pertenecen a los cuadros de la Cancillería. Esto marca un cambio radical con las dos administraciones anteriores del Frente Amplio (FA) que utilizaron al tope el cupo de 20 cargos de confianza permitidos por la normativa nacional, cupo que fue duplicado en la primera administración frenteamplista. Asimismo, a partir del 1° de enero de 2016, el gobierno suprimió la controvertida figura de los embajadores itinerantes instalada en la anterior administración.

### **La dimensión económica**

La revisión de la agenda en el período reseñado y las polémicas en materia de inserción internacional quedaron fuertemente ancladas en las relaciones bilaterales Uruguay-China. El acercamiento con esa potencia económica no solo genera diferentes lecturas sobre su impacto, sino que aviva el gran tema de las relaciones con los países vecinos dentro del esquema MERCOSUR. La vista presidencial de Tabaré Vázquez a Xi Jinping, en octubre de 2016, tuvo un resultado concreto y generó una gran expectativa. El resultado concreto fue la firma de la llamada Asociación Estratégica China-Uruguay, acuerdo marco de acceso a mercado en condiciones preferenciales y de promoción de inversiones.

La gran expectativa estuvo singada en la futura negociación de un TLC bilateral, al punto que con fecha 18 de octubre la propia página web de Presidencia de la República describía el encuentro presidencial bajo el título “Presidentes Tabaré Vázquez y Xi Jinping acordaron avanzar rápidamente en un tratado de libre comercio Uruguay-China”.

En una comparecencia posterior del canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa en la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, explicitó como desafío para el 2017 el viaje presidencial a Alemania, Finlandia y Rusia. Alemania y Rusia como mercados exportadores. Finlandia en el marco de una nueva inversión en una planta de producción pasta de celulosa de la empresa UPM. Al abordar el tema de la firma de un TLC con China, fundamentó el mismo en la necesidad de competir con países que tienen una oferta exportable similar y entrarán a ese mercado con preferencias arancelarias. Sobre la estrategia en el MERCOSUR, Nin Novoa visualizó una respuesta de los socios sobre la flexibilización de sus normas para negociar bilateralmente con terceros como un accionar conjunto con los países del bloque. Asimismo, el ministro relativizó la posible pérdida de puestos de trabajo que supondría la firma de un TLC, ante las conclusiones de un informe del Ministerio de Industria, Energía y Minería que proyecta la desaparición de 35 mil empleos.<sup>3</sup> El informe encendió dudas en la propia central única de trabajadores, el PIT-CNT. Nin Novoa se comprometió a atender a los posibles afectados, recordando la lógica de estos procesos y cómo en 1991, con la creación del MERCOSUR, se perdieron 105 mil puestos de trabajo.

El otro hito en la dimensión económico-comercial lo constituye la firma de un TLC con Chile en el marco de ALADI. Al respecto la Cancillería informaba que tras cuatro rondas de negociaciones y una serie de videoconferencias, el 3 de agosto se arribaba a un consenso con un tratado “de última generación”.<sup>4</sup> Este nuevo instrumento se complementará con acuerdos ya suscritos entre ambos países en materia de compras públicas, de promoción y protección recíproca de inversiones y el relativo a evitar la doble imposición tributaria, éste a la espera de la aprobación parlamentaria.

## **La dimensión político-diplomática**

### **Los equilibrios de poder en el Consejo de Seguridad**

El tema central que cierra el año 2016, en esta dimensión, hace a la posición adoptada por Uruguay en el Consejo de Seguridad, condenando los asentamientos de Israel en Cisjordania y Jerusalén. La resolución aprobada por 14 a favor y la abstención de EUA, exige el cese inmediato y completo de los asentamientos y reitera como solución al conflicto la creación del Estado palestino. En forma inmediata, el gobierno de Benjamín Netanyahu convocó a los embajadores de los países que integran el Consejo a la Cancillería y ordenó a sus ministros que, por cuatro semanas, fecha de finalización del gobierno de

---

3 Las áreas más afectadas, según ese estudio, serían las industrias textil, de la vestimenta en general, del calzado, del plástico, química, de la cerámica, automotriz y metalúrgica.

4 “Acuerdo Uruguay-Chile”. Comunicado de prensa N° 84/16. Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores. Montevideo, 5 de agosto de 2016.

Barack Obama, se abstuvieran de viajar a los países que votaron a favor de la resolución y de reunirse con representantes de sus respectivos gobiernos.

Pocas semanas antes, Nin Novoa había visitado Israel con motivo principal de recibir el Premio Jerusalén que otorga la Organización Sionista del Uruguay y mantuvo una reunión con Netanyahu. El acontecimiento era la culminación de una etapa de normalización en las relaciones, iniciado por el gobierno de Vázquez, después de un período conflictivo con el establecimiento de relaciones amistosas y diplomáticas entre Uruguay y la Autoridad Nacional Palestina, entre 2010 y 2011, agravado cuando el expresidente José Mujica calificó las incursiones armadas de Israel en territorio palestino como un caso de genocidio, en 2014 (Fernández Luzuriaga, 2016-b: 231). En Uruguay, la embajadora de Israel, Nina Ben-Ami, en un discurso pronunciado en Maldonado en un acto en el que estaba presente Vázquez, pidió que el país analizara el voto emitido en las Naciones Unidas y se manifestó decepcionada ya que “Uruguay se alejó del rol tradicional de amistad” y perjudicó al único país democrático de la región.<sup>5</sup> Al respecto, el canciller estructuró su respuesta pública con base en la historia nacional, afirmando que un episodio no puede alterar “una tradición de más de 65 años donde Uruguay ha demostrado sin titubeos el apoyo al pueblo de Israel”.<sup>6</sup> La tradición nacional a la que aludió fue históricamente cuestionada por la izquierda uruguaya, cuestionamientos incluso anteriores a la fundación del FA en 1971.

Pero organizaciones de la sociedad civil, también interpelan a la política exterior uruguaya en esta decisión. En efecto, el 8 de enero, el Comité Central Israelita emite un comunicado en el que considera que los países que condenaron a Israel fomentan la violencia terrorista. Ese mismo día un nuevo atentado terrorista en Jerusalén fue objeto de un comunicado de rechazo de la Cancillería. El subsecretario de Relaciones Exteriores José Luis Cancela, de alguna forma pone un punto final a todo este episodio al expresar: “La Cancillería ha sido muy clara en la condena a este atentado y los condenamos porque pensamos que este crimen de lesa humanidad atenta[...]contra todos los principios del Derecho, del Internacional y de los derechos internos”.<sup>7</sup>

En el período estudiado, el sistema internacional volvería a ser testigo de una incursión militar unilateral. El día 4 de abril de 2017 se concretó un ataque aéreo del gobierno sirio sobre la provincia de Idlib controlada por una fracción de Al Qaeda, que habría dejado aproximadamente 90 personas muertas e implicaría armas químicas. El incidente fue motivo para que Trump decidiera un bombardeo de una base aérea controlada por el gobierno del presidente Bashar al-Assad e, inmediatamente, llevara al Consejo de Seguridad la propuesta de una condena al gobierno sirio, intimándolo a presentar información sobre el ataque y eventual empleo de armas químicas contra poblaciones civiles.

La propuesta de EUA es votada por Uruguay junto a otros nueve países y finalmente vetada por Rusia, con la abstención de China. La Cancillería uruguaya, reforzando la posición emitió un comunicado en el que expresa que el uso de armas químicas “repre-

---

5 La República, 27 de diciembre de 2016.

6 El País, 6 de enero de 2017.

7 El País, 10 de enero de 2017.

sentía un acto de barbarie contrario a las normas del derecho internacional humanitario”. El texto hace un llamado “a todas las partes” a evitar la profundización del conflicto, pero no condena expresamente la incursión bélica estadounidense.<sup>8</sup>

## Venezuela

La política exterior uruguaya, en este último año, vio fuertemente constreñida su capacidad de entablar relaciones bilaterales con Venezuela, a partir de posturas de sus socios del MERCOSUR y de un fuerte involucramiento de la OEA sobre el gobierno de Nicolás Maduro. En junio de 2016, como prolegómeno de una crisis de corte netamente institucional, los cancilleres de Argentina, Brasil, Uruguay, sumados a su colega chileno, emitirían una declaración conjunta, lamentando los hechos de violencia acontecidos en Caracas donde parlamentarios y varios ciudadanos fueron agredidos. Los ministros imputan claramente la responsabilidad a las autoridades, desde el deber “de garantizar el derecho a las manifestaciones pacíficas y a la libre expresión de ideas”, haciendo un llamado a investigar lo sucedido.<sup>9</sup>

Pero la crisis institucional y política en el bloque se desata sobre mediados de año, cuando correspondía el traspaso de Uruguay a Venezuela de la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR. Si bien la Cancillería uruguaya “reitera su posición en el sentido de proceder al traspaso de la misma, de conformidad con lo establecido por las normas vigentes del MERCOSUR”<sup>10</sup>, después de largas negociaciones entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con Maduro acusando de una nueva triple alianza de los tres primeros contra su país, los cuatro fundadores acuerdan un ejercicio colegiado de la presidencia. Esta censura es reforzada con un emplazamiento para que Venezuela acelere la ratificación de los acuerdos del bloque, a riesgo de suspensión partir del primero de diciembre.<sup>11</sup> Y en esa fecha se hizo efectiva la suspensión en un contexto que va consolidando un cariz estrictamente político con los cambios de gobierno en la subregión.

El 14 de marzo del 2017, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, difundió un informe dirigido al Consejo Permanente, en el que pidió suspender a Venezuela como medida de presión para que Maduro hiciera la convocatoria a elecciones. El subsecretario

---

8 “Uruguay condena el uso de armas químicas perpetrado en la República Árabe Siria”. Comunicado N° 23/17. Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores. Montevideo, 7 de abril de 2017.

9 “Declaración conjunta de los cancilleres de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”. Comunicado de prensa N° 61/16. Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores. Montevideo, 11 de junio de 2016.

10 “Posición del gobierno uruguayo sobre el traspaso de PPT del MERCOSUR”. Comunicado de prensa N° 72/16. Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores. Montevideo, 7 de julio de 2016.

11 Al respecto, se cita como ejemplos: el Acuerdo de Complementación Económica n° 18, que trata sobre libre circulación de bienes; el Protocolo de Promoción y Protección de Derechos Humanos y el Acuerdo sobre Residencia de Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

Cancela afirmó que la posición uruguaya seguía considerando que no se verificaban los supuestos para aplicar la Carta Democrática Interamericana. El Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos celebró el 27 de marzo una sesión extraordinaria para recibir a la Ministra del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela, Delcy Rodríguez e instar a Maduro a fijar un cronograma electoral y liberar políticos presos. El día 28, Canadá presenta una declaración conjunta, apoyada por 20 países, incluido Uruguay, y rechazada por once en la que se emplaza a la propia OEA a concretar una hoja de ruta en el menor plazo posible. Horas antes de celebrarse el encuentro en la OEA, Nin Novoa confirmó que Uruguay votaría en contra de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana en caso de presentarse una moción en la sesión extraordinaria del 28 de marzo, del Consejo Permanente.

El 3 de abril, la situación bilateral se agravó. Vázquez rechazó las acusaciones de Maduro a Nin Novoa sobre que **éste** coordinó con el Departamento de Estado y con la embajadora de EUA “la agresión contra Venezuela, y guarda silencio de las masacres en otros países”.<sup>12</sup> En un comunicado el presidente rechazó “tajante y categóricamente” las acusaciones y le solicita que proporcione pruebas o se retracte públicamente.<sup>13</sup> El embajador de Venezuela en Uruguay, Julio Chirino, visitará el 21 de abril al canciller uruguayo, luego de haber sido convocado en varias oportunidades, e informará que no había ninguna rectificación de su presidente.

## **El sistema político**

### **El Congreso del FA**

A principios de mayo, el VI Congreso del Frente Amplio, se reúne con el objetivo de consolidar consensos, principalmente en cuatro temas: Uruguay en un mundo globalizado; desarrollo sostenible; Estado, mercado y sociedad; institucionalidad democrática, poder y gobierno. En el primer tema, el texto final aprobado comienza expresando que el FA debe ser una herramienta que contribuya a la creación de una comunidad internacional justa y solidaria que intente repeler los efectos negativos del capitalismo; se considera consecuencia del capitalismo la guerra imperialista, especialmente de África y Oriente Medio. Con respecto a América Latina, el documento afirma que EUA intenta romper con la unidad, con ejemplos recientes como las crisis en Honduras, Paraguay, Brasil y Venezuela o históricos como Cuba. Este artículo fue votado en contra por los distintos sectores agrupados en el espacio Frente Líber Seregni.

El texto también establece que los acuerdos internacionales que afecten la soberanía del país deben ser discutidos por la ciudadanía. El apartado fue votado por todos los sectores al haberse eliminado las referencias a los TLC. Finalmente, menciona la necesidad de consolidar la integración en un bloque latinoamericano y caribeño con los esquemas

---

12 Montevideo Portal, 3 de abril 2017. <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Tabarez-Vazquez-le-pidio-a-Maduro-que-presente-pruebas-sobre-lo-dicho-o-se-retracte-339244>

13 Reuters América Latina. <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAKBN1752HA-OU5LT>. 3 de abril de 2017.

de UNASUR y CELAC, y reafirma la vigencia estratégica del MERCOSUR, llamando a evitar su vaciamiento y estancamiento.

### **El llamado a Sala al Canciller**

El 10 de mayo, finalmente, Nin Novoa concurre a la Cámara de Representantes ante el llamado a Sala efectuado por un representante, en virtud del mecanismo de control parlamentario previsto en el artículo 119 de la Constitución. El tema central de la convocatoria fue la relación bilateral Uruguay-Venezuela.

Los planteos de tres partidos políticos opositores -Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente- se estructuraron en la necesidad de aplicar las cláusulas democráticas en MERCOSUR y UNASUR y la propia Carta Democrática Interamericana. El canciller basó su defensa en la observancia al principio de no intervención y en el peligro de excluir de los regímenes internacionales a ese país. En la sesión se conoció que Nin Nova, ante un pedido por medios electrónicos de la canciller venezolana Delcy Rodríguez, y la consulta correspondiente al presidente Vázquez, se sumaría a un grupo de países latinoamericanos –con El Salvador, Nicaragua, San Vicente, las Granadinas y República Dominicana- para la facilitación del diálogo gobierno-partidos políticos opositores.

La bancada de representantes del FA presentó y logró la aprobación de una declaración que, en su primer párrafo, respalda lo actuado por el gobierno, resaltando la intención de no aislar a Venezuela y de defender “los principios emanados del Derecho Internacional de autodeterminación de los pueblos, apostando al diálogo como salida a los conflictos y rechazando todo tipo de violencia”. En el segundo párrafo, hace un llamado a las instituciones internacionales para respetar el Derecho Internacional y la soberanía de Venezuela y “no fomentar intentos de desestabilización ni promover actos de injerencia”. Este párrafo solo puede interpretarse como una censura a la actuación de Almagro, ya que el tercero rechaza lo actuado por la OEA “en la figura del[...] Dr. Luis Almagro Lemes”. Finalmente, la declaración realiza una convocatoria “a desarrollar plenamente las herramientas del diálogo político y los buenos oficios” en una clara alusión al nuevo mecanismo de facilitación previsto.

### **Conclusiones**

Desde las categorías previstas en el análisis del Plan Estratégico, se puede afirmar que las posiciones y acciones de la Cancillería muestran una paridad entre tareas de naturaleza político-diplomática y tareas de naturaleza económico-comercial. El plano nacional es plenamente activado a partir de las posturas de los partidos políticos y de los disensos en el FA; incluso se comprueban interrelaciones con otros actores de la sociedad civil. Cabe agregar un claro mensaje de la jerarquía hacia el cuerpo diplomático y consular nacional en el sentido de valorizar la carrera profesional a partir de la reducción de jefes de Misión no provenientes de ese cuerpo y de la supresión de la figura de embajador itinerante. Asimismo, el plano bilateral y el multilateral se ven equilibrados desde los constantes estímulos provenientes del MERCOSUR y de la OEA, sobre todo por la

situación en Venezuela y por la membresía en el Consejo de Seguridad. Los actores privilegiados en las relaciones de la Cancillería son claramente el sistema político nacional, organismos multilaterales, China y Chile. China por su peso en la economía nacional y la tentación de un TLC bilateral, que desafía el *statu quo* del MERCOSUR, y Chile porque representa un modelo de inserción internacional que despierta adeptos y detractores en el propio FA.

Las acciones de la Cancillería y de su representación en el Consejo de Seguridad muestran puntos de acercamiento a las tradiciones de la izquierda nacional en el conflicto israelí-palestino y puntos de distanciamiento en su valoración de la incursión militar de EUA en Siria. A su vez, si bien los discursos y las decisiones en los planos bilateral y multilateral sobre la crisis política en Venezuela pueden denotar actitudes contradictorias, la idea fuerza de no dejar a ese país aislado en el concierto mercosureño y panamericano se luce como una constante.

Otro año más, comprender la política exterior uruguaya conlleva, necesariamente, comprender los equilibrios al interior del partido de gobierno. Al respecto, su Congreso pareció constituirse en la instancia de mayor equidistancia entre los sectores en pugna. La fuerza política debió recurrir a su tradición, cimentada en los viejos principios de la izquierda uruguaya, acusando al capitalismo y al intervencionismo de EUA como responsables de conflictos en el sistema internacional y en América Latina. Asimismo, la mesa desactiva un apoyo explícito al gobierno de Venezuela y una censura concreta a Almagro. A su vez, el temor por la afectación de la soberanía mediante tratados económico-comerciales es una advertencia consensuada en una fórmula que no descarta las negociaciones de tratados de libre comercio.

No obstante, el texto de la bancada de diputados del FA en el llamado a Sala, obviamente rompe el precario equilibrio del Congreso, ya que la responsabilidad de la crisis en Venezuela es indirectamente atribuida a la diplomacia multilateral y directamente a la figura de Almagro. La declaración confunde los principios generales de Derecho Internacional sobre la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados con el principio de libre determinación de los pueblos, que tiene por objeto apoyar la resistencia de pueblos sometidos a regímenes coloniales, racistas o sostenidos por alguna forma de injerencia extranjera. A su vez, que Uruguay se integre al grupo de países para la facilitación del conflicto, termina constituyendo un punto de encuentro entre los sectores del partido de gobierno.

## **Bibliografía**

- Fernández Luzuriaga, Wilson (2016-a) *El Plan Estratégico 2015-2020 de la Cancillería uruguaya: un modelo para evaluar resultados*. Serie Documentos de trabajo, N° 87. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2016-b) “La política exterior uruguaya entre los disensos en el sistema político y un sistema internacional inestable” en Bizzozero, Lincoln y Fernández Luzuriaga, Wilson, ed. *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2015-2016. Migraciones, geopolítica y derechos humanos en la construcción de nuevos acuerdos espaciales*. Montevideo:

- Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y Ediciones Cruz del Sur, pp. 230-235.
- Russell, Roberto (1990) “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” en Russell, Roberto, ed. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Programa RIAL, pp. 255-274.
- Otras fuentes
- Díez de Medina, Álvaro. “¿Dónde diablos está el interés nacional en la votación uruguaya sobre las armas químicas en Siria?” en Diario *El Observador*. Montevideo, 15 de abril de 2017.
- Frente Amplio. VI Congreso Rodney Arismendi. Montevideo, 6 de mayo 2017.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. República Oriental del Uruguay. [http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,inicio\\_mrree,O,es,0](http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,inicio_mrree,O,es,0),
- Ministerio de Relaciones Exteriores. República Oriental del Uruguay. *Plan estratégico 2015-2020. Bases para la política exterior del Uruguay*. Disponible en: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/lilia/Mis%20documentos/Downloads/bases+para+la+politica+exterior+del+uruguay.pdf> [acceso 30/08/2016]



# LA MITAD DE LA PROMESA: LA MEMBRECÍA URUGUAYA AL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU (2016)

*Diego Hernández Nilson<sup>1</sup> - Juan Martín Benavides<sup>2</sup> - Santiago Teperino<sup>3</sup>*

En enero de 2016 Uruguay retornó como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), banca que ocupará hasta diciembre de 2017. El país salda así una larga ausencia, que se remonta al bienio 1965-1966. La participación en el CSNU ofrece al país la posibilidad de proyectarse hacia el mundo, influir en el sistema internacional, y contribuir a la paz y seguridad mundiales. En este marco, el presente texto analiza lo actuado por Uruguay durante 2016, haciendo énfasis en la presentación de datos empíricos generados a partir de las sesiones del Consejo, ampliando trabajos anteriores de los autores (Benavides, 2016; Hernández, Benavides y Teperino, 2017). El texto se organiza de la siguiente forma: en la primera parte se analiza el conjunto de la participación uruguaya en el período, principalmente a través de variables cuantitativas relativas al conjunto del período. En la segunda parte son abordados a través de datos cualitativos aspectos específicos de la participación de Uruguay, cuya excepcionalidad justifica abordarlos por separado: la presidencia del Consejo, votos negativos y abstenciones en minoría.

## **La participación de Uruguay en cifras**

Un primer elemento a tomar en cuenta, antes de comenzar a analizar las sesiones, es el tamaño de la Representación Permanente ante la ONU. La misión uruguaya cuenta con dieciocho integrantes, cuando tradicionalmente, en períodos que no integra el CSNU, ésta no supera los ocho miembros. Este dato ya ilustra la importancia asignada por el gobierno CSNU, ésta no supera los ocho miembros. Este dato ya ilustra la importancia asignada por el gobierno al desafío del CSNU.<sup>4</sup> La segunda variable considerada

---

1 Docente-investigador del Programa de Estudios Internacionales y Director del Observatorio de Política Exterior Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

2 Investigador del Observatorio de Defensa, Centro de Altos Estudios Nacionales, Ministerio de Defensa Nacional, Uruguay. Integrante del Observatorio de Política Exterior Uruguay.

3 Integrante del Observatorio de Política Exterior Uruguay.

4 Datos tomados del sitio en Internet de cada delegación en la página web del Consejo de Seguridad y de las estadísticas del Global Policy Forum [www.globalpolicy.org/images/pdfs/size\\_of\\_Missions2012\\_1.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/size_of_Missions2012_1.pdf)

son las asistencias a las sesiones por parte de la delegación uruguaya, detalladas en el Cuadro siguiente.

**Cuadro 1. Resumen acumulativo de la participación de Uruguay en el CSNU (2016)**

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic	Totales 2016	Totales en %
Total sesiones CSNU	16	21	24	19	19	23	20	12	14	15	23	31	237	100%
Intervenciones Uruguay	5	8	6	8	10	7	10	7	10	13	15	20	119	50%
<b>Total votaciones CSNU</b>	4	6	9	6	5	6	7	2	5	6	7	17	80	100%
Votaciones en mayoría de Uruguay	4	6	9	5	5	6	7	2	5	5	7	17	78	98%
Votaciones en minoría de Uruguay	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1%
Abstenciones Uruguay	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1%

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de [www.un.org](http://www.un.org)

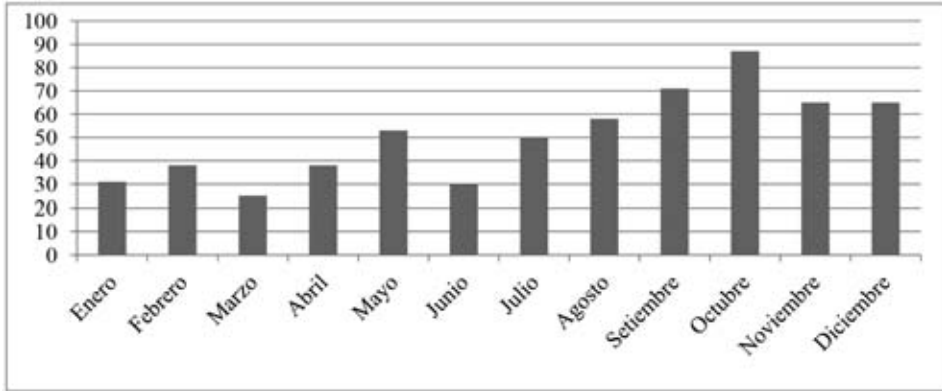
Como era previsible, Uruguay asistió a la totalidad de sesiones celebradas en 2016. En el Cuadro 1 también se observa una tercera variable: las intervenciones orales de los representantes uruguayos. En el período, Uruguay intervino en 119 sesiones abiertas (50% del total). Este dato es difícil de interpretar, pues la tendencia es que cuando se abre la lista de oradores, la mayoría de los miembros suele intervenir. Sin embargo, como se ve en la Gráfica 1, hay una tendencia sostenida a aumentar las sesiones en las que el representante uruguayo interviene, dando la impresión que la representación fue ganando confianza. Incluso en octubre el representante uruguayo intervino en varias sesiones informativas, en las que generalmente no acostumbra haber oratoria de los miembros del CSNU.

Al abordar el contenido de los discursos, se observa una reivindicación de los principios en los cuales, durante el período de postulación, se anunció que se basaría la participación uruguaya en el CSNU: fortalecimiento del multilateralismo; desarme y no proliferación; defensa de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional; consolidación de la paz y seguridad; y protección de civiles en conflictos, particularmente “mujeres y niñas”.<sup>5</sup> A priori, este conjunto de principios puede resultar previsible para cualquier

5 Discurso del canciller Rodolfo Nin Novoa “El Uruguay y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Montevideo, 26/08/2016; Plan Estratégico 2015-2020. Bases para la Política Exterior del Uruguay. MRREE. 2015; Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Balance del primer semestre del año 2016. MRREE. 2016. Los tres documentos están disponibles en el sitio del Ministerio de Relaciones Exteriores: [mrree.gub.uy](http://mrree.gub.uy)

discurso de un miembro del CSNU. No obstante, lo interesante de las intervenciones de los representantes uruguayos es que, en varias ocasiones, la defensa de estos principios fue contrapuesta al *statu quo* del sistema internacional representando por la distribución de fuerzas en el CSNU y legitimada por los mecanismos de funcionamiento de éste.

**Gráfica 1. Porcentaje de intervenciones verbales de Uruguay sobre total de sesiones abiertas (2016)**



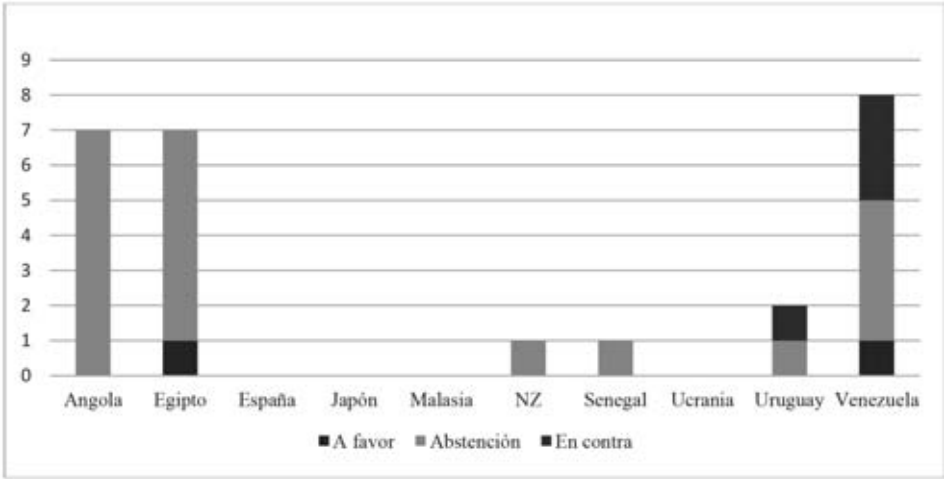
Fuente: elaboración propia en base a información extraída de [www.un.org](http://www.un.org)

La otra variable cuantitativa analizada son las votaciones en el Consejo. Al respecto, como indica el Cuadro 1, Uruguay participó de 80 votaciones sobre proyectos de resoluciones, en 78 de las cuales votó a favor de la moción presentada (98%). Sólo en dos votaciones Uruguay se apartó de esta práctica: una abstención en un borrador de resolución relativo a Siria (S/2016/847) y un voto en contra en una resolución adoptada sobre la misión en el Sáhara Occidental (Resolución 2285). Es decir, en casi la totalidad de casos Uruguay apoyó las propuestas presentadas. El análisis de este dato puede resultar más interesante desde una perspectiva comparada: en la Gráfica 3 se cotejan las votaciones en las que los miembros no permanentes no acompañaron a la mayoría.<sup>6</sup> Se observan en la gráfica dos subconjuntos: uno mayor de países que más frecuentemente votan en mayoría, que podríamos denominar *followers* (entre los que se incluye Uruguay); y otro

6 Metodológicamente, se opta por centrar el análisis en la categoría “no voto en mayoría”, considerándola indicador de disenso. Ciertamente, la categoría no resulta muy intuitiva, pero es la mejor expresión del disenso, agrupando en ella abstenciones, votos a favor y votos en contra, siempre que se hagan en minoría. Se evita así asimilar voto a favor y votos en mayoría, pues en ocasiones hay borradores de resolución que son rechazados por la mayoría (ejemplo del borrador S/2016/847, presentado por Rusia, en el que Uruguay se abstuvo). A su vez, se descarta la alternativa de utilizar la categoría “voto en minoría”, que puede implicar confusiones o ambigüedades en torno a cómo interpretar la abstención.

de países díscolos, integrado por Angola, Egipto y Venezuela (a los que frecuentemente se suman China y Rusia como miembros permanentes), que prácticamente triplican a los países del primer grupo en cuanto a ocasiones en las que se apartan de la mayoría del CSNU. De esta forma, la comparación ratifica la idea de que Uruguay en general colabora a lograr consensos en el Consejo, aunque también, entre los países del primer subconjunto, Uruguay es el país que más veces se ha apartado de la mayoría.<sup>7</sup>

**Gráfica 2. No voto en mayoría de Miembros No Permanentes (2016)**



Fuente: elaboración propia en base a información extraída de [www.un.org](http://www.un.org)

**Situaciones excepcionales de la participación uruguaya**

Para finalizar, se propone analizar particularmente, a través de datos cualitativos, tres situaciones o episodios que, por diferentes motivos, implican cierta excepcionalidad en el conjunto del primer año de membrecía uruguaya: la presidencia del Consejo durante enero de 2016, el voto negativo respecto a la prorrogación del mandato de la MINURSO en el Sahara Occidental y la abstención de la resolución propuesta por Rusia sobre la crisis de Alepo.

En relación al primer tema, al ingresar al CSNU a Uruguay ya le toca presidirlo, en una designación que responde a la rotación alfabética entre los miembros. En el marco de la Presidencia se destaca la creación de la Misión de Naciones Unidas en Colombia para verificar el cese al fuego y el establecimiento de una paz duradera en el país (Resolución

7 Puede entenderse la cuestión del patrocinio o co-patrocinio uruguayo en la redacción de los proyectos de Resolución como un refuerzo más a la construcción de consensos en el CSNU. En el año 2016, Uruguay patrocinó un total de 19 proyectos, tres de los cuales lo hizo de forma individual (Resoluciones 2269, 2306 y 2329).

2261), en una histórica sesión que contó con la presencia del canciller Rodolfo Nin Novoa. Esta acción se continuó en mayo de 2017, cuando la Presidencia recayó nuevamente en Uruguay, y el Consejo a pleno visitó Colombia para evaluar el resultado de la Misión. Otras acciones destacables de la presidencia uruguaya de 2016 son la organización de varios Debates Abiertos, invitando además a participar de ellos a actores relevantes como los delegados de la Cruz Roja Internacional. Y la defensa de tales principios, nuestro país la complementará en 2017 con su ya constante reivindicación de los buenos procedimientos internos al propio Consejo: cuántas veces han expresado los representantes uruguayos – y cuántas lo harán en el futuro – la necesidad de que los temas de la agenda del CSNU sean discutidos a puertas abiertas y los proyectos de resolución circulen en forma correcta y con suficiente tiempo para ser analizados por cada delegación.<sup>8</sup>

Profundizando en los casos en que Uruguay no acompañó a la mayoría, una característica común a los dos casos es que en ambos el voto divergente de Uruguay apunta, al menos en parte, a reforzar el multilateralismo y la autoridad de la ONU. Esta situación diferencia al no voto en mayoría uruguayo del conjunto de países díscolos, cuyo no voto en mayoría generalmente implica una crítica a lo que éstos parecen valorar como excesos de multilateralismo en temas que consideran soberanía de un Estado.<sup>9</sup>

En primer lugar, la Resolución 2285, que extiende el mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), fue votada negativamente por Uruguay tanto por cuestiones formales como sustantivas. Las primeras refieren a la escasa anticipación con que se presentó el documento y la imposibilidad de que todos los miembros participen en la negociación del texto, lo que nuevamente remite a la falta de transparencia en el CSNU. Sobre lo sustantivo, si bien en la fundamentación de la posición uruguaya se subraya una valoración positiva sobre la MINURSO, se señala que la resolución no brinda los instrumentos ni las garantías necesarias para el cumplimiento del mandato de la Misión, cuando ésta recientemente había tenido dificultades debido a que Marruecos, unilateralmente, había expulsado de la zona a su personal civil. En este mismo sentido, durante la sesión Uruguay lamentó que la Resolución no inste al gobierno marroquí la recomposición completa de la misma. Es decir, se observa como la

---

8 La conducta “responsable” dentro del Consejo y la promoción del multilateralismo, según consignan Majdalani (2013) y Ruiz y Cunha (2015), parecen ser comunes a la actuación de otros miembros no permanentes en representación del Grupo América Latina y Caribe (GRULAC) como Argentina en el bienio 2013-2014 o Brasil en 2010-2011 (ocasión en la que insistió con reclamos por un asiento permanente en el Consejo).

9 Respecto a la actuación de miembros no permanentes más contestatarios, o díscolos según la denominación indicada en este artículo, la literatura es menos abundante. En el caso de Angola, por ejemplo, Costa Almeida (2015) analiza la participación de dicho país en el CSNU como medio de proyectarse como un estabilizador en África (rol destacado por varios actores tanto a nivel regional como en la propia ONU); la experiencia diferencial de Angola en la superación de sus largos y violentos conflictos internos, su gobierno de corte izquierdista y su carácter lusófono y muy cercano a Brasil, serían algunas de las causas de su particular pasaje por el Consejo, remarcando en varias ocasiones su defensa de la soberanía estatal.

decisión unilateral de Marruecos atenta contra las herramientas del multilateralismo (en este caso, las misiones de la ONU) defendidas por la delegación uruguaya.

La resolución también contó con el voto contrario de Venezuela y las abstenciones de Angola, Nueva Zelanda y Rusia. Comparando la posición uruguaya con la de otros miembros no permanentes, el caso analizado permite visualizar varios puntos. En primer lugar, que, en este caso, el irrespeto al multilateralismo se combina con un aspecto sensible para países como Uruguay, Angola o Nueva Zelanda: el riesgo al predominio de la fuerza unilateral de poderosos países vecinos por sobre el respeto al multilateralismo y al derecho internacional (punto esbozado en el discurso angoleño). En segundo lugar, más allá de la oposición multilateralismo/soberanía, la cuestión también implica una situación de colonización (en lo que se centró la argumentación venezolana) problemática con la que Uruguay también tiene un tradicional compromiso.

Por otro lado, la abstención uruguaya corresponde al borrador de resolución relativo a Siria presentado por Rusia (S/2016/847) durante la acalorada sesión celebrada en medio del auge de la crisis humanitaria en Aleppo (octubre de 2016), en la que los bombardeos impedían el acceso de ayuda humanitaria. En la ocasión se presentó una moción de resolución patrocinada por Francia y España, que demandaba un inmediato cese a todo bombardeo aéreo y vuelo militar sobre la ciudad de Aleppo, recibiendo 11 votos afirmativos (incluyendo el de Uruguay), 2 abstenciones (Angola y China) y 2 votos negativos (Venezuela y Rusia, que de esta forma ejerció su poder de veto). Por su parte, el texto redactado por Rusia, por el cual el Consejo hubiera exigido un inmediato cese de todas las hostilidades, recibió 4 votos a favor (China, Egipto, Rusia, Venezuela), 2 abstenciones (Angola y Uruguay) y 9 en contra (incluyendo Estados Unidos, Francia y Reino Unido, por lo que también fue rechazado). En este caso el no voto en mayoría de Uruguay también se fundamentó en razones de forma y de contenido. Respecto a las cuestiones de procedimiento, la delegación uruguaya mostró su consternación por la poca antelación con la que se presentó el proyecto de resolución, imposibilitando su real discusión entre los miembros del Consejo. Con respecto a lo sustantivo, el borrador no incluía algo esencial: poner fin al bombardeo en Aleppo para permitir la llegada de ayuda humanitaria. Un último elemento interesante a valorar de esta discusión es la forma en que Uruguay toma distancia del alineamiento acrítico con Estados Unidos, evitando votar en contra de la propuesta rusa en un tema que estaba polarizando a las dos potencias.

### **A modo de conclusión**

Como resultado del análisis realizado del primer año de la membresía uruguaya al CSNU, es posible afirmar que el país ha cumplido con creces los objetivos propuestos, realizando una defensa seria y comprometida de los Derechos Humanos y del multilateralismo. Se observa que la participación ha sido muy responsable, participando en todas las instancias asumiendo una actitud proactiva. En segundo lugar, se evidencia que dicha participación no se limita a consensuar las propuestas de los países más poderosos, sino que reclama que el CSNU asuma un funcionamiento equitativo y transparente. En este sentido, la participación uruguaya refleja la imagen de un país que valora y ejerce su so-

beranía política, independientemente del limitado peso específico que tiene en el sistema internacional.<sup>10</sup>

No es posible anticiparse a los desafíos que surjan en el 2017. El título del artículo justamente hace alusión a esto al referirse a **“la mitad de la promesa cumplida”**, remitiendo a las palabras utilizadas por el ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa (Nin, 2017). El canciller expresa así que, al finalizar el 2016, Uruguay cumplió con la mitad del desafío que supone para el país la membresía al Consejo de Seguridad. Por otra parte, Renzo Pomi señala que el país “debe usar la experiencia acumulada durante el primer año para influir sobre los nuevos miembros para que estos también abracen las causas impulsadas por Uruguay” (2017: 49), lo que podría generar un importante legado para después de que abandone el Consejo.

Es posible asumir que, en 2017, Uruguay continuará abordando cada cuestión de la agenda internacional dispuesto a emplear todas las herramientas a su alcance para defender los principios y valores que sustentan su práctica internacional, más allá del grado con el que esta actitud respete o desafíe a los poderes hegemónicos.

## Bibliografía

- Álvarez Goyoaga, Gustavo (2014) *El Uruguay y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1989-2010*. Montevideo: Diser.
- Benavides, Juan Martín (2016) *La mayor vitrina. Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2016-2017*. *Boletín Trimestral de Política Exterior Uruguaya*. 9: 2016.3, 12-15. Disponible: <https://observatorionpoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/04/boletin-trimestral-de-politica-exterior-uy-2016-3-1.pdf>
- Costa Almeida, Eugénio (2015) *A participação de Angola no Conselho de Segurança da ONU e a sua contribuição para a Arquitetura de Paz e Segurança Africana* (original en portugués). Disponible en: [https://www.academia.edu/11369095/A\\_participa%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Angola\\_no\\_Conselho\\_de\\_Seguran%C3%A7a\\_da\\_ONU\\_e\\_a\\_sua\\_contribui%C3%A7%C3%A3o\\_para\\_a\\_Arquitetura\\_de\\_Paz\\_e\\_Seguran%C3%A7a\\_Africana](https://www.academia.edu/11369095/A_participa%C3%A7%C3%A3o_de_Angola_no_Conselho_de_Seguran%C3%A7a_da_ONU_e_a_sua_contribui%C3%A7%C3%A3o_para_a_Arquitetura_de_Paz_e_Seguran%C3%A7a_Africana)
- Hernández, Diego; Benavides, Juan Martín; Teperino, Santiago (2017) *Uruguay en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: disensos y consensos con el status quo internacional*. En: *Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Majdalani, Carla (2013) *Peculiaridades de un multilateralismo austral: Argentina en el Consejo de Seguridad 2013-2014*. *Revista Nueva Sociedad* n° 246. Disponible en: [https://www.academia.edu/8136482/Argentina\\_en\\_el\\_Consejo\\_de\\_Seguridad\\_2013-2014](https://www.academia.edu/8136482/Argentina_en_el_Consejo_de_Seguridad_2013-2014)
- Nin Novoa, Rodolfo (2017) *Prólogo: primer año de Uruguay en el Consejo de Seguridad. La mitad de la promesa cumplida*. *Ibíd.* Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

---

10 Coincidiendo con esta valoración, Pomi expresa que “Uruguay arriba al CSNU [...] cuando las estructuras de gobernanza internacional presentan carencias graves [...]. Uruguay no podía honestamente aspirar a tener un rol determinante en la superación de esas carencias, pero podía contribuir a que estas fueran enfrentadas a partir de la promoción de principios y valores comunes [...]” (2017: 76).

- Pomi, Renzo (2017). *Uruguay en el Consejo de Seguridad, año 1*. Ibíd. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ruiz Ferreira, Carlos; Cunha Leite, Alexandre (2015) *Brasil como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mandato 2010-2011*. Foro Internacional 222, pp. 1054-1081. Disponible en: [https://www.academia.edu/32923628/Brasil\\_como\\_miembro\\_no\\_permanente\\_del\\_Consejo\\_de\\_Seguridad\\_de\\_las\\_Naciones\\_Unidas\\_en\\_el\\_mandato\\_2010-2011.\\_Brazil\\_as\\_a\\_non-permanent\\_member\\_of\\_the\\_United\\_Nations\\_Security\\_Council\\_during\\_the\\_2010-2011\\_mandate](https://www.academia.edu/32923628/Brasil_como_miembro_no_permanente_del_Consejo_de_Seguridad_de_las_Naciones_Unidas_en_el_mandato_2010-2011._Brazil_as_a_non-permanent_member_of_the_United_Nations_Security_Council_during_the_2010-2011_mandate)



# LA EXTENSIÓN DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL DEL URUGUAY: ANTECEDENTES Y SIGNIFICADOS

*Santiago Teperino*<sup>1</sup>

En agosto de 2016, durante la XLI sesión de reuniones de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas, la delegación de Uruguay recibió la recomendación favorable para extender su plataforma continental de las 200 hasta las 350 millas marinas. Este hecho significó uno de los logros más importantes de la política exterior uruguaya del año 2016 y al mismo tiempo generó diversos desafíos. Este hito alcanzado por la diplomacia uruguaya no puede ser considerado accidental ni de exclusiva responsabilidad de la Cancillería, sino que es el fruto del trabajo de diversas instituciones estatales durante un extenso período de tiempo.

## **El camino hacia las 350 millas**

Los espacios marítimos están regulados internacionalmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982, de la cual Uruguay es miembro signatario y fue activo participante en las negociaciones previas que llevaron a su adopción. Dicha Convención define a la plataforma continental desde una perspectiva jurídica en su art. 76 como “...*el lecho y subsuelo de las zonas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde continental o bien hasta una distancia de 200 millas marinas desde las líneas de base*” (CONVEMAR, 1982). Es decir, que este concepto no refiere a las aguas marítimas suprayacentes, sino únicamente al lecho y subsuelo.

La CONVEMAR establece dos mecanismos por los cuales sus signatarios pueden delimitar los límites de la plataforma continental: aceptando dicho límite de 200 millas marinas (que opera como un mínimo, sin necesidad de acreditar ningún requisito adicional) o delimitándolo hasta una distancia máxima de 350 millas marinas siempre que el Estado presente datos fácticos que comprueben que geológicamente su plataforma se extiende más allá de las 200 millas marinas. A efectos de estudiar estos últimos casos presentados por los Estados, la CONVEMAR creó la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (en adelante la Comisión), órgano de carácter netamente técnico-científico.

El Estado interesado en obtener el pronunciamiento de la Comisión deberá presentarle la evidencia científica correspondiente y, tras el análisis de la misma, sus integrantes realizarán una recomendación respecto de si la solicitud de extensión cumple o no con los requisitos exigidos por la CONVEMAR. Dicha recomendación es de carácter definitivo y obligatorio. En caso que el Estado fije sus límites exteriores siguiendo la recomendación de la Comisión, los mismos serán oponibles a todos los Estados parte de la CONVE-

---

1 Estudiante del Diploma de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

MAR. En el caso de Uruguay existían fundamentos sólidos para delimitar su plataforma según esta última opción. Es así como los primeros pasos en este sentido se dan en 1996 con la creación por parte del Poder Ejecutivo de la Comisión Asesora del Poder Ejecutivo para el Establecimiento del Borde Exterior de la Plataforma Continental (COALEP), órgano que tiene como principal cometido el establecimiento del límite exterior de la plataforma más allá de las 200 millas marinas.<sup>2</sup>

El proceso inició formalmente el día 7 de abril de 2009, con la presentación por parte de Uruguay ante la Comisión de su intención de establecer el límite exterior de su plataforma continental más allá de las 200 millas marinas, alcanzando las 350 millas. De esta forma, en el año 2011 la Comisión constituye una Subcomisión para estudiar el caso específico de Uruguay. A partir de entonces, se llevan a cabo una serie de intercambios entre los delegados uruguayos y los integrantes de dicha Subcomisión, que finalizan en 2015 con la aceptación de los criterios presentados por Uruguay.

En febrero de 2016 el presidente de la subcomisión presentó la cuestión uruguaya ante la Comisión durante la XL sesión de reuniones de la cual participó una delegación uruguaya presidida por el Director de Derecho Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, Dr. Carlos Mata. La Comisión decidió en esa oportunidad aplazar el examen del proyecto de recomendaciones hasta su XLI período de sesiones. Finalmente, en agosto del mismo año se desarrolló dicho período de sesiones, aprobándose la recomendación favorable a la delimitación del límite exterior de la plataforma uruguaya hasta las 350 millas marinas, sin necesidad de proceder a la votación.

Cabe destacar que durante todo el proceso el Estado uruguayo contó tanto con cooperación regional como extra regional. Dado que Argentina y Brasil también se encontraban presentando su caso ante la Comisión y que naturalmente compartimos límites geológicos, los técnicos de COALEP llevaron a cabo reuniones con la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) y el Plan de Estudio de la Plataforma Continental Brasileña (LEPLAC), de Argentina y Brasil, respectivamente. La principal finalidad de dichas reuniones fue el intercambio de información científica y resultados obtenidos de los estudios geológicos para lograr una armonización entre las presentaciones de las tres partes ante la Comisión. A nivel extra regional, Uruguay recibió importante apoyo científico y técnico de organizaciones especialistas en la materia provenientes de Alemania, Portugal, Italia, entre otros países y organismos internacionales.<sup>3</sup>

Finalmente, otro aspecto a resaltar es la participación de los partidos políticos durante todo el proceso. El Ejecutivo mantuvo informado a los representantes del Poder Le-

---

2 La COALEP está integrada por representantes del: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Defensa Nacional (Comando General de la Armada); Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Dirección Nacional de Recursos Acuáticos); Ministerio de Industria, Energía y Minería (Dirección Nacional de Minería y Geología) y ANCAP.

3 Entre estas organizaciones podemos destacar: el Instituto Alemán de Geociencias (BGR); el Programa de Plataforma Continental UNEP (PNUMA)/GRID-Arendal; la Academia Marítima Internacional de Trieste (IMA-IMO) y la Estructura de Misión para la Extensión de la Plataforma Continental (EMEPC) de Portugal.

gislativo a través de las comisiones de Asuntos Internacionales del Senado y de la Cámara de Representantes. Esto merece ser destacado, dado que, a diferencia a negociaciones anteriores relativas a límites (el Estatuto del Río Uruguay, por ejemplo, negociado durante la dictadura), estas últimas se realizaron en plena democracia por lo que se entendió conveniente lograr un consenso entre los distintos actores políticos partidarios, a efectos de construir una política de Estado (Mata, 2015).

### **Implicancias y desafíos**

El pronunciamiento favorable de la Comisión alcanzado en 2016 es un logro relevante de la política exterior uruguaya, que acarrea nuevas responsabilidades y retos. Se trata de una decisión que necesariamente habrá de impactar en la política exterior del país en las próximas décadas, influyendo en múltiples sectores de la actividad pública y privada: energía, defensa nacional, navegación, tributación, recursos acuáticos, etc. La tradición de Uruguay de recurrir al Derecho Internacional y a los foros multilaterales (en este caso la CONVEMAR) trasciende a los distintos gobiernos y se ha convertido en una política distintiva del país.

La extensión de la plataforma se traduce en un aumento de los recursos naturales bajo soberanía nacional. Este incremento del patrimonio económico marítimo no solo incluye a los minerales (petróleo y gas) y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo, sino que también organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias (muchos de estos de alto valor económico en la actualidad, como lo son varias especies de crustáceos y moluscos). Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Estado posee derechos exclusivos de exploración y explotación de todos los recursos naturales de la plataforma, independientemente que haga uso o no de dicho derecho (CONVEMAR, art. 77). Asimismo, es necesario remarcar que los derechos de soberanía no se refieren a las aguas suprayacentes, por lo tanto Uruguay no tiene control sobre la riqueza ictícola de las nuevas 150 millas adicionales a las que logró acceder.

Uruguay no cuenta actualmente con los recursos tecnológicos o económicos que le permitan explotar por sí los recursos que se encuentran a semejantes profundidades. Por ende, es razonable suponer que, en caso de resolver su explotación, acudiría a empresas privadas extranjeras. Esto marca otro desafío para el país: decidir qué tipos de instrumentos legales y contractuales utilizará a esos efectos de lograr que la explotación sea beneficiosa para los intereses nacionales, sustentable, brinde garantías suficientes y suponga una división justa de las ganancias.<sup>4</sup> De todos modos, en el estado actual del avance tecnológico no se vislumbra que la plataforma continental más allá de las 200

---

4 En el caso de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos firmados hasta la fecha entre el Estado uruguayo (por intermedio de ANCAP) y empresas trasnacionales (los cuales recaen sobre áreas de la plataforma continental comprendidas dentro de las 200 millas) se optó por contratos del tipo *Production Sharing Agreements*, lo que hace suponer que a futuro se continuará con la preferencia de este tipo de contratos frente a otros (ejemplo: Concesiones).

millas pueda ser explotable en el corto plazo, por lo que es vista principalmente como una apuesta a futuro.

Por otro lado, y en forma conexas a los derechos antes referidos, la CONVEMAR le garantiza a los Estados ciertos derechos vinculados a su plataforma continental: construir y operar islas artificiales, instalaciones, estructuras necesarias para su exploración y explotación, y derecho de regular y autorizar las perforaciones que se realicen en la plataforma. Estos derechos de soberanía se traducen al mismo tiempo en obligaciones, dado que dichas acciones u omisiones pueden acarrear responsabilidad internacional al Estado uruguayo por violación al derecho internacional tal como lo establece dicha Convención en sus arts. 235 y 263 (por ejemplo, daños medioambientales causados por un derrame durante la extracción de petróleo).

Una vez asegurados jurídicamente los nuevos límites, es necesario ejercer un eficaz control sobre ellos. A esos efectos, Uruguay necesitará aumentar su presupuesto en defensa para cumplir eficazmente con las tareas de monitoreo y control de dicha zona. Esta nueva situación deja un tema pendiente: la delimitación del límite lateral de la plataforma marítima con Argentina entre las 200 y 350 millas marinas, la cual se encuentra en negociación. El Tratado del Río de la Plata de 1973 establece en su art. 70 que el límite será definido por la línea de equidistancia, por lo que ya existiría un criterio general a ser tomado en cuenta cuando los gobiernos comiencen las negociaciones. En el caso de Brasil, los límites ya están fijados a través de intercambio de notas reversales de 1972 (modificado luego en 2005).

La cooperación intrarregional lograda con Argentina y Brasil ha posibilitado que todas las partes ganen (*win-win*). La cooperación lograda constituye una base para una política integracionista en la materia y una explotación sustentable de los recursos. En tal sentido, debe tenerse presente que obviamente los recursos naturales no se ajustan a las fronteras políticas y pueden ser compartidos entre más de un Estado (por ejemplo, yacimientos de hidrocarburo), por lo que además de la cooperación, también es necesaria una adecuada regulación previa a eventuales hallazgos.

Este tema fue asumido por todos los partidos políticos que reconocieron la importancia estratégica que tiene para el desarrollo futuro del país. Esto probablemente vuelva a ponerse de relieve si el Gobierno decide reafirmar este nuevo límite exterior de la plataforma continental mediante la aprobación de una ley en el Parlamento. La extensión de la plataforma marítima en aproximadamente 83.000 km<sup>2</sup> puede catalogarse como uno de los logros más destacados de la política exterior uruguayo del 2016. En mirada futura para los próximos años se plantean posibilidades y también desafíos en un nuevo contexto marítimo nacional y regional.

## Bibliografía

- Abreu, S. (2015). "Proyección estratégica del Uruguay en sus espacios marítimos" en *Análisis del CURI*, N° 03, abril.
- Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR) (1982) Bahía Montego, 10 de diciembre, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1834, Disponible en: [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)

Ippoliti Ferraz, R. (abril 2010). “Convención de las NN.UU. sobre el Derecho del Mar de 1982: presentación de Uruguay ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental” en *Jornadas de Derecho y Actualidad*. Montevideo: Facultad de Derecho (Universidad de la República).

Jiménez de Aréchaga, E; Arbuet-Vignali, H; Puceiro Ripoll, R. (2014). *Derecho Internacional Público*. Tomo 3. Montevideo: FCU, pp. 479-497.

Mata Prates, C. (2015). “Límite Exterior de la Plataforma Continental Uruguay” en *Tribuna del Abogado*, N° 191, enero-marzo, pp. 20-23.

**Sitio web:**

Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas (CLPC) <[http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/clcs\\_home.htm](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm)>











Noviembre, 2017. Depósito Legal N° 372.841/17  
[www.tradinco.com.uy](http://www.tradinco.com.uy)

El Anuario *Política Internacional & Política Exterior 2016-2017 Sacudones ciudadanos, rupturas del mundo anglo-sajón e incertidumbres globales* tiene como eje de referencia y de reflexiones las derivaciones políticas generadas por el *Brexit* y la elección de Trump en Estados Unidos en el sistema internacional/mundial, en las distintas regiones-mundo y en particular en América Latina.

El Anuario es una iniciativa del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, que pudo ser llevada a cabo con la contribución de múltiples colegas, amigos y colaboradores con quienes los integrantes del Programa comparten redes académicas, programas, actividades y proyectos.

El Anuario está dividido en tres partes – Sistema Mundial/ Internacional, Regiones/Mundo y Política Exterior, que posibilitan un abordaje diferenciado en el marco de una evolución de cercanías de la humanidad. Los temas se atraviesan, entrecruzan y permean debates que se plantean en los distintos niveles de organización de las sociedades humanas. Eso hace posible las cercanías de cada uno de nosotros con lo que ocurre en otros ámbitos y regiones/mundo.

