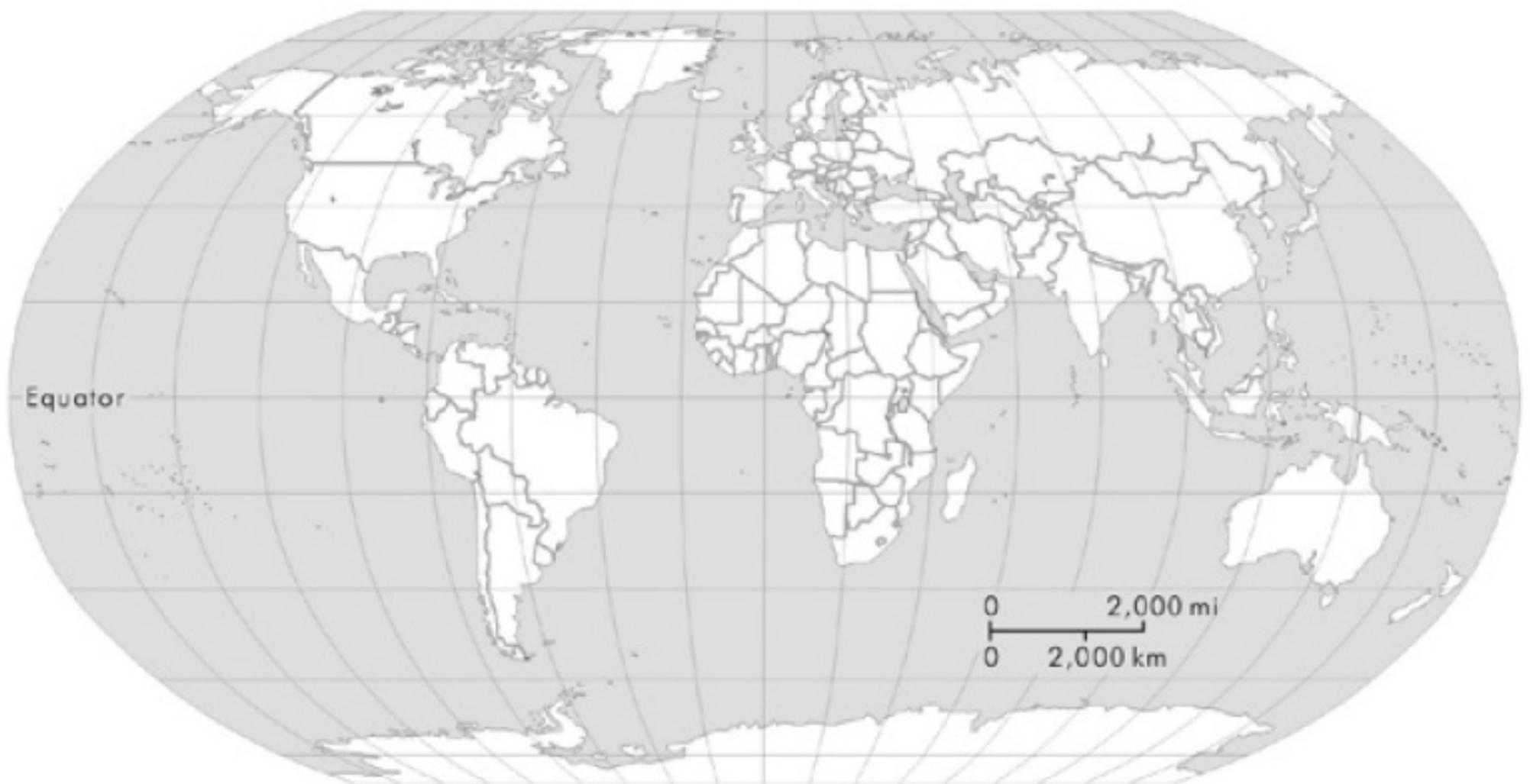


EIC. ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Volumen 17 - 2013

SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y RELACIONES INTERNACIONALES



Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

EIC. ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE



ISSN: 1575-7056

ISSN-e: 2340-7611

Depósito legal: M-34308-1999

Diseño y maquetación: Roberto Salas.

Taller de Medios Impresos.

Facultad de Ciencias de la Información (U.C.M.)

EIC. ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

Volumen 17 - 2013

SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y RELACIONES INTERNACIONALES



Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

EIC. ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

EIC. Estudios Internacionales de la Complutense, con ISSN: 1575-70565 y ISSN-e: 2340-7611, es una revista de periodicidad anual (octubre), y formato 17x24 cm, editada por la Sección Departamental del Departamento Interfacultativo de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid en la Facultad de Ciencias de la Información. Su objetivo científico es ampliar los conocimientos sobre temas internacionales, conjugando las aportaciones de diversas áreas como las Relaciones Internacionales, la Economía, el Derecho, la Historia y la Comunicación. La revista no se hace responsable de las opiniones de los autores vertidas en los estudios.

DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA. Catedrático. UCM.

COORDINACIÓN Y RECEPCIÓN DE ESTUDIOS

Dra. MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO. Profesora Contratada Doctora - UCM. E-mail: perezdelpozo@ucm.es
Dra. DOLORES RUBIO GARCÍA. Profesora Contratada Doctora - UCM. E-mail: dorubio@ucm.es
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTEERRUBIO. Profesora Contratada Doctora - UCM.
E-mail: soledad.s.monterrubio@ucm.es

CONSEJO CIENTÍFICO

Dr. NAJIB ABU-WARDA. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. PAZ ANDRES SÁINZ DE SANTAMARÍA. Catedrática de D^o Internacional Público. Universidad de Oviedo.
Dra. ESTHER BARBÉ IZUEL. Catedrática de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.
Dr. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE. Presidente de la AMEI. Profesor de la Univ. Nacional de México.
Dr. JUAN EMILIO CHEYRE. Doctor por la UCM. General del Ejército de Chile.
Dr. ARTURO CONTRERAS POLGATTI. Oficial del Estado Mayor del Ejército de Chile. Doctor en Estudios Americanos. Universidad de Santiago. Chile.
Dr. JOSÉ ESTEVES PEREIRA. Catedrático de Ciencia Política. Universidad Nova de Lisboa. Portugal.
Dra. JEANNETTE IRIGOIN-BARRENNE. Directora del Instituto de Estudios Internacionales. Univ. de Chile.
Dr. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS. Catedrático de D^o Internacional Público. Universidad de Alcalá de Henares.
Dr. FELIPE MARAÑA MARCOS. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. MARÍA FUENCISLA MARÍN CASTÁN. Profesora Titular de Relaciones Internacionales
Directora de la Sección Departamental. UCM.
Dr. JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES. Catedrático de Historia Contemporánea. UCM.
Dra. MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DOLORES RUBIO GARCÍA. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dr. MODESTO SEARA VÁZQUEZ. Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca. México.
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTEERRUBIO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dr. JORGE JOSÉ TORRES. Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT). Universidad Nacional de Tucumán.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a. AMAL ABU WARDA PÉREZ. Investigadora de formación del Programa FPU/MEC. Dpto. de Derecho. Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales). UCM.
Dra. CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DELIA CONTRERAS. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. Univ. San Pablo CEU.
D. ALFREDO CRESPO ALCÁZAR. Investigador de la Fundación Iberoamérica-Europa.
Dra. MERCEDES HERRERO DE LA FUENTE. Profesora de Periodismo Internacional. U. Antonio de Nebrija.
Dr. JOSE LUIS NEILA HERNÁNDEZ. Profesor de Historia. Universidad Autónoma de Madrid.
Dr. JOSE MARÍA PEREDO POMBO. Profesor de la Universidad Europea de Madrid.

EIC. ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE ES UNA REVISTA QUE ESTÁ INCLUIDA EN LA BASE DE DATOS ISOC Y LOS CATÁLOGOS LATINDEX, RESH, IN-RECS Y DICE (PLATAFORMAS DE EVALUACIÓN).

CORRESPONDENCIA

Sección Departamental de Relaciones Internacionales.
Facultad de Ciencias de la Información. Planta 2^a Despacho 225-2
Avda. Complutense s/n. E-28040 Madrid
Teléfono: 0034913942068. Telf/Fax: 0034913942191
E-mail: sdri@ucm.es
<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/revista.htm>

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en *EIC. ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE* deberán cumplir las normas que se enumeran a continuación:

- Los estudios deberán ser originales e inéditos y no debe estar comprometida su publicación en otro medio. La publicación de Estudios está abierta a especialistas nacionales y extranjeros.
- Los estudios tendrán un mínimo de quince y un máximo de veinticinco páginas, incluyendo gráficos, cuadros y notas, escritas en DIN A 4, con letra tipo Times New Roman de cuerpo 12, con interlineado sencillo y los siguientes márgenes: 2,5 cm. (superior e inferior), 2,5 cm. (el interior) y 2 cm. (el exterior). Las ilustraciones que se presenten no podrán suponer más de un 10% del estudio.
- En la primera página se indicarán los siguientes aspectos: título del estudio en español y en inglés, nombre y apellidos del autor o autores, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así su la filiación institucional y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve curriculum vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido en español y en inglés, que no excederá de 15 líneas. Además, deberá señalar las palabras clave –sin justificar en el margen, separadas por comas y en mayúsculas- con las que clasificar el Estudio, y un sumario. Todo ello en español y en inglés.
- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página, escritas en letra tipo Times New Roman de cuerpo 10. Las notas a pie de página tendrán el siguiente formato:
 - LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): Título del libro (en cursiva), lugar de edición, editorial, año y páginas. Ejemplo: CALDUCH CERVERA, Rafael: *La Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 221.
 - ARTICULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): "Título del artículo" (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: ANGUITA OLMEDO, Concepción: "Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: El último

pacto anglo-español”, en *Revista Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 2, 2000, nº 1, pp. 29-51.

- Cuando la referencia proceda de Internet deberá citarse la página Web completa, incluyendo la fecha de la última consulta realizada por el autor.

- Los Estudios se entregarán en Word, en la sede de la revista, vía e-mail, a una de las siguientes direcciones: perezdelpozo@ucm.es, dorubio@ucm.es, soledad.s.monterrubio@ucm.es

- Las reseñas tendrán un mínimo de página y media y un máximo de tres páginas, escritas de acuerdo con las normas especificadas anteriormente.

- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

- Recepción y aceptación de originales: Los originales deberán entregarse hasta el 15 de julio. La selección y evaluación de los estudios correrá a cargo del Consejo Científico, revisión de pares, en función de los objetivos establecidos y siguiendo los criterios de interés y calidad científica. En el caso de los trabajos aceptados, queda entendido que sus autores ceden a la Sección Departamental de D.I.P. y RR.II, en tanto que entidad editora de la revista, los derechos de publicación y reproducción parcial o total de sus aportaciones. Los estudios que no se ajusten a las exigencias de calidad determinadas serán desestimados.

- La revista no se compromete a la devolución de los originales no solicitados expresamente.

- Los libros y revistas científicas enviados a la Sección Departamental cuyo contenido se adecue a los objetivos de *EIC. Estudios Internacionales de la Complutense* serán incluidos en la sección de Libros Recibidos.

COMITÉ CIEGO

Se agradece a las personas que han actuado como evaluadores externos de los artículos que se publican en *EIC. Estudios Internacionales de la Complutense* porque asegura la calidad científica de los mismos

Dr. VICENTE BACA LAGOS.

Profesor Titular, Universidad Complutense de Madrid.

Dr. ISAÍAS BARREÑADA BAJO.

Profesor Asociado, Universidad Complutense de Madrid.

Dr. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO.

Profesor Titular, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Dra. ANA PLANET CONTRERAS.

Profesora Contratada Doctora, Universidad Autónoma de Madrid.

Dra. YOLANDA SOBERO MARTÍNEZ.

Periodista de TVE.

ÍNDICE - INDEX

I. ESTUDIOS

El cambio climático y el advenimiento de una cultura kantiana: estructura y dinámica del Sistema Internacional. María del Pilar Bueno	11
La Unión Europea y su Política de Cohesión: entre la continuidad y la reforma. Marcin Czubala	29
Los gobiernos de Menem y el conflicto palestino israelí: ¿un quiebre del tradicional patrón de equidistancia? Ornela Fabani	45
Las críticas posmodernas a la cultura y la civilización en relaciones internacionales: ¿conceptos condenados a la desaparición? Lucía Ferreiro Prado	65
Tres perspectivas para abordar la dimensión de la seguridad en las relaciones entre Chile y Japón entre 1930 y 1973. John Griffiths Spielman	81

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Inteligencia militar. Conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda. Gabriel Cortina De la Concha	99
---	----

II.2. LIBROS CIENTÍFICOS	103
--------------------------------	-----

I. ESTUDIOS

El cambio climático y el advenimiento de una cultura kantiana: estructura y dinámica del Sistema Internacional.

- María del Pilar Bueno

Doctora en Relaciones Internacionales. Becaria Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Docente de grado y postgrado en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad Nacional de La Plata y Pontificia Universidad Católica Argentina. Coordinadora de la Cátedra Latinoamericana de Ecología para el Desarrollo, del Departamento de Medio Ambiente y del Observatorio de Política Exterior Argentina.

PALABRAS CLAVE:

**CAMBIO CLIMÁTICO
CONSTRUCTIVISMO
CULTURA KANTIANA
ACTORES NO TRADICIONALES**

KEY WORDS:

**CLIMATE CHANGE
CONSTRUCTIVISM
KANTIAN CULTURE
NON TRADITIONAL ACTORS**

Resumen

Este artículo se concentra en el incremento de la gravitación de los actores no tradicionales en lo relativo a la problemática del cambio climático. En este sentido, el estudio se preocupa por actores y problemáticas que marcan algunos de los cambios más significativos en la estructura y dinámica del sistema internacional. Se ordena en dos partes, la primera de ellas realiza una propuesta teórica de tipo constructivista y la segunda estudia la acción de los actores no tradicionales en términos climáticos, tanto a la luz del sistema de conferencias formales como a través de otras formas que estos construyen. En consecuencia, se afirma que: a) existe una suerte de transformaciones en el sistema internacional propiciadas por los actores no tradicionales; b) el proceso de construcción social del poder llevado adelante por los actores no tradicionales tiende a institucionalizarse, y c) las transformaciones en la arquitectura climática global muestran el advenimiento de una cultura kantiana global.

Abstract

This article focuses on the emergence of nontraditional actors in climate change issues. Therefore, the study is concerned about actors and issues that demonstrate some of the most significant changes occurred in the structure and dynamics of the international system. It is divided into two parts. The first one presents the constructivist approach which is the theoretical proposal selected on this analysis. The second refers to the action of non-traditional actors in terms of climate change, both in the formal conference system and through other ways that they constructed. Afterward it is argued that: a) there is a kind of transformations in the international system favored by nontraditional actors b) the process of social construction of power carried out by non-traditional players tends to be institutionalized, and c) the changes in the global climate architecture show the emergence of a global Kantian culture.

Sumario

I. Introducción. II. La estructura del sistema internacional y la institucionalidad ambiental. III. Los actores no tradicionales y su construcción climática. IV. Conclusiones.

I. Introducción

Las relaciones internacionales han sido un espacio de/en continua mutación. Esta circunstancia se ha visto reflejada en los numerosos debates generados en la disciplina centrados en la estructura del poder global. Esto es, en el conjunto de actores que participan del sistema y el rol que ejercen en el mismo. Entre los cambios sucedidos en el sistema internacional que tienden a poner en jaque a la estructura de poder se encuentran la multiplicidad de actores que cuestiona la predominio y el monopolio del Estado como actor y la variedad de temas que ha emergido en la agenda y que además presenta una relación sinérgica con la mencionada proliferación de actores. Aquí se pone el acento en estas mudanzas y su vinculación aplicada fundamentalmente a una temática ambiental aunque emancipada¹ como es el cambio climático.

Por una parte, la inquietud por la complejización del escenario de los actores despierta profundas y vastas discusiones respecto al rol del Estado y el de otros actores, y cómo pueden estos trastocar –o no- el sistema internacional. Mientras algunos académicos han planteado el desplome del Estado, otros reconocen que éste goza de buena salud aunque asumen que ya no puede hablarse de un protagonismo excluyente como actor de la escena internacional. En este último caso, se asume que el sistema internacional es una arena compartida por actores diversos donde el Estado continúa siendo un actor preponderante. En este trabajo, se concentra la atención en los denominados actores no tradicionales –actores no estatales y subnacionales- y su interacción con el Estado.

Por otra parte, el debate temático invita a reflexionar en lo relativo a cómo la asociación de cambios en el escenario internacional posibilita ascensos/descensos en la importancia de los tópicos en la agenda. El cambio climático se ha vuelto un tema prioritario de la mencionada agenda y se constituye en un ejemplo esclarecedor de la interacción de actores estatales y no estatales. Esto no quita que el denominado régimen internacional climático –en mayor medida protagonizado por la Convención Marco de Naciones Unidas Contra el Cambio Climático (CMNUCCC) y el Protocolo de Kyoto- se caracterice por la centralidad en la figura del Estado. Esto significa que el sistema de conferencias que lleva adelante Naciones Unidas, coloca al Estado como eje y desplaza a los actores no estatales y subnacionales a una exigua participación en foros paralelos a las grandes conferencias.

Si bien desde la Cumbre de Río celebrada en 1992, las Naciones Unidas y la Comunidad Internacional reconocen la relevancia de los actores que llaman Grupos de Río o *Major Groups*², los cuales logran un lugar central en la Agenda o Programa 21, los mismos continúan debatiendo por fuera de las instancias formales de nego-

¹ Se refiere que es un área emancipada puesto que a diferencia de otros temas ambientales que continúan teniendo un rol marginal en la agenda internacional, el cambio climático logró un espacio propio y de prioridad que casi lo ha disgregado de otros tópicos con los que se encuentra atado en virtud de la dinámica de causas y consecuencias propias de los temas ambientales. Algunos ejemplos en tal sentido, pueden ser la desertificación, la deforestación y el stress hídrico, entre otros.

² Los nueve grupos son: Mujeres, Infancia y juventud, Poblaciones indígenas, Organizaciones no gubernamentales, Autoridades locales, Trabajadores y sindicatos, Comercio e industria, Comunidad científica y tecnológica y Agricultores.

ciación. Es por eso que su opinión no es vinculante en las decisiones climáticas. En tal sentido, es válido interrogarse acerca de cuál es la relación entre esta exclusión y el éxito dudoso que presentan los actuales foros climáticos.

Cada vez más voces asumen que el sistema de conferencias climáticas de Naciones Unidas se encuentra en crisis. Sin embargo, las opiniones acerca de las causas son disímiles. Uno de los puntos en los que la gran mayoría de análisis converge es la cuestión de la deslegitimación como producto de la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos. En términos teóricos de las relaciones internacionales, esto ha tenido un correlato en la teoría de los regímenes internacionales y el concepto de efectividad. Por su parte, los organismos especializados de Naciones Unidas, fundamentalmente el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha promovido una explicación fundada en la fragmentación/dispersión de las normas ambientales y climáticas. Asimismo, la ausencia de una autoridad climática global se constituyó en otro argumento de peso a la hora de explicar la inobservancia estatal de los compromisos. La dispersión de los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMAS) y la acefalía ambiental/climática quedaron plasmadas en una pluralidad de documentos forjados por el PNUMA desde 2008 y ratificados en la Cumbre de Río + 20 celebrada en Río de Janeiro en 2012.

No obstante, los organismos internacionales no acusaron recibo de algunas voces de los *Major Groups*, quienes plantearon la relevancia de su participación directa en las decisiones climáticas de la constitución del régimen post Kyoto/Kyoto 2.0 como forma de dar una respuesta a la deslegitimación del sistema de conferencias formales. Uno de los pasos dados por las Naciones Unidas a la hora de dar respuesta a estos reclamos fue la firma del Pacto Global. De igual forma, esto no significa que se les otorgue un rol diferencial o que cambie la estructura formal de decisiones y encuentros que continúa teniendo al Estado como único actor.

En consecuencia, el propósito de este trabajo es interrogarse acerca de las transformaciones acaecidas en la estructura del sistema internacional y sus consecuencias, tomando al cambio climático como un ejemplo del impacto de dichas modificaciones. Subsiguientemente se afirma que: a) existe una suerte de transformaciones en el sistema internacional propiciadas por los actores no tradicionales; b) el proceso de construcción social del poder llevado adelante por los actores no tradicionales tiende a institucionalizarse y c) las transformaciones en la arquitectura climática global muestran el advenimiento de una cultura kantiana global³. Para dar cuenta de estas afirmaciones, se parte de un abordaje teórico nutrido de las diversas corrientes que, dentro de las Relaciones Internacionales, procuran analizar el rol del Estado, el cambio en la estructura del sistema internacional, las instituciones, el poder y otros conceptos neurálgicos que ultiman la adscripción que aquí se realiza al constructivismo. En segundo lugar, se estudian los denominados actores no tradicionales, entre los cuales se encuentran los actores no estatales –organizaciones ambientales, organizaciones de grupos originarios, asociaciones profesionales y sindicatos, entre otras-, los gobiernos locales, las asociaciones de actores estatales y no estatales, las alianzas de actores privados y no estatales, y otros similares, quienes tienden a resquebrajar la estructura climática provocando transformaciones en la cultura climática global.

³ La teoría de las tres culturas de la anarquía puede ampliarse en WENDT, Alexander: *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 246-313.

II. La estructura del sistema internacional y la institucionalidad ambiental

Este apartado se orienta al desarrollo de un entramado de conceptos que, abordados desde diferentes perspectivas teóricas, permitan exponer las razones por las cuales se elige el constructivismo como lente a través de la cual observar el objeto de estudio. Dicho andamiaje conceptual se compone de nociones como las de estructura, instituciones, régimen, institucionalización, cambio, efectividad y poder entre otros.

Se comienza por indagar en los aportes teóricos del neorrealismo waltziano, el cual desarrolla una significativa porción de sus aportes a raíz del concepto de estructura del sistema internacional. Una de las críticas más notables a esta teoría ha sido el escaso margen que admite al cambio en dicha estructura, principal concepto articulador en el pensamiento de Kenneth Waltz⁴.

Afirman Barry Buzan, Charles Jones y Richard Little⁵, que al final de la Guerra Fría se constituyó conceptualmente como una mutación en la estructura distribucional de poder, donde el poder económico no fue objeto de modificaciones sustantivas a diferencia de aquel de índole política y militar. Así pues, los autores concluyen que tal transformación no pudo ser explicada por el neorrealismo en su imposibilidad de dar cuenta del cambio estructural.

Por su parte, Robert Cox⁶ establece que el hecho de que el neorrealismo considere a las variables sociales como inmóviles genera obstáculos en las posibilidades de cambio en el sistema y, por ende, sostiene un sistema internacional básicamente injusto. Es por eso que apunta que una teoría crítica de las Relaciones Internacionales debería tener anclaje en el cambio.

Por otro lado, y desde el punto de vista de la teoría de los regímenes internacionales⁷, particularmente en la visión de Stephen Krasner, coexisten tanto el concepto de cambio de régimen como en el régimen. Los principios y normas son características esenciales de la definición de régimen. En consecuencia, cualquier cambio en el régimen conlleva un cambio en sí mismo, mientras que las transformaciones sucedidas en las reglas y procedimientos que lo conforman relevan cambios al interior del régimen. Si bien dicha teoría reconoce la dinámica de los actores, tal como afirma

⁴ WALTZ, Kenneth: *Man, the State and War. A theoretical analysis*, New York, Columbia University Press, 2001.

⁵ BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard: *The logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, New York, Columbia University Press, 1993.

⁶ COX, Robert: "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory", en *Millenium Journal of International Relations*, London, n°12, 1981, pp. 162-175.

⁷ La definición más tradicional de régimen internacional es la otorgada por Stephen Krasner, quien establece que se trata de *principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión a través de los cuales, las expectativas de los actores convergen en un área de las Relaciones Internacionales*. El autor entiende por principios las creencias en hechos, causas y actitudes, por normas los estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones, las reglas como prescripciones y proscripciones de las acciones y procedimiento de toma de decisiones como las prácticas para hacer e implementar elecciones colectivas. En KRASNER, Stephen: *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, p. 14.

Susan Strange⁸, en la práctica sobrevalora la estática del régimen, lo cual la acerca al neorrealismo.

El constructivismo, como enfoque teórico, aboga por el cambio social en términos de cambio estructural o transformación cultural, puesto que Alexander Wendt establece que los hechos sociales están constituidos por ideas compartidas que pueden variar, aunque reconoce que su maleabilidad depende del nivel de internalización social. Es por eso que el cambio es posible cuando los actores conforman una nueva identidad⁹. Desde esta perspectiva y a diferencia del neorrealismo waltziano, la estructura se encuentra en constante cambio por la relación dinámica que existe entre ésta y el proceso, al igual que sucede con el agente y la estructura. Estos son, pues, elementos centrales que habilitan el cambio social.

La cuestión del cambio en la estructura como cambio social se asocia con el debate de la institucionalidad. Las instituciones tienen en el pensamiento constructivista tanto una dimensión material –propia de los enfoques neorrealista y neoinstitucionalista– como inmaterial que se inscribe a su significado como internalización de ideas. La evolución del debate liberal institucional se ha manifestado a través del problema de la efectividad de los regímenes ambientales. Los neoinstitucionalistas han sido, desde las Relaciones Internacionales, quienes han promovido un debate mayor en lo relativo a las instituciones y los regímenes ambientales. El debate primario fue la mera definición de régimen. En opinión de Oran Young¹⁰ la definición otorgada por Krasner presenta una elasticidad desconcertante al aplicarse al mundo de las Relaciones Internacionales, lo que hace a la noción de régimen conceptualmente débil. A esta crítica, puede agregarse el aporte de Susan Strange, quien concentrada en lo que denomina los dragones, considera que se trata de un término impreciso con orígenes en la política nacional y que su extrapolación al plano internacional no ha dado resultados positivos.

En tal contexto, autores como Andres Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger¹¹ tendieron a profundizar el debate teórico en torno a la efectividad y a la robustez de los regímenes. Mientras que la efectividad se refiere a sus miembros que se mueven o no por las normas y reglas logrando así los objetivos trazados, la robustez alude a las instituciones que logran permanecer en el tiempo a pesar de los desafíos a los que se enfrentan.

⁸ STRANGE, Susan: "Cave! Hic Dragons. A critique of regime analysis", en *International Organization*, The Massachusetts Institute of Technology, nº36, 2, spring, 1982.

⁹ Wendt llama identidades a las formas compartidas de pensamiento cimentadas a partir de la interacción social. En efecto, utiliza los conceptos de primera y segunda imagen modelados por Waltz para explicar que los actores adquieren identidades por la participación colectiva, lo cual le da un carácter preeminentemente relacional, en tanto definición social que los actores sostienen sobre sí mismos y sobre otros, construyendo la estructura del mundo social. Ver en WENDT, Alexander: *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹⁰ YOUNG, Oran: "International regimes: toward a new theory of institutions", en *World Politics*, Princeton, Cambridge University Press, nº39, 1986, pp.104-122.

¹¹ HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker: "Las teorías de los Regímenes Internacionales", en *Foro Internacional*, México D.F., El Colegio de México, nº158, 1999, octubre-diciembre, pp.499-526.

La efectividad de los regímenes internacionales y particularmente ambientales se convirtió en un pilar de los teóricos neoinstitucionalista¹². Particularmente Oran Young¹³ analiza este aspecto y define la efectividad como la forma en la cual los regímenes contribuyen a resolver o mitigar los problemas que motivan a las personas que crearon los regímenes. Esta postura se distancia de la esgrimida por Hasenclever, Mayer y Rittberger, más centrada en el cumplimiento de los objetivos trazados por el acuerdo. Young involucra a los actores que participaron del proceso negociador y, por ende, vuelve a su definición volátil y aún más difícil de analizar.

A las variantes mencionadas de tratamiento del tópico desde el neoinstitucionalismo, David Victor y Kal Raustiala¹⁴ introdujeron la noción de complejo regimental como un colectivo de regímenes parcialmente superpuestos y no jerárquicos. Este análisis llega en un momento indicado para analizar la gran cantidad de Acuerdos Ambientales o AMUMAS. Estos teóricos vienen a decir que la multiplicidad de instituciones no tiene por qué ser negativa, sólo que la fragmentación implica costos¹⁵. Por otra parte, existen otros aportes como los de la teoría de la gobernanza policéntrica¹⁶, quienes –fundamentalmente pensando en las unidades locales- plantean que

¹² Para profundizar ver HAAS, Peter; KEOHANE, Robert; LEVY Marc (eds): *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, MIT Press, 1993; YOUNG, Oran (ed.): *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge, MIT Press, 1999; Idem: "Determining regime effectiveness: A comment on the Oslo-Potsdam solution", en *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 3, 2003, pp. 97–104; SPRINZ, Detlef F.: "Problems of Cross-Level Inference in Political Science", en *Climatic Change*, vol. 44, n° 3; Special Issue on Upscaling in Global Change Research, 2000, pp. 393-408; STOKKE, Olav: "The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work", en *Report*, no 14, Lysaker, Nansen Institute, 2001; Idem: "Boolean Analysis, Mechanisms, and the Study of Regime Effectiveness in Regime Consequences", en UNDERDAL, Arild, YOUNG, Oran: *The Netherlands*, Kluwer, Dordrecht, 2004, pp 87–120; MILES, Edward, et al. eds.: *International Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, MA, MIT Press, Cambridge, 2002; UNDERDAL, Arild: "Conclusions: Patterns of Regime Effectiveness", en MILES, Edward; UNDERDAL, Arild; Andresen, Steiner; et al., *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, , MA, The MIT Press, Cambridge, 2002; HOVI, Jon, SPRINZ, Detlef F., UNDERDAL, Arild: "Regime Effectiveness and the Oslo-Potsdam Solution: A Rejoinder to Oran Young", en *Global Environmental Politics*, vol. 3 n° 3, 2003, pp. 105-107; ANDRESEN, Steiner, WETTESTAD, Jorgen: "Case Studies of the Effectiveness of International Environmental Regimes in Regime Consequences", en UNDERDAL, Arild; YOUNG, Oran, *The Kluwer*, Netherlands Dordrecht, 2004, pp 27–48; RINGQUIST, Evan, KOSTADINOVA, Tatiana: "Assessing the Effectiveness of International Environmental Agreements: The Case of the 1985 Helsinki Protocol", en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, issue 1, 2005, pp. 86-102.

¹³ YOUNG, Oran: "Effectiveness of international environmental regimes: existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies", *PNAS Early Edition*, vol. 108, n° 50, 2011, disponible en <<http://www.pnas.org/content/108/50/19853>> (consultado en mayo de 2013).

¹⁴ RAUSTIALA, Kal, VICTOR, David: "The Regime Complex for Plant Genetic Resources", en *International Organization*, MA, Cambridge, Vol. 58, 2004, Spring, disponible en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=441463>, (consultado en mayo de 2013).

¹⁵ KEOHANE, Robert, VICTOR, David: "The Regime Complex for Climate Change", en *Perspectives on Politics*, vol. 9, n°1, 2001, pp. 7-23; ABBOTT, Kenneth W.: "The Transnational Regime Complex for Climate Change", version 2, 2011, november, disponible en <<http://ssrn.com/abstract=1813198>> (consultado en mayo de 2013).

¹⁶ OSTROM, Elinor: "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", en *American Economic Review*, n° 100, 2010, june, pp. 1–33, disponible en <<http://bnp>.

la fragmentación no conlleva necesariamente ineficiencia, sino que puede ser útil al tratarse de una diversidad de unidades que operan en diversas escalas –local, regional, global-. Kenneth Abbott utiliza el concepto de orquestación para unir ambos enfoques y contribuir a la disminución del costo que implica la fragmentación.

El enfoque constructivista asevera que tanto el neoinstitucionalismo como el neorrealismo consideran a las instituciones en un sentido material. Si el principal objetivo de los regímenes es morigerar la anarquía internacional, el constructivismo propone no sólo cuestionar la naturaleza anárquica del sistema en sí mismo, sino además considerar a las instituciones como un *set relativamente estable o una estructura de identidades e intereses*¹⁷. Es así que esta estructura o entramado se codifica en reglas y normas que sólo tienen fuerza motivacional a partir del sentido propiciado por los actores. Las instituciones son entidades cognitivas cuya existencia depende de las ideas de los actores. Esto no significa que el sentido material no sea relevante, tampoco expresa que la anarquía no exista. Más bien, el constructivismo alega que se trata de construcciones cognitivas y motivadas por actores.

Ahora bien, con motivo de la celebración de la emblemática Cumbre Río + 20, la Comunidad Internacional se concentró en estos problemas y sus potenciales soluciones. Gran parte de la cuestión se centró en la crítica generalizada a la dispersión de los acuerdos internacionales existentes en materia ambiental/climática que, más allá de acrecentar el cumplimiento de las responsabilidades, ha fragmentado las obligaciones. Este posicionamiento se vio profundizado por la mirada que sostiene los efectos negativos de la ausencia de una única autoridad ambiental global. Este argumento es de largo plazo, no obstante desde 2008 ha habido una variedad de informes del PNUMA, fomentando este planteo¹⁸.

binghamton.edu/wpcontent/uploads/2011/06/Ostrom2010PolycentricGovernance.pdf (consultado en abril de 2013); COLE, Daniel H.: "From global to polycentric climate governance", European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Working Papers, Global Governance Programme-06, 2011; *Ibidem*.

¹⁷ WENDT, Alexander: "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", en *International Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 46, nº 2, 1992, mMarch, pp. 391-425.

¹⁸ Algunos de los documentos centrales que dieron paso al debate en Río + 20 fueron PNUMA: "Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza", 2011, disponible en http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/ger_final_dec_2011/Green%20EconomyReport_Final_Dec2011.pdf (consultado en marzo de 2013); PNUMA: "Midiendo el progreso hacia una economía verde", 2012, disponible en http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/research_products/MeasuringProgress.pdf (consultado en marzo de 2013); OIT-PNUMA: "Trabajando hacia un desarrollo sostenible: oportunidades para el trabajo decente y la inclusión social en una economía verde", 2012, disponible en http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_181836/lang--en/index.htm (consultado en marzo de 2013); PNUMA: "Trabajando hacia una economía verde equilibrada e inclusiva", Grupo de Gestión Ambiental, 2011, disponible en <http://www.unemg.org/Portals/27/Documents/IMG/GreenEconomy/report/GreenEconomy-Full.pdf> (consultado en marzo de 2013); Idem: "Por qué la economía verde es importante para los países menos desarrollados", 2011, disponible en http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/research_products/Why%20a%20GE%20Matters%20for%20LDCs-final.pdf (consultado en marzo de 2013); Idem: "Desvinculación del uso de los recursos naturales y los impactos ambientales del crecimiento económico", Panel Internacional de Recursos del PNUMA, 2011, disponible en http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling_Report_English.pdf (consultado en marzo de 2013); Idem: "Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO-5)", 2012, disponible en http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_full_

Consiguientemente, la pregunta de fondo fue a qué o a quién culpar por el incumplimiento de los compromisos ambientales por parte de los Estados, lo cual deriva en un sentimiento de constante fracaso que experimenta la Comunidad Internacional desde la Cumbre de Río de 1992. El repaso de los resultados de las principales conferencias ambientales y climáticas desde los noventa, arroja una invariable percepción de frustración y hasta de regresión en las conquistas colectivas.

El constructivismo puede aportar otros instrumentos de análisis respecto a la percepción colectiva acerca de la falta de legitimidad y efectividad de los regímenes ambientales/climáticos. Mientras que el neoinstitucionalismo, en todas sus versiones, sólo puede responder a esta interpelación basándose en la fragmentación de los AMUMAS y en la policefalia del poder climático global, el constructivismo permite ver que la omisión y el incumplimiento ambiental se encuentran internalizados como intereses e ideas y, por ende, institucionalizados en la Sociedad Internacional.

Afirma Wendt que existen tres razones por las cuales los actores pueden observar o cumplir las normas: porque son forzados a ello –neorealismo-, porque es su propio interés –neoinstitucionalismo- o porque perciben que las mismas son legítimas –constructivismo-¹⁹. A su entender, esto representa tres grados de internalización de las normas que se cruzan con las culturas de la anarquía –hobbesiana, lockeana y kantiana-. Esto significa que existen tres caminos por los que la cultura puede ser realizada: la coerción, el interés personal y la legitimidad. El autor mencionado demuestra que es muy difícil que una cultura ya internalizada retroceda hacia la forma previa, como por ejemplo de una cultura lockeana a una hobbesiana. El ejemplo provisto es el de los derechos. Cuando una sociedad es provista de un derecho, como por ejemplo el voto, difícilmente pueda aceptar su pérdida. Esto demuestra que el cambio de la estructura del sistema internacional es históricamente sucesivo²⁰.

En consecuencia, ante la inobservancia de las normas ambientales y climáticas en particular, la respuesta constructivista no estaría dada por la creación de nuevas instituciones globales o la generación de regímenes más estrictos, sino por la internalización de una cultura climática kantiana. Ese proceso de cambio social muchas veces comienza en la sociedad, asume Wendt, aunque sea el Estado el garante de la nueva institucionalidad como incorporación de la identidad colectiva.

Al asumir que el cambio involucra modificaciones que se dan en las ideas y creencias de los actores, se destierra la visión de las relaciones internacionales como una estructura impenetrable y material que excede al individuo y a la sociedad. Esto faci-

en.pdf> (consultado en marzo de 2013); Idem: "Evitando Hambrunas Futuras: fortalecimiento de las bases ecológicas sobre seguridad alimentaria a través del sistema de alimentación sostenible", 2011, disponible en <<http://www.unep.org/publications/ebooks/avoidingfamines/>> (consultado en marzo de 2013); Idem: "Principios para Seguros Responsables", 2012, disponible en <http://www.unepfi.org/psi/> (consultado en marzo de 2013).

¹⁹ WENDT, Alexander: *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 250.

²⁰ Wendt otorga este ejemplo acerca de los derechos pero aclara que su teoría no es evolucionista, es decir, que no necesariamente el sistema internacional se mueve de una cultura hobbesiana a una lockeana y a una kantiana. No es una progresión dialéctica. Más bien hace hincapié en la naturaleza conservadora de la cultura. Sin embargo, afirma que si bien no hay garantía de que el sistema se mueva hacia adelante, el autor considera que no lo hará hacia atrás. Esto sucede por la internalización de la cultura y lo que ella contrae, como el ejemplo de los derechos, ver en *Ibidem*, pp. 311-312.

lita analizarlas más bien como un entramado, una realidad que la sociedad construye en virtud de un proceso intersubjetivo.

Puesto que el constructivismo otorga un espacio relevante en su teoría al cambio social, se refuerza la noción de que, si bien son los actores no tradicionales²¹ quienes pueden tomar preeminencia en el inicio del proceso de cambio, es el Estado el garante final de que dicha transformación se institucionalice/internalice. Con lo cual, el rol del Estado no se devalúa sino que adquiere nueva importancia. Finalmente, es posible avanzar en la noción de construcción social de poder, entendida como un proceso de institucionalización de ideas e identidades, recordando, en este caso, que la institucionalización alude a la internalización societaria de identidades e intereses.

A diferencia de la escuela realista, el constructivismo asume que el poder o la lucha por el mismo no son características intrínsecas de la naturaleza hobbesiana del hombre y, por ende, del sistema internacional. Más bien, la importancia de las ideas radica en que el poder y los intereses, no tienen efecto más allá del conocimiento que los actores comparten y construyen. De esta forma, el proceso de construcción social del poder alude a la dinámica por la cual los actores, compartiendo ideas y expectativas acerca de los fenómenos sociales, modelan sus intereses e identidades compartidos, generando un poder que le es propio y único y que trasciende la noción de poder estatal de tipo material, a la que los estudios tradicionales de las Relaciones Internacionales adhieren. La pujanza de los actores no tradicionales connota las transformaciones en la estructura del sistema internacional y particularmente en la arquitectura climática global.

III. Los actores no tradicionales y su construcción climática

Hay una suerte de consenso entre ciertos grupos académicos acerca de cómo la balanza del poder global se ha movido de los Estados a otros actores que, sin desplazar a aquellos, copan espacios que otrora el primero monopolizaba. No sólo nos referimos a los actores no estatales, sino a las asociaciones entre actores públicos y privados, tanto como a los gobiernos locales. Lo que Fareed Zakaria²² llamó *the rise of the rest* [el ascenso del resto].

Kate O'Neill²³ plantea que los actores más activos de la gobernanza ambiental son los Estados, las organizaciones internacionales, los movimientos globales ambientales, el sector corporativo y los grupos de expertos. Si bien reconoce que, aunque la forma más tradicional de gobierno ambiental ha sido la cooperación estatal, y, por ende, los acuerdos multilaterales o regímenes en la materia (AMUMAS), esto no ha podido impedir la creciente influencia de otros actores no estatales. En los primeros, el actor estatal presenta el liderazgo, pero en otros espacios son los actores privados o las asociaciones público-privadas las protagonistas.

²¹ Para ampliar el concepto ver BUENO, María del Pilar: *Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina: la influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*, Tesis doctoral presentada en la Universidad Nacional de Rosario, diciembre de 2010.

²² ZAKARIA, Fareed: *O mundo pós-americano*, São Paulo, Companhia das Letras, 2008.

²³ O'NEILL, Kate: *The Environment and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

Kenneth Abbott²⁴ utiliza el concepto de gobernanza sustentable privada, tanto como Robert Falkner²⁵ introduce la noción de gobernanza ambiental privada. Abbott aduce que si bien la Cumbre Río + 20 insistió en un sistema tradicional estatal y en la reforma del PNUMA como principal institución ambiental global –para dar respuesta a los problemas de fragmentación, dispersión y ausencia de una única autoridad ambiental-, es necesario reconocer el florecimiento de un conjunto de actores privados que se han convertido en el motor de las negociaciones en momentos en los que el sistema estatal se vio estancado. Entre los temas centrales de la cumbre, se postergaron la economía verde y la arquitectura institucional del desarrollo sustentable, los Grupos de Río o *Major Groups*. Sólo se les permitió ocupar un rol marginal de participación en los encuentros realizados por fuera de los oficiales, es decir, en los eventos paralelos. Afirma Abbott que esto puede reforzar el poder del Estado o mostrar que su actual debilidad se profundiza en el desconocimiento de los cambios acontecidos en el sistema.

Por su parte, Falkner, con una perspectiva desde la escuela inglesa de las Relaciones Internacionales, intenta remediar el escaso o nulo rol que esta escuela asignó a los temas ambientales. De hecho, como él mismo afirma, Hedley Bull descalifica al ambientalismo como un factor de cambio global²⁶. Falkner considera lo contrario, que el ambientalismo presenta un poder transformador global en la Sociedad Internacional. Además, critica al neoinstitucionalismo al decir que la creación de regímenes internacionales ambientales no implica un mayor *enverdecimiento de la sociedad internacional*, y, además, al reconocer que dicho enfoque ignora por qué el ambientalismo tuvo un potencial transformador en la Sociedad Internacional.

Existe una variedad cada vez mayor de académicos que han trabajado en torno a la emergencia de estos actores²⁷ y otros que lo han aplicado al cambio climático específicamente²⁸.

²⁴ ABBOTT, Kenneth: “Engaging the public and the private in global sustainability governance”, en *International Affairs*, vol. 88, n° 3, 2012, pp. 543–564.

²⁵ FALKNER, Robert: “Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links Global Environmental Politics”, en *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 2, 2003, mayo, pp. 72-87; Idem: “Global environmentalism and the greening of International Society”, en *International Affairs*, London, The Royal Institute of *International Affairs*, vol. 88, n° 3, 2012, pp. 503-522.

²⁶ *Ibidem*, p. 508.

²⁷ Ver en BÜTHE, Tim: “Governance through private authority: non-state actors in world politics”, en *Journal of International Affairs*, New York, Columbia University, vol. 58, n° 1, Fall, 2004; CUTLER, Claire, HAUFLE, Virginia, PORTER, Tony: *Private Authority and International Affairs*, Albany, State University of New York Press, 1999; HALL, Rodney Bruce, BIERSTEKER, Thomas J.: *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, New York, Cambridge University Press, 2002; HELD, David, MCGREW, Anthony (eds.): *Governing globalization: power, authority and global governance*, Cambridge, Polity Press, 2002; PATTERBERG, Philipp: *Private institutions and global governance: the new politics of environmental sustainability*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007; ANDERSON, Kenneth: “Accountability as legitimacy: Global governance, global civil society and the United Nations”, en *Washington College of Law Research Paper*, n° 28, 2011.

²⁸ OKEREKE, Chukwumerije, BULKELEY, Harriet, SCHROEDER, Heike: “Conceptualizing climate governance beyond the international regime”, en *Global Environmental Politics*, vol. 9, n° 1, 2009, pp. 58-78; ANDONOVA, Lilianna, BETSILL, Michele, BULKELEY, Harriet: “Transnational climate governance”, en *Global Environmental Politics*, vol. 9, n° 3, 2009, pp. 52-73; PATTERBERG, Philipp, STRIPPLE, Johannes: “Beyond the public and private divide: remapping transnational climate governance in the 21st century”, en *International Environmental Agreements*, vol. 8, n° 4, 2008, pp. 367-388; BULKELEY,

Todos ellos presentan enfoques desde perspectivas teóricas divergentes, en su gran mayoría ya presentadas.

Existen espacios paralelos al sistema de conferencias que los actores no tradicionales construyen y que en algunos casos tienden a contender en términos de atención con el sistema de conferencias de Naciones Unidas. Tal es así el espíritu de la Cumbre de los Pueblos surgida en 1998 principalmente como respuesta al denominado imperialismo norteamericano y sus propuestas como el ALCA, que se ha prorrogado y alcanzado el espacio del debate climático. Un considerable número de estos movimientos enarboló como bandera la justicia climática. Algunos de los encuentros más relevantes han sido la reunión paralela a la COP6 celebrada en Países Bajos, los Principios de Bali sobre la Justicia Ambiental, la Declaración de Durban, el movimiento *Justicia Climática, Ya*, las Cumbres de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, entre otros.

*Justicia Climática*²⁹ es un espacio de cooperación entre actores no estatales construido a la luz de conceptos como el de deuda ecológica, y convencido de que son los países industrializados quienes tienen una deuda histórica con los países en desarrollo en el abuso de sus recursos desde antaño. El Grupo de Durban³⁰ encabeza esta impronta siendo una red internacional de movimientos populares que se opone a las soluciones de libre mercado. En este marco es posible precisar que los actores no tradicionales, además de actuar en foros y encuentros paralelos a los organizados por las Naciones Unidas, buscan influenciar las instancias de decisión formal puesto que, tal como se ha referenciado con anterioridad, la arquitectura climática global se encuentra concentrada en la figura del Estado.

El sistema de conferencias se basa en el compromiso obligatorio o voluntario – dependiendo del caso- de estos actores y excluye al resto de los aquí denominados actores no tradicionales. Sin embargo, afirman Heike Schroeder y Heather Lovell³¹ que es notable la interacción entre los ámbitos formal e informal de las Cumbres organizadas por Naciones Unidas conocidas como Conferencias de las Partes (COP). Sus estudios los llevan a afirmar que entre el 60% y 75% de los eventos por fuera de las Cumbres refieren los temas que se tratan en el propio ámbito de las COP, como por ejemplo las negociaciones del período post-Kyoto. Esto les ha servido para aseverar que las negociaciones y diálogos producidos por parte de actores no estatales por fuera de las Cumbres han provisto información e importantes inputs al debate oficial.

Un elemento interesante para analizar la acción de los actores no tradicionales en términos climáticos y fundamentalmente en relación al sistema de conferencias, es la proyección en la realización de eventos paralelos a las reuniones COP donde éstos tuvieron participación. En tal sentido, y sólo teniendo en cuenta el valor de la COP13 celebrada en Bali en el año 2007, se registraron cerca de 200 eventos con

Harriet, NEWELL, Peter: *Governing Climate Change*, New York, Routledge, Governing Institutions, 2010; HOFFMAN, Matthew: *Climate governance at the crossroads. Experimenting with global response after Kyoto*, New York, Oxford University Press, 2011.

²⁹ Para ampliar ver en < <http://www.climate-justice-now.org/es/> > (consultado en junio de 2013).

³⁰ Para ampliar ver en < <http://www.durbanclimatejustice.org/> > (consultado en junio de 2013).

³¹ SCHROEDER, Heike; LOVELL, Heather: "The role of non-nation-state actors and side events in the international climate negotiations", en *Climate Policy*, vol. 12, n° 1, 2012, pp. 23-37.

la intervención de 6000 participantes, siendo que dos años después en la COP15 celebrada en Copenhague ese número se multiplicó a 560 eventos paralelos, donde más de la mitad de los encuentros tuvieron como temas centrales los mismos temas de agenda de la COP³².

Desde la perspectiva de Heather Lovell³³, estos actores -fundamentalmente los no estatales- se mueven por las normas ambientales y climáticas aún estando por fuera de los regímenes formales y sus compromisos. De hecho, a través de una serie de entrevistas en lo referido a su acción en Bali, concluye que estos actores se autoperciben como más efectivos y veloces que los actores estatales a la hora de mitigar el cambio climático. Para justificar estas afirmaciones plantea que uno de los principales impedimentos que los Estados deben enfrentar para lograr acuerdos es la necesidad de alcanzar un concierto de 180 partes en la negociación.

Ahora bien, cuando hablamos de actores no tradicionales nos encontramos con un concepto amplio donde se encuentran cubiertos actores estatales, no estatales, privados, organizaciones, asociaciones de actores públicos y privados y, por ende, una variedad inalcanzable de intereses, expectativas, identidades y acciones seleccionadas para llevar a cabo estos. Esta variedad no impide reflexionar acerca de algunos puntos que estos actores encuentran en común en las negociaciones climáticas. El principal de ellos es que se encuentran fuera del proceso negociador formal y que, por ende, al no participar del juego político principal, buscan influir a través de otros tipos de canales.

La multiplicación de los actores no tradicionales alude no sólo a su proliferación numérica, sino a sus acciones y alianzas. En tal sentido, una de las estrategias más utilizadas y crecientemente mencionadas por los estudios, son las alianzas entre actores del mismo tipo y entre actores mixtos –alianzas público-privadas, ONGs y gobiernos locales, ONGs y empresas, entre otros-. Algunas alianzas globales de gran escala han permitido el delineamiento de documentos que se encuentran junto a los borradores de las delegaciones de los Estados parte en el proceso negociador, aunque no sean equiparables. Además, se pueden señalar las siguientes estrategias: confección de boletines diarios, formación redes y acciones de lobby que en el plano doméstico llevan adelante cada uno de estos actores. Sabido es que en algunas sociedades, como por ejemplo -aunque no únicamente- la Norteamericana, los grupos de presión y *think tanks* son actores esenciales en el posicionamiento del país en los foros internacionales.

Es así que Lovell menciona el caso de las empresas privadas y como estos perciben su acción en los eventos paralelos. Las empresas aprovechan los foros para establecer una red de contactos y ampliar su vinculación con otras empresas puesto que saben que su nexa con el foro gubernamental es muy limitado. Incluso cuando alguno de los responsables de la Conferencia o Cumbre acude a escuchar sus opiniones para transmitirlos al foro principal, estos son conscientes de que su influencia es reducida. En consecuencia, no es este el motivo que los mueve a acudir. Además, en el plano del mercado, son cada vez más los propios ciudadanos que juzgan qué

³² Información accesible en el sitio de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático en < <http://unfccc.int> (último acceso en junio de 2013).

³³ LOVELL, Heather: "More effective, efficient and faster? The role of non-state actors at UN climate negotiations", en *Tyndall Briefing Note*, nº 24, december, 2007.

bienes comprar en función de las características evidenciadas en el etiquetado del producto. Esto lleva a las grandes empresas a ser parte del Pacto Global y adherir a protocolos de Responsabilidad Social Empresaria, es decir, a incluir la variable verde como aspecto de la competencia por porciones de mercado.

Por otra parte, haciendo referencia a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), estos actores acuden a los foros y cumbres buscando influir en las decisiones del día a día, aunque reconocen –al igual que las empresas- que sus posibilidades son limitadas. Para ello, Lovell menciona dos instrumentos, por un lado los reportes y boletines diarios como Earth Negotiations Bulletin y Climate Action Network's ECO, que pueden ser herramientas interesantes en función de la masividad que alcanzan con la ayuda de las redes sociales. En segundo lugar, algunas ONGs operan como asesores técnicos de pequeñas delegaciones oficiales, como es el caso de Bali. Este no es un dato menor si se considera que era la cabeza de la conferencia allí celebrada en 2007.

Una de las iniciativas más efectivas que las ONGs han tenido en la búsqueda de influenciar las decisiones climáticas es la de generar alianzas. De allí surgió Climate Action Network que une cerca de 340 organizaciones, Climate Justice Initiative; UK Stop Climate Chaos y Dutch Hier Project, entre otras. Este tipo de alianzas facilitan, a su vez, la presentación de documentos conjuntos que tengan una mayor legitimidad como borradores de las COPs. Un ejemplo, en tal sentido, es el caso del borrador presentado por miembros de Indyact, David Suzuki Foundation, German Watch, National Ecological Centre of Ukraine, Greenpeace y WWF³⁴ frente a la COP15.

Una metodología similar han empleado las ciudades. Tal como asumen Harriet Bulkeley y Heike Schroeder³⁵, las ciudades son responsables de un gran porcentaje de las emisiones globales, así como se trata de los actores más vulnerables a los cambios del clima global. Algunos de los instrumentos más utilizados por las ciudades desde la perspectiva de los autores para lograr influir las decisiones climáticas son el liderazgo *-momentum* creado por un conjunto de individuos que puede ser sostenido en el tiempo, sobre todo, en un contexto de transformaciones de los partidos políticos-, los cambios en infraestructura -fundamentalmente en lo relativo a la política energética y la regulación, tanto como nuevas tecnologías- y las mutaciones en las prácticas -prácticas comerciales, domésticas, de los barrios y empresas en términos de adopción de tecnologías más eficientes energéticamente, entre otras-. No obstante, son las alianzas de ciudades –especialmente aquellas con mayores dimensiones e inserción internacional por aspectos diversos- las que muestran mayores capacidades de influir. Uno de los grupos más relevantes es el C40 que reúne a ciudades como Toronto, San Pablo, Berlín, Ciudad de México y Moscú, entre otras.

Harriet Bulkeley y Heike Schroeder demuestran que, incluso analizando grandes ciudades con un peso estratégico relevante, como es el caso de Londres, esta no incide por sí misma y de forma directa en el delineamiento del régimen post-Kyoto. Uno de sus medios de influencia indirectos es su capacidad para influir sobre el pro-

³⁴ "A Copenhagen Climate Treaty. A proposal for a Copenhagen Agreement by Members of the NGO Community", disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/ngo/157.pdf>, (último acceso en junio de 2013).

³⁵ BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike: "Governing Climate Change Post-2012: The Role of Global Cities", en *Tyndall Working Paper*, n° 123, London, October, 2008.

ceso de negociaciones doméstico que tiende a conformar la posición nacional del Reino Unido, posición que a su vez deberá someterse a los debates correspondientes en la Unión Europea.

Otro ejemplo abordado por Heike Schroeder³⁶ es el de los grupos originarios o aborígenes. La autora señala que son actores emergentes del cambio climático y utiliza el concepto *poder de agencia* que alude a la habilidad de prescribir el comportamiento y participar y/o determinar reglas vinculadas por la interacción entre personas y sus ambientes naturales. Schroeder analiza en este caso, el poder de agencia de estos grupos en lo relativo a la construcción del régimen post- Kyoto aludiendo a la protección forestal. En tal sentido, explica que su influencia es indirecta y débil puesto que se les consulta e invita pero no participan directamente en las decisiones.

Esta lógica no implica quitarle peso o reducir la responsabilidad de los Estados en el delineamiento y ejecución de las políticas públicas. Tampoco el debate debe reducirse a una cuestión de efectividad, eficiencia o rapidez de los Estados a la hora de tomar decisiones o lograr un Kyoto 2.0.

Por otra parte, y tal como resulta de los estudios relevados, ninguno de los actores puede influir por sí mismo en el proceso u orden formal de decisiones puesto que se trata de dos instancias completamente separadas. Como se dijo en un comienzo, el sistema de conferencias sigue una lógica tradicional caracterizada por las decisiones de los Estados miembros. El resto de los actores pueden acceder sólo a los eventos paralelos aunque la relevancia que conlleva el proceso de construcción social del poder llevado adelante por estos actores demuestra un paso paulatino, progresivo y certero, si bien pausado, hacia el cambio en la estructura y dinámica del poder global.

IV. Conclusiones

Se inició el trabajo con el objetivo de interrogarse acerca de las transformaciones que se suceden en la estructura y la dinámica del sistema internacional. Para ello se dio cuenta del cambio climático como una ejemplificación de estos cambios, puesto que se presume como un caso generalizable a otras temáticas de la actual agenda internacional. Esto llevó a realizar un trabajo dividido en dos apartados donde se concluyeron las siguientes cuestiones.

El primer apartado fue el espacio para debatir alternativas teóricas –neoinstitucionalismo, neorrealismo, escuela inglesa y constructivismo- que desde las Relaciones Internacionales consideran o no el cambio en la estructura del sistema internacional y cómo esto se relaciona con las instituciones y regímenes ambientales/climáticos. A este respecto, se adoptaron los aportes constructivistas. Teniendo en cuenta el deterioro en el cumplimiento de los compromisos climáticos, el diagnóstico que ha primado, desde 2008, y que fue reafirmado en la Cumbre de Río de 2012, fue que la multiplicidad de AMUMAS afecta la efectividad de los regímenes ambientales, lo cual es plenamente aplicable al cambio climático. La respuesta otorgada por el neoinstitucionalismo es la de generar una autoridad central ambiental o unificar los regímenes para resolver el escollo de la falta de efectividad. Por otra parte, tanto la noción de

³⁶ SCHROEDER, Heike: "Agency in international climate negotiations: the case of indigenous peoples and avoided deforestation", en *International Environmental Agreements*, n° 10, 2010, pp. 317-332.

complejo regimental como la gobernanza policéntrica—dentro del neoinstitucionalismo— apuntan a explicar cómo la multiplicidad de instituciones no tiene por qué ser negativa. A pesar de la innovación teórica, el resultado es el mismo que el de los teóricos de los regímenes.

El constructivismo, en su comprensión que excede exclusivamente el plano material de la estructura y las instituciones, permite analizar los motivos por los cuales se desarrolla una percepción colectiva acerca de la falta de legitimidad de los regímenes ambientales y climáticos, vinculado esto a la inobservancia estatal de los compromisos asumidos. Es por eso que la omisión y el incumplimiento se encuentran internalizados en la Sociedad Internacional como co- constitutivos de las normas climáticas. La solución no radica entonces en multiplicar los acuerdos ni centralizarlos en uno sólo o generar una autoridad climática global.

En el segundo apartado, se promovió un análisis relativo a los actores no tradicionales y cómo estos construyen poder a través de alianzas, así como diversas estrategias que se extienden en los foros oficiales y sus eventos paralelos, como otros encuentros que ellos mismos han generado. Entonces bien, ¿pueden los actores no tradicionales en forma individual modificar el orden existente? La respuesta es negativa. No obstante, su poder se basa en la construcción social y cómo esto posibilita la generación de mudanzas identitarias, nuevas creencias e intereses.

El tratamiento histórico de las cuestiones ambientales/climáticas en los foros internacionales puede demostrar diversas cuestiones. Por un lado, la continuidad en el carácter estatal de las decisiones en los principales foros climáticos y, en tal sentido, su inflexibilidad y hasta carácter obtuso en términos de desconocer los cambios sistémicos. Por otro lado, la paulatina incorporación de espacios a raíz de las acciones directas e indirectas de los actores no tradicionales en su búsqueda de influir en los procesos formales.

Uno de los síntomas, y a la vez generador del cambio estructural climático, es justamente la construcción social del poder de los actores no tradicionales. Este proceso erosiona la cultura lockeana climática, apostando por el advenimiento de una cultura kantiana. Sin embargo, esta cultura no deviene a partir de una internalización homogénea, sino con la coexistencia de intereses propios por parte de los actores y una percepción de la legitimidad de la misma, por parte de otros. Ese proceso de cambio social comienza en la sociedad, aunque es el Estado el garante de una nueva cultura institucionalizada y, por ende, una nueva identidad.

La amistad que une a los participantes de una cultura kantiana se caracteriza por la solución pacífica de las controversias, es decir, no se tiende al uso de la fuerza, lo cual no significa que no exista conflicto, mientras que estas partes tienden a alinearse en caso de sentirse amenazados, lo que no significa una identificación total. El avance progresivo hacia una cultura kantiana implica, en este caso, que la información disponible acerca los efectos actuales y futuros del cambio del clima global muestran que es inevitable disminuir los niveles de emisiones y generar planes de adaptación y mitigación; que la tendencia hacia una economía de bajo carbono es irrevocable; que las posiciones de los Estados considerados potencias hegemónicas —cuestión no abordada en este artículo— deberá verse modificado por las propias presiones domésticas de los actores no tradicionales, las que en algunos casos ralentizaron la aceptación de compromisos previos como sucede con lobbies norteamericanos; que

la cooperación climática es inevitable, y que la Sociedad Internacional camina hacia un reconocimiento de la relevancia de los tópicos ambientales que la escuela inglesa llama enverdecimiento y que genera una presión sobre el sistema de conferencias y sobre el Estado como actor tradicional.

Wendt refiere a la cultura kantiana no como un mero idealismo sino como una forma de trascender la anarquía del realismo y demostrar que la cooperación es posible en función de la construcción de valores comunes aunque estos comiencen por el propio interés, lo que denomina nivel medio de internalización. De esto, se concluye que la arquitectura climática global oscila hacia una cultura kantiana aunque la misma experimente aún una mixtura de niveles de internalización.

Al comenzar este trabajo, se pusieron de manifiesto tres afirmaciones, a manera de hipótesis, que promueven un estudio acerca de los cambios en la estructura y dinámica del sistema internacional aplicado al caso del cambio climático. La primera de ellas aludió a las transformaciones propiciadas en el mismo por los actores no tradicionales, lo cual ha sido expuesto a través de los apartados primero y segundo. Asimismo, y en segundo lugar, se sostuvo que estos actores construyen un poder social que tiende a institucionalizarse. Esto es, que los actores promueven y experimentan mutaciones identitarias a partir de la interacción y alianzas. Estas transformaciones en las identidades se institucionalizan en el sentido que son internalizados por los actores tal como desde antaño fueron otros valores como el fracaso del sistema de conferencias, la ineficiencia e ineficacia de los mecanismos tradicionales y la ausencia de compromiso estatal.

Finalmente, el advenimiento de la cultura kantiana se posibilita a partir de un proceso heterogéneo de cambios identitarios, alianzas, cambios en las expectativas e intereses. Este proceso en algunos actores se internaliza como producto de considerarlo legítimo y en otros casos se acepta por el mero interés. La paulatina influencia de los actores no tradicionales en los procesos formales e informales se internaliza garantizando el cambio en el sistema internacional, su estructura y dinámica.

La Unión Europea y su Política de Cohesión: entre la continuidad y la reforma.

- Marcin Czubala

Licenciado en Estudios Europeos por la Universidad de Varsovia, Doctorando en Ciencias Políticas (UCM). Actualmente becario del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU) en la Universidad Complutense de Madrid.

PALABRAS CLAVE:

UNIÓN EUROPEA
POLÍTICA DE COHESIÓN
MARCO FINANCIERO
PRESUPUESTO EUROPEO

KEY WORDS:

EUROPEAN UNION
COHESION POLICY
FINANCIAL FRAMEWORK
EU BUDGET

Resumen

Indudablemente la Unión Europea es un fenómeno de integración no sólo a escala regional, sino también mundial. La política de cohesión comunitaria jugó un papel importante en el proceso de la integración europea y el fortalecimiento de los vínculos entre los Estados miembros, tanto en el sentido económico como político. Su visión abarca, entre otros, el desarrollo económico, la sostenibilidad social y ambiental, así como el respeto a la diversidad territorial y cultural de las diferentes regiones de la Unión Europea, lo que está reflejado en la variedad de los Fondos europeos, programas operativos o áreas de su intervención.

El objetivo de este artículo es examinar la importancia y el papel de la Política de Cohesión en la Unión Europea a través de un análisis de su evolución en el marco de las perspectivas financieras comunitarias.

Abstract

Undoubtedly European Unión is a phenomenon not only at regional, but also global scale. The Cohesion Policy played an important role in the process of European integration and strengthening the links between member states in both, the economic and political sense. Its vision encompasses the financial aspects, the social and environmental sustainability, as well as the respect for territorial and cultural diversity of the different regions of the EU, what is reflected in the variety of European funds, operational programs or areas of its speech.

Given the above, this paper examines the importance and the role of the Cohesion policy in the European Union through the analysis of its evolution within the EU's multiannual financial frameworks.

Sumario

I. Introducción. II. El Paquete Delors I (1988 - 1992) – la gran reforma de la política regional. III. El Paquete Delors II (1993 - 1999) – la mejora de los métodos de intervención de los Fondos estructurales. IV. La perspectiva financiera 2000 – 2006 – la Agenda 2000 y la reforma de los Fondos estructurales. V. La perspectiva financiera 2007 – 2013 – una nueva etapa en la política regional. VI. Conclusiones.

I. Introducción

La Política de Cohesión y Desarrollo Regional es una de las mayores prioridades de la Unión Europea, así como el principal instrumento de fomento de la cohesión, es decir, de reducción de las disparidades socioeconómicas entre regiones y grupos sociales, no sólo entre, sino también dentro de los Estados miembros representando, en términos financieros, más de un tercio de su presupuesto actual. Para entender cómo se llegó a este punto resulta necesario reflexionar sobre su papel en la Unión Europea analizando su evolución histórica, especialmente en el marco de las perspectivas financieras.

En el texto del Tratado de Roma no se mencionó de manera destacable la existencia de las diferencias regionales presentes, estimando que los problemas de carácter regional deberían ser reconocidos como cuestiones de carácter nacional, por lo que debían de ser resueltas mediante los instrumentos y políticas internas de cada país miembro. El Tratado también determinó que ninguna medida podía ser incompatible con la libre concurrencia en la CEE. De este modo, este tipo de acciones tenían que estar sujetas a una condición obligada, por lo que los problemas de carácter regional fueron situados en un segundo plano de interés de la Comunidad, más o menos durante los siguientes 16 años.

En los años sesenta el Parlamento Europeo y la Comisión prepararon los informes que señalaron la necesidad de coordinación y armonización de las acciones en el ámbito de desarrollo regional, aunque la bonanza económica generada después de la II Guerra Mundial y el enorme incremento de la producción, el empleo y el comercio dentro del ámbito económico internacional impidió prácticamente que se sentaran las bases obligatorias para la creación de una política regional comunitaria.

Más adelante, teniendo en cuenta la eminente ampliación de la Comunidad Europea y las ideas de establecimiento de la Unión Económica y Monetaria, durante la Conferencia de París en el año 1972, el Consejo de Ministros pidió a la Comisión Europea que se realizara un estudio acerca de los problemas regionales existentes en los distintos Estados miembros. Aparte se acordó el establecimiento de los mecanismos necesarios para la fundación, hasta finales de 1973, de un nuevo Fondo que iba a apoyar a las regiones más pobres de la CEE y asegurar sus cambios tanto estructurales como sectoriales. Desgraciadamente, a causa de los desacuerdos sobre el desglose de la cantidad de ayudas, así como la crisis petrolera y la recesión económica, la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional se retrasó hasta el año 1975, aunque fue el primer instrumento de carácter europeo con finalidad propiamente regional.

No podemos olvidar que tras la adhesión de Irlanda, Reino Unido y Dinamarca en el año 1972, fueron incorporadas las regiones problemáticas con un nivel de desarrollo inferior a la media de los Estados miembros originales, lo que demostró que el atraso regional no era el problema exclusivo de un Estado miembro.

En el año 1979 se decidió realizar la primera reforma importante del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, introduciendo los primeros elementos que permitieron comenzar el proceso de comunitarización de la política regional. Su siguiente

reforma, que comenzó en el año 1984, estaba vinculada no sólo a la adhesión de Grecia, sino también a la futura ampliación de la CEE con otros dos nuevos países (España y Portugal). Por otro lado, el campo de su actuación y su presupuesto también fueron creciendo, pero aún así no se logró nivelar la intensidad y variedad de los problemas regionales existentes.

A causa de la falta de criterios estrictamente económicos en el proceso de la asignación de los recursos de cada uno de los Fondos, así como de las grandes desconexiones entre ellos, no se cumplieron los objetivos y las expectativas marcadas, lo que dio un impulso a las nuevas reformas, la del Acta Única Europea y la llamada Gran Reforma.

II. El Paquete Delors I (1988 - 1992) – La gran reforma de la política regional

A mitad de los años ochenta, a raíz de la preparación de la Comunidad Europea para imponer la siguiente etapa de la integración -el Mercado Común-, se produjo la reforma más significativa en el marco de la política regional. A lo largo del mencionado proceso que comenzó con la publicación del Libro Blanco presentado en la reunión de Estados miembros de Milán de 28-29 de junio de 1985¹ y terminó con la aprobación del Acta Única Europea² en el año 1986 (AUE), se ha reconocido que el funcionamiento del Mercado Común no favorece por igual a todas las regiones de la Comunidad Europea, por lo que hacía falta reforzar la cohesión económica y social poniéndole mucho más interés a la racionalización de los métodos de intervención³.

La política regional recibió el estatus de política comunitaria y además se le dedicó un capítulo aparte en el Tratado de Roma, incluyendo en él el Fondo de Desarrollo Regional. Desde entonces, la mencionada cohesión y el desarrollo armónico empezaron a ser el objetivo de todos los países de la CEE, mientras que los Fondos estructurales obtuvieron la misión de disminuir las diferencias de desarrollo entre las regiones comunitarias de cara al establecimiento del mencionado mercado interior.

En 1987 la Comisión Europea presentó un paquete de proposiciones de reglamentos y directrices, llamado Primer Paquete Delors, en el que subrayaba la necesidad de mejorar la compatibilidad entre la financiación del presupuesto de la CEE y el nivel de bienestar de sus Estados miembros. Cabe mencionar que el actual estado de la Política regional de la Unión Europea es mayormente el resultado de los cambios propuestos en ese documento, a consecuencia del cual, entre otros, se redujo el presupuesto para la Política Agraria Común de 60 a 50%⁴ y se aumentaron los

¹ Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985) COM(85) 310, junio de 1985 .

² Acta Única Europea (1986) Diario Oficial n° L 169 de 29 junio 1987.

³ J.M. Jordán Galduf, *Economía de la Unión Europea*, Madrid 2005, p.463.

⁴ A pesar de la disminución del porcentaje de apoyo a la agricultura, realmente se asignó más fondos a este sector de la economía. En 1988 eran 27,5 mil millones de ECU y en el año 1993 eran 35,2 mil millones de ECU.

gastos para la política estructural del 16 a 25%. El presupuesto de los Fondos para el periodo analizado oscilaba alrededor de 63 mil millones de ECU, de los cuales la mayoría fue recibida por España (22,9%), Italia (17,3%), Portugal (13,2%) y Grecia (12,4%).

Aparte de la reforma financiera se reconstruyeron también las acciones, los objetivos y las prioridades de apoyo a los Fondos estructurales, así como se transformaron los métodos de gestión, control y medidas de ayuda regional, lo que ha sido reflejado en los cinco Reglamentos que contenían los aspectos más importantes de la reforma de 1988: Reglamento Marco de los Fondos estructurales⁵, Reglamento de Coordinación⁶ y tres reglamentos específicos de aplicación de cada uno de los Fondos⁷.

Por un lado, no cabe duda que el Acta Única Europea y el Primer Paquete Delors supusieron unos cambios extraordinarios en el contexto de la Política regional comunitaria reforzando claramente su papel y su ejecución, así como permitiendo que actúe de forma independiente, mediante los programas de carácter transnacional vinculados a las otras políticas comunitarias u orientadas a la resolución de los problemas comunes de las regiones. Pero por otro lado, no podemos olvidar que la escasez de recursos dirigidos a los fines regionales y sociales, la adhesión de España y Portugal, así como el aumento de las regiones problemáticas y la cantidad de ayuda necesaria, fomentaron también la existencia de grandes desigualdades de renta y productividad entre los distintos Estados miembros.

III. El Paquete Delors II (1993 - 1999) – La mejora de los métodos de intervención de los fondos estructurales

Tras la finalización de la perspectiva 1988-1992, la Comisión Europea decidió introducir algunos cambios innovadores a lo establecido en el periodo anterior debido a varios acontecimientos que surgieron en el proceso de la integración europea (reformas de la política agraria y la política estructural; introducción de las garantías para el desarrollo de las políticas comunitarias para impulsar la creación del mercado interior; asegurar a la Comunidad Europea los recursos suficientes para la ejecución de sus funciones internas).

Aunque los primeros debates acerca del Segundo Paquete Delors tuvieron lugar en la reunión especial de la Comisión Europea de Lisboa, entre el 19 y el 20 de junio

⁵ Reglamento (CEE) n° 2084/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo, Diario Oficial n° L 193 de 31/07/1993 P. 0039 - 0043.

⁶ Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, de 19 de diciembre de 1988 COM/88/0500-01.

⁷ Reglamento (CEE) n° 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988: Reglamento FEDER; Reglamento (CEE) n° 4255/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988: Reglamento FSE; Reglamento (CEE) n° 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988: Reglamento FEOGA.

del 1992, las decisiones definitivas fueron tomadas un año más tarde en Edimburgo. Al igual que en el caso del Primer Paquete Delors, el siguiente grupo de reformas estaba vinculado a la aprobación y la entrada en vigor del tratado actual, en este caso el Tratado de Maastricht⁸, que enlazaba la Cohesión Económica y Social con la evolución hacia la Unión Económica y Monetaria, haciendo que ésta ocupara un lugar destacado entre otros objetivos prioritarios de la UE.

Entre los principales cambios se han encontrado, el enfoque preferencial a los gastos para el cambio estructural, la fijación no rígida de los gastos para las políticas internas y estructurales, la fijación rígida de los recursos económicos destinadas a FEOGA - Sección de Garantía, la introducción de nuevos procedimientos para la cooperación interinstitucional, la creación del Fondo de Cohesión, el Comité de las Regiones y del IFOP, el aumento de los recursos económicos destinados a los Fondos estructurales, así como la redefinición de algunos de los Objetivos de la Política regional⁹.

El presupuesto de la Política regional previsto para esta perspectiva financiera, en comparación con el de la anterior, fue aumentado, llegando a representar el 35,7% del presupuesto de la UE. En su totalidad, durante el periodo 1989-1999, los recursos asignados para esta política comunitaria casi se duplicaron, pasando del 0,27% al 0,46% del PIB per cápita de la Unión Europea. Las transferencias de los fondos económicos en este periodo representaron el 1,5% del PIB per cápita de España, el 3,3% en el caso de Portugal y el 3,5% en el de Grecia, formando también más de 10% de las inversiones para los dos últimos.

Tabla 1. Las asignaciones desde 1994 hasta 1999 de la UE ampliada (en millones de ECU)

Especificación	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Las operaciones estructurales	166 673	26 329	27 710	29 375	31 164	32 956
Los Fondos estructurales		24 069	25 206	26 604	28 340	30 187
Fondo de Cohesión		2 152	2 396	2 663	28 340	30 187

Fuente: Elaboración propia a base de K. Żukowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej, Varsovia 2009*

En el marco del Objetivo 1, las diferencias de renta por habitante y la media de la UE entre las distintas regiones se redujeron en una sexta parte, mientras que el PIB per cápita por habitante expresado en paridad de poder adquisitivo aumentó del 63 al 70% de la media comunitaria (UE=15)¹⁰. Dentro de esta tendencia general, algunas de las regiones – expresamente las de Irlanda, algunos Lander alemanes y Lisboa

⁸ Tratado de la Unión Europea (1992). Diario Oficial n° C 191 de 29 julio 1992.

⁹ K. Żukowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej, Varsovia 2009*, pag. 89-96.

¹⁰ "Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios" Segundo informe sobre la cohesión económica y social de 31 de enero de 2001 COM(2001)24 final - no publicado en el Diario Oficial, pag. 21.

- notaron resultados económicos por encima de la media, aunque sus tasas de empleo y desempleo a nivel regional no mostraron los mismos resultados.

Dentro de los Objetivos 2 y 5b las tasas de empleo y desempleo cambiaron de manera más favorable. El desempleo medio en las regiones cubiertas por el Objetivo 2 descendió un 2,2%, en comparación con un 1,3% de la Unión Europea. Durante este periodo, gracias a las acciones de carácter estructural implementadas en Grecia y Portugal, el PIB de estos países aumentó un 9,9% y un 8,5% respectivamente, lo que se puede considerar como un efecto significativo. El menor resultado se observó en el caso de Irlanda (3,7%) y de España (3,1%), lo que afectó también al impacto del proceso de reducción de la tasa de desempleo.

Como sabemos, los Fondos estructurales tienen como objetivo no solo aumentar los ingresos de las regiones, sino también fomentar su competitividad y productividad a través de las inversiones en infraestructuras y capital humano. Por eso, en el periodo 1989-1999 sus intervenciones estaban mayormente dirigidas a los sistemas de transporte, al fomento de las pequeñas y medianas empresas, la I+D, la educación o el medio ambiente. En el sector de infraestructuras de transporte el ahorro de tiempo en los recorridos de sus medios aumentó significativamente (20% en el caso de España y el 70% en el de Portugal). También, casi la sexta parte de las empresas de las regiones cubiertas por el Objetivo 1 obtuvieron una subvención para las PYME, creándose más de 300 mil puestos de trabajo. Dentro del Objetivo 3, la tasa principal de colocación de las personas en el mercado de trabajo era entre el 25% y 50%. Tras implementar un programa de formación (1989-1993) ésta aumentó, mostrando un resultado entre el 30% y el 80% dependiendo de los Estados miembros y los grupos receptores. Cabe mencionar que aunque las dotaciones del Objetivo 4 fueron dirigidas a la mejora de la competitividad de las empresas y el fomento de las cualificaciones de los trabajadores, su puesta en marcha fue lenta y difícil en comparación con el resto de los Objetivos comunitarios.

Las Iniciativas Comunitarias también jugaron un papel importante no sólo poniendo la atención en los problemas recurrentes de la UE, sino además creando un planteamiento común, desarrollando la cooperación de carácter transfronterizo y transnacional, así como fomentando la cooperación a nivel local, experimentando de este modo un incremento del interés desde la perspectiva del valor añadido comunitario.

Aunque los desequilibrios regionales continuaron presentes constituyendo un serio obstáculo para el proceso de integración europea y demostrando que la Cohesión Económica y Social se encuentre aún lejana, pudo observarse el aumento de la convergencia entre las economías de los países miembros. La programación estratégica a medio plazo tuvo un impacto significativo en las distintas políticas nacionales y regionales de desarrollo, mientras que los Fondos ayudaron a difundir el recurso a la evaluación de la intervención pública y vincular los resultados con la financiación consignada¹¹. Los logros variaron dependiendo del país comunitario, pero la asistencia comunitaria fue un mecanismo eficaz que promovió los capitales privados y los préstamos, poniendo de manifiesto los

¹¹ "Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios" Segundo informe sobre la cohesión económica y social, op. cit., pag. 22.

grandes proyectos ejecutados. También aumentó el papel de los actores sociales y económicos, las asociaciones y ONG en el proceso de toma de decisiones.

Tabla 2. Los efectos económicos de los Fondos estructurales y de Cohesión

	España	Grecia	Irlanda	Portugal	UE=4
% del PIB					
1989-1993	0,7	2,6	2,5	3,0	1,4
1994-1999	1,5	3,0	1,9	3,3	2,0
% de la formación bruta de capital fijo					
1989-1993	2,9	11,8	15,0	12,4	5,5
1994-1999	6,7	14,6	9,6	14,2	8,9

Fuente: Comisión Europea

IV. La perspectiva financiera 2000 - 2006. La agenda 2000 y la reforma de los fondos estructurales

En 15 de julio de 1997 la Comisión Europea presentó la Agenda 2000¹², una propuesta de cambios en el marco de la Política regional de la Unión Europea que tomaba en cuenta el comienzo de una nueva perspectiva financiera y la siguiente ampliación de la UE con nuevos países miembros. Aprobada en el marzo de 1999 por el Consejo Europeo definía la estrategia de fortalecimiento y ampliación de la UE en el siglo XXI. Entre los principios básicos de la Política Regional diseñados para este periodo se encontraron el mantenimiento del esfuerzo de cohesión en términos políticos y económicos; la mejora de los mecanismos de control y la admisión de la posibilidad de realización de las correcciones financieras; la simplificación y descentralización de los métodos operativos; el reforzamiento de la eficacia en el uso de los Fondos y la concentración a través de la limitación de los objetivos, así como de las iniciativas comunitarias.

Al mismo tiempo se amplió el campo de intervención del FEDER, Fondo Social Europeo y FEOGA con el fin de incrementar la rentabilidad de las distintas acciones de carácter estructural, reforzando al mismo tiempo las actividades de seguimiento y evaluación en el entorno de una gestión descentralizada. Cabe mencionar que en este periodo de programación la mayor prioridad recayó sobre las regiones menos desarrolladas, manteniendo los esfuerzos de mejora de sus infraestructuras, nivel de educación y cualificación de los trabajadores, por lo que los Fondos se ocuparon de todas las zonas con problemas estructurales, ya fueran de carácter industrial, rural, urbano o costero.

¹² Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario DO C 172 de 18.6.1999.

También hubo una reducción de los Objetivos, de siete a tres. Así, la actividad del nuevo Objetivo 1, cubierto por FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP, se centró en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, respondiendo de este modo al antiguo Objetivo 1. El Objetivo 2, dirigido a la reconversión socioeconómica de las zonas industriales, rurales, urbanas o dependientes del sector de la pesca, reunió los antiguos Objetivos 2, 5a, 5b, mientras que el Objetivo 3, en el que se recogieron los antiguos Objetivos 3 y 4, apoyó la adaptación de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

Dentro de esa reforma se propuso destinar a la Política de cohesión no sólo el 37% del total del presupuesto de la Comunidad Europea, sino también el 5% de los recursos presupuestarios para el desarrollo de las zonas rurales, lo que significó el traspaso de unos 213 mil millones de euros a lo largo de esa perspectiva financiera para los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión¹³. La mayoría de los recursos económicos (50,7%), al igual que durante la perspectiva financiera anterior, fueron absorbidos por los cuatro países con la renta per cápita menor a la de la Unión Europea – España (26,4%), Irlanda (1,9%), Portugal (10,7%) y Grecia (11,7%)¹⁴. También se reservaron unos 45 mil millones de ECU para los países que en el futuro tenían que incorporarse a la UE (dentro de este margen los 7 mil millones de ECU fueron destinados a su preparación para la mencionada fusión).

Tabla 3. Las asignaciones de la perspectiva financiera 2000-2006 de la UE ampliada (en millones de ECU, precios de 1999)

Especificación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Las operaciones estructurales	32 045	31 455	30 865	39 285	29 595	29 595	29 170
Los Fondos estructurales	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fondo de Cohesión	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510

Fuente: Comisión Europea

A lo largo del periodo 1995-2006 los mencionados principales beneficiarios de la política regional comunitaria vivieron un crecimiento importante. Grecia redujo las desigualdades respecto al resto de los países miembros pasando del 74% al 88% de la media de la Unión Europea, mientras que España e Irlanda obtuvieron respectivamente el resultado del 102% y 145% de la media comunitaria en 2005 (UE=27). El desarrollo de Portugal desde el 1999 fue inferior no sólo al de los otros tres países, sino también del conjunto de la UE, alcanzando el nivel de 74% de la media europea.

¹³ K. A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, Varsovia 2004, pag.44.

¹⁴ L. Sánchez de Gómez, "La Cohesión Económica y Social en la UE: perspectivas de futuro", Texto publicado en J. M. Sainz Álvarez, *¿Hacia dónde vas, Europa?*, Madrid 2006, pag.121.

Tabla 4. Efectos de la política de cohesión 2000-2006 en el PIB y el empleo nacionales en 2006

País	Ganancia PIB (% por encima de referencia)	Ganancia empleo (% por encima de referencia)	Ganancia empleo (miles por encima referencia)
Republica Checa	1,6	1,8	39,4
Estonia	1,8	1,3	7,9
Irlanda	0,9	0,7	12,9
Grecia	2,8	2,0	85,2
España	1,0	0,7	133,5
Chipre	0,1	0,1	0,4
Letonia	1,6	1,2	11,7
Lituania	1,2	0,9	12,4
Hungría	0,6	0,6	22,1
Malta	0,4	0,4	0,6
Polonia	0,5	0,4	50,3
Portugal	2,0	1,4	70,6
Eslovaquia	0,7	0,5	11,3
Eslovenia	0,3	0,3	2,3
Alemania oriental	0,9	0,7	53,0
Mezzogiorno italiano	1,1	0,8	55,7
Total			569,3

Fuente: Comisión Europea

Aunque en el Cuarto informe sobre la cohesión económica y social se destacan varios logros en el ámbito regional, las desigualdades entre las regiones en términos absolutos seguían siendo notables. La presente situación se debía no solamente a la penúltima ampliación de la Unión Europea con los diez nuevos Estados, sino también a la concentración del crecimiento en las zonas más dinámicas de los países miembros, aunque algunas de ellas experimentaron tasas de crecimiento económico muy bajas. Entre 2000 y 2004 el desarrollo de las 27 regiones comunitarias disminuyó, de otras 24 aumentó un 0,5% al año, mientras que en otras 5 el PIB per cápita estaba por debajo de la media comunitaria. No obstante el PIB per cápita de cada cuatro de las cincuenta regiones cuyo desarrollo en el año 1995 era inferior a la media comunitaria, aumentó por encima de su umbral (75%) en el año 2004. Por último, cabe mencionar que los territorios de los principales antiguos receptores de los fondos comunitarios experimentaron un importante aumento del PIB per cápita durante la perspectiva financiera 2000-2006, en comparación con el resto de los Estados miembros.

V. La perspectiva financiera 2007 - 2013. Una nueva etapa en la política regional

En el año 2003 la Comisión Europea inició el debate sobre el futuro de la política de cohesión. Un año después publicó la Comunicación titulada “Construir nuestro futuro común – retos políticos y medios presupuestarios de la Unión Ampliada” en la que presentó las propuestas políticas para la actual perspectiva financiera 2007-2013. En ella se recogieron las orientaciones y los objetivos que la UE debería alcanzar a lo largo del periodo mencionado, así como se determinó que la Política de cohesión debería contribuir al proceso de incremento del crecimiento, la competitividad y el empleo, creando un espacio económico más compacto y como consecuencia un Mercado Único más integrado¹⁵.

Teniendo todo eso en cuenta, la Política de cohesión aumentó su peso no sólo frente a la Política Agrícola Común, sino también frente a sus dotaciones financieras de los periodos anteriores. Todo esto gracias a que las acciones estructurales siguen de acuerdo no sólo con el objetivo común de reforzar la cohesión económica, sino también social de la Unión Europea. Al mismo tiempo, la descrita política sigue siendo uno de los pilares más importantes del proceso de integración europea, aunque al igual que en el caso de las otras perspectivas financieras hubo que realizar ciertos cambios, lo que se debió tanto a las circunstancias políticas y económicas específicas, como a las prioridades asumidas en la Estrategia de Lisboa¹⁶.

Su principal objetivo era atender mejor las necesidades de la Europa de veinticinco países miembros, creando un nuevo marco de cooperación y de solidaridad comunitaria de la Unión Europea ampliada en el contexto de la economía globalizada. La Estrategia de Lisboa fue un plan de acción y de desarrollo con el fin de fomentar el crecimiento económico y el empleo en los Estados miembros de la UE. Las medidas integradas en ella abarcaron un conjunto de políticas nacionales y comunitarias con el objetivo de aumentar el conocimiento y la innovación, así como el atractivo de la misma Unión Europea.

La Estrategia fue reactivada tras su revisión en el año 2005. Los Estados miembros en cooperación con la Comisión indicaron las reformas basadas en las Directrices y los Programas Nacionales de Reforma. En el vigente periodo de programación la Estrategia de Lisboa estuvo mucho más presente en la Política de Cohesión, gracias a la cantidad de recursos financieros asignados a los distintos Fondos que contribuyeron al logro de sus objetivos. Al mantener la prioridad de mejora de la competitividad de la economía, la Estrategia puso un mayor énfasis en el crecimiento y el empleo, mientras que sus conceptos han sido transferidos directamente a los diferentes capítulos del nuevo marco financiero - apoyando su nomenclatura utilizada hasta ahora - demostrando de este modo una nueva filosofía económica, que tuvo reflejo en los nuevos objetivos: Convergencia, Competitividad regional y empleo y Cooperación territorial europea.

¹⁵ J.A. Zamora, “¿Qué futuro para la política de cohesión?”, Texto publicado en Información Comercial Española, n.848 (mayo-jun. 2009), pag.116.

¹⁶ Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo sobre el papel del desarrollo de las cualificaciones y las competencias en la consecución de los objetivos de Lisboa Diario Oficial n° C 292 de 24/11/2005 p. 0003 – 0004.

Cabe mencionar que entre los rasgos más significativos de la Política regional comunitaria en la perspectiva financiera vigente destacan la intensificación de la concentración de las acciones. La reducción del abanico de regiones que reciben la ayuda se redujo con el fin de actuar en las regiones realmente más problemáticas; transferencia de una parte de los recursos al objetivo de competitividad regional – I+D+i, medio ambiente, estrategia europea de empleo, mientras que el resto de los recursos financieros serán dedicados a la cooperación territorial europea; desaparición de las Iniciativas comunitarias y los instrumentos financieros como FEOGA – Sección de la Orientación¹⁷ y IFOP¹⁸.

Para el periodo analizado, la Unión Europea dedicó el 32,5% de su presupuesto para la Política de cohesión y el 30% para la Política Agrícola Común. La dotación global alcanzará unos 308.041 millones de euros, de los cuales 251.182 millones (81,53% en total) apoyarán el objetivo Convergencia, 49.127 millones (19,952%) el objetivo de Competitividad y empleo regional y 7.750 millones (3,94%) la Cooperación territorial¹⁹.

En términos de pagos, entre 2007 y 2010, 152 mil millones de euros fueron transferidos (hasta el 3 de enero de 2011) de la UE a los Estados Miembros. Durante este etapa, el 50% de los pagos de la Comisión (75.5 mil millones de euros) fueron relacionados con el período 2000-2006. El monto total del periodo vigente es ligeramente superior (76 mil millones de euros), por lo que el impacto de la política de cohesión sobre el PIB per cápita previsto es mayor en comparación con el registrado en 2000-2006 – tanto a corto, como a largo plazo.

También la tendencia actual de la ejecución financiera del FEDER y del FSE, en comparación con el período anterior, muestra que durante los primeros años de 2000-2006 las tasas de absorción eran bajas y que fueron seguidas por el aumento del gasto anual en los años centrales y finales de su ejecución. Este periodo se caracterizó por el cierre de los programas, por lo que la absorción bajó significativamente. Después de nueve años, la ejecución total en el periodo 2000-2006 llegó a más del 90%. La tendencia durante los años iniciales de 2007-2013 siguió la misma dinámica, aunque en los tres primeros años de su aplicación se ha generado una pequeña brecha.

¹⁷ En su lugar se crea Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural creado a base del Reglamento (CE) n° 1290/2005 con el objetivo de reforzar la política de desarrollo rural de la UE, así como simplificar su aplicación, mejorando el proceso de la gestión y el control de la nueva política de desarrollo rural para el periodo vigente. El nuevo Fondo tiene previsto mejorar la competitividad de la agricultura y silvicultura, el medio ambiente y el nivel de vida en las zonas rurales. Sus acciones complementan las iniciativas nacionales, regionales y locales, garantizando su coherencia y la compatibilidad con las otras medidas comunitarias de apoyo. Al día de hoy el FEADER cuenta con un presupuesto de 96 319 millones de euros de los cuales 20% esta dedicados a la Política Agraria Común.

¹⁸ A base del Reglamento (CE) n° 1198/2006 del Consejo de 27 de julio de 2006 en lugar de IFOP se creó el Fondo Europeo de Pesca que sustituyó IFOP. Su objetivo principal es la conservación y explotación sostenible de los recursos marítimos, contribuyendo de este modo en la consecución de los objetivos de la política pesquera comunitaria. Igual que en el caso de FEADER a través de la creación de este Fondo se buscaba la simplificación del proceso de la asignación y la gestión de los fondos.

¹⁹ A. García Villarejo, "Perfil y desarrollo histórico de la política de cohesión de la Unión Europea", Texto publicado en: J. M. Alonso Martínez, A. A. Herrero de la Fuente, *El tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2007): un balance socioeconómico de la integración europea*, Albolote 2007, pag.594-595.

Después de cuatro años de aplicación del período 2000-2006, el conjunto de los gastos del FEDER y FSE estaba por debajo del 30%. En comparación, el cuarto año del período 2007-2013 (2010) se caracterizó por un proceso de aumento, tanto para el gasto anual, como total. Aun así, la tasa de gastos corrientes ha bajado alrededor de 5% (del 27,9% al 22,6%). Esta brecha puede explicarse por el marco regulatorio diferente implementado para el etapa vigente, que limita la comparabilidad de los datos. Por otra parte, en los primeros años de aplicación de 2007 - 2013, los Estados miembros dieron prioridad al cierre del período 2000-2006, tensionando las capacidades administrativas de las instituciones. En cuanto al Fondo de Cohesión, su sistema de plena aplicación ha cambiado de uno basado en proyectos a uno basado en programas. Por lo tanto, mientras que las comparaciones entre los dos periodos deben tomarse con cierta cautela, la tasa de absorción a finales de 2010 (20,5%) fue mayor que la tasa de absorción en el período 2000-2006, después de cuatro años de su aplicación (17,8%).

El bajo nivel de ejecución financiera se asocia a menudo con los problemas administrativos, un enfoque estratégico insuficiente o los obstáculos en su aplicación sobre el terreno. Aunque en el largo plazo las bajas tasas de absorción pueden reflejar retrasos, y por lo tanto, pueden ser consideradas como indicadores de ineficiencia institucional, a corto plazo la relación entre un bajo nivel de ejecución financiera y los problemas institucionales o la aplicación ineficaz no pueden ser demostrados por las características del sistema financiero de los Fondos Estructurales. A consecuencia de eso, es necesaria una comprensión completa de la dinámica financiera, por un lado, y de la aplicación de los procesos por el otro. Debido a la nueva regulación, también es crucial prestar atención a la utilización oportuna de los fondos disponibles.

Tal como se especifica en el Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial la política regional debe seguir cultivando el enfoque orientado al rendimiento, empezando con los programas y un número limitado de sus prioridades. De este modo será posible lograr el desarrollo socioeconómico y territorial continuo de las regiones comunitarias. También es necesario mejorar los sistemas de control y evaluación con el fin de lograr una mayor supervisión del rendimiento, fomentando la reorientación de los esfuerzos para lograr los objetivos marcados.

Al mismo tiempo es incuestionable que la absorción sin unos programas eficientes no será suficiente para lograr los objetivos de la política europea de cohesión. Por eso se considera que el análisis completo del éxito o el fracaso de la política de cohesión debe basarse no sólo en los datos financieros, sino también en un profundo estudio sobre la eficacia de las medidas políticas implementadas y sus consecuencias en el desarrollo regional, una vez acabe el periodo analizado.

V. Conclusiones

La Política de Cohesión es una de las políticas constitucionales de la UE que caracteriza su modelo político y plasma la idea de solidaridad en la Unión Europea. Redistribuye los recursos económicos de los países miembros más desarrollados a las regiones más desfavorecidas, bajo la tutela de la Comisión Europea, centrándose en las regiones menos desarrolladas que se enfrentan a multitud de proble-

mas. Además, contribuye al crecimiento, a la competitividad y el empleo, creando el espacio económico más integrado, buscando proporcionar un desarrollo integral y armónico, nivelar las diferencias y lograr la coherencia entre las distintas regiones de la Comunidad.

En cuanto a su evolución, la política comunitaria analizada está en proceso de continua creación. Sus Fondos estructurales fueron varias veces reformados con el fin de estructurar las reglas y los mecanismos de asignación y de desembolso, mejorar los mecanismos de asignación de los fondos centrándose sobre todo en los Estados con niveles de desarrollo más bajos, así como fomentando la percepción positiva de los ciudadanos de los países miembros, teniendo en cuenta el proceso de adhesión de los nuevos Estados miembros.

Tal como vimos, en cada periodo de programación se producen ciertas modificaciones, lo que se debe a la necesidad de adaptación de ésta a los cambios y nuevos contextos comunitarios que vayan surgiendo. La evolución de sus objetivos hacia una mayor concentración de ayuda es la solución que se está dando para afrontar los problemas regionales más importantes desde el punto de vista comunitario y que son difíciles de superar sin el apoyo de la UE. En la actual perspectiva financiera, estos fueron la ampliación con nuevos países miembros, la Estrategia de Lisboa, la crisis económica y financiera, así como la adaptación de las regiones al entorno económico internacional cambiante.

Asimismo, desde la creación del primer Fondo estructural se ha podido observar tanto el aumento constante y gradual de los recursos económicos destinados a la ejecución de las actividades y los proyectos en el ámbito de esta política, como el peso de los Fondos estructurales en los marcos financieros de la Unión Europea. También la simplificación del proceso de gestión y organización muestra su continuo ajuste a los cambios que surgen en el mundo, siendo uno de los factores esenciales para garantizar el éxito de la integración europea a través de la modernización y reestructuración de las economías de los Estados miembros.

En cuanto a la eficacia de la política, gracias a las intervenciones de los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión se experimentó el crecimiento y la mejora del nivel de desarrollo de varios países y regiones europeas. Aún así, siguen existiendo factores que dificultan el desarrollo de éstos, sobre todo después de las últimas dos ampliaciones con doce nuevos países miembros, lo que se debe sobre todo al aislamiento geográfico, la falta de mano de obra cualificada, la dependencia económica y las políticas regionales mal ejecutadas. Al mismo tiempo, se puede todavía observar un fuerte desequilibrio entre el centro y la periferia de la Unión Europea, caracterizado por la intensa desigualdad entre el nivel de desarrollo de los antiguos y nuevos Estados, aparte de los problemas administrativos, un enfoque estratégico insuficiente y obstáculos en su aplicación sobre el terreno, que en su conjunto bajan el nivel de ejecución financiera de esta política. No podemos olvidar que la baja absorción de los fondos por algunos de los nuevos países miembros, con el tiempo, provocará la intensificación de las desigualdades entre sus regiones con respecto a las restantes áreas de la UE. A pesar de esta situación, las transferencias de los Fondos siguen siendo un importante factor de estímulo para el desarrollo de los nuevos Estados miembros, aunque podemos observar que las ayudas disminuyeron en comparación con las de los años ochenta.

A la luz de esta caracterización, no hay duda que la programación eficaz del desarrollo regional significa la necesidad de renovación y reforma de la idea de Europa de las regiones. La Unión Europea tiene que ser más transparente, eficaz y eficiente, sobre todo hoy, estando debilitada por la crisis económica, financiera y presupuestaria. La política regional y de cohesión juega un papel muy importante en el proceso de la integración europea, tanto en el sentido político, como económico, justificando al mismo tiempo la necesidad de su existencia como elemento fundamental del modelo europeo. Por eso, es necesario fomentar la cohesión, el desarrollo sostenible y equilibrado, así como fomentar la conversión de las regiones en el factor de estabilidad y desarrollo en la Unión Europea ampliada.

Los gobiernos de Menem y el conflicto palestino israelí: ¿un quiebre del tradicional patrón de equidistancia?

• Ornella Fabani

Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Universidad Nacional de Rosario. Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

PALABRAS CLAVE:

ARGENTINA
POLÍTICA EXTERIOR
CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ
GOBIERNOS DE MENEM

KEY WORDS:

ARGENTINE
FOREIGN POLICY
PALESTINEAN-ISRAELI CONFLICT
MENEM'S GOVERNMENTS

Resumen

Tradicionalmente la Argentina ha sostenido frente al conflicto palestino-israelí una postura equidistante, inaugurada ya bajo la presidencia de J. D. Perón al momento de votarse sobre la partición de Palestina en Naciones Unidas (1947). Asimismo, las diversas administraciones que se han sucedido en el tiempo han optado por respaldar resoluciones conciliatorias adoptadas en el seno de los organismos internacionales. En efecto, Buenos Aires ha pugnado por una solución pacífica del conflicto, apoyando la búsqueda de una paz estable y duradera, basada en el reconocimiento del derecho del pueblo palestino a conformar un Estado independiente, con territorio propio, ejerciendo su inalienable derecho a la autodeterminación y a la libre elección de su gobierno; así como también en el derecho de Israel de vivir en paz con fronteras seguras e internacionalmente reconocidas, conforme lo estipulado en las resoluciones N° 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Ahora bien, a finales de los ochenta en el marco de un escenario internacional que atravesaba profundas transformaciones asumió la presidencia de la Argentina Carlos Menem. El objetivo general de este trabajo es analizar la política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí durante las administraciones del presidente Menem (1989-1999). Mientras que el objetivo específico reside en analizar la evolución del vínculo que el país entabla con cada una de las partes involucradas en la disputa.

Abstract

Traditionally Argentine has sustained towards the palestinian israeli conflict an equidistant position, inaugurated under J. D. Peron presidency at the moment of voting about the palestinian partition in United Nations (1947). Moreover, the different argentinean administrations have opted to support conciliatory resolutions inside the international organisms. In fact, Buenos Aires has insisted on a pacific resolution of the conflict, supporting the search of a durable and stable peace, based in the recognition of the Palestinian people to conform and independent state, with its own territory, executing its an inalienable right to autodetermination and to the free choice of its government, and also in the right of Israel to live in peace with secure and internationally recognized frontiers, in correspondence to what's established in N° 242 (1967) y 338 (1973) resolutions of the Security Council of United Nations.

At the end of the eighties in a context of deep transformations in the international system Carlos Menem assumed argentine's presidency. The general objective of this work is to analyze Argentinean foreign policy toward the palestinian-israeli conflict under Menem's presidency (1989-1999). Meanwhile, the specific objective resides in analyzing the evolution of the relation that the country established with each part of the dispute.

Sumario

I. Introducción. II. La llegada al poder de Menem y el nuevo escenario internacional. III. La aproximación del nuevo Gobierno a la región de Medio Oriente. IV. La posición de Argentina en el NOAL. V. La participación argentina en la Guerra del Golfo. VI. El intento argentino de mediar en el conflicto y la búsqueda de un retorno a la equidistancia. VII. Modificación en el perfil del voto y apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Naciones Unidas. VIII. Balance de la Administración Menem.

I. Introducción

Tradicionalmente la Argentina ha sostenido frente al conflicto palestino-israelí una postura equidistante, inaugurada ya bajo la presidencia de J. D. Perón al momento de votarse sobre la partición de Palestina en Naciones Unidas (1947). Asimismo, las diversas administraciones que se han sucedido en el tiempo han optado por respaldar resoluciones conciliatorias adoptadas en el seno de los organismos internacionales. En efecto, Buenos Aires ha pugnado por una solución pacífica del conflicto, apoyando la búsqueda de una paz estable y duradera, basada en el reconocimiento del derecho del pueblo palestino a conformar un Estado independiente, con territorio propio, ejerciendo su inalienable derecho a la autodeterminación y a la libre elección de su gobierno; así como también en el derecho de Israel de vivir en paz con fronteras seguras e internacionalmente reconocidas, conforme lo estipulado en las resoluciones N° 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Ahora bien, a finales de los ochenta en el marco de un escenario internacional que atravesaba profundas transformaciones asumió la presidencia de la Argentina Carlos Menem. El objetivo general de este trabajo es analizar la política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí durante las administraciones del presidente Menem (1989-1999). Mientras que el objetivo específico reside en analizar la evolución del vínculo que el país entabla con cada una de las partes involucradas en la disputa.

A lo fines de dicho análisis se partirá de la siguiente afirmación: Durante las administraciones de Carlos Menem se produjo un corrimiento del tradicional patrón de equidistancia argentino frente al conflicto palestino-israelí, que se tradujo en un ajuste de la política exterior del país frente al conflicto. No obstante, no medió un quiebre efectivo de dicho patrón, que implicase un total alineamiento de la Argentina para con alguno de los actores involucrados en el conflicto, reflejando un cambio de la política exterior argentina.

Dicho esto es menester precisar que al hacerse referencia al conflicto palestino-israelí se alude a aquella controversia que enfrenta al pueblo judío con el pueblo palestino y que asimismo se inscribe dentro de una disputa mayor, el conflicto árabe-israelí que tiene por protagonistas al Estado de Israel y a sus pares árabes.

Ahora bien, frente a este conflicto, y a través del tiempo, la Argentina ha abrazado lo que se conoce como el tradicional patrón de equidistancia que ha caracterizado la posición del país frente a la contienda. Este debe ser comprendido como la preocupación del gobierno argentino por equilibrar cualquier gesto o acción que pudiera ser interpretado como un desnivel en el trato igualitario hacia los protagonistas principales de la misma¹.

No obstante, en una etapa que se caracterizó por grandes cambios en los lineamientos de política exterior argentina, entendida ésta como *“las políticas seguidas*

¹ MENDEZ, Norberto, “El rol de las colectividades árabe/islámica y judía respecto del Medio Oriente (1947-2007). Peso, influencia y presiones de las colectividades en relación con la política interior y exterior del Estado argentino y sobre la sociedad civil argentina global en lo concerniente al conflicto de Medio Oriente y las relaciones interestatales entre la Argentina y países de esta área. La existencia o no de un lobby judío”, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, 2008, p. 89.

*desde el Estado para insertar (o no) a una nación en el mundo y encontrar en él los marcos de decisión autónoma (o no) para afianzar el crecimiento y el bienestar de la población*² se evidencia no ya un cambio pero si un ajuste de la política exterior de este país frente a la citada disputa.

Se comprende por cambio el abandono de una o más de las orientaciones de la política exterior y las variaciones en los contenidos y o formas de efectuar esa política. Mientras que, un ajuste implica pensar en las variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo y en las adecuaciones de objetivos frente a uno o varios temas de la agenda de política exterior³.

Finalmente, bajo las administraciones de Menem, el ajuste en la política exterior argentina frente al conflicto se plasmó en una serie de gestos y acciones que propiciaron un acercamiento al Estado de Israel. Éstos tuvieron lugar en el marco de la búsqueda de este gobierno de reinsertar internacionalmente a la Argentina; reinsertión que se propició a partir de una profundización del vínculo con Estados Unidos así como también de una mejora de las relaciones con los países occidentales del "primer mundo".

II. La llegada al poder de Menem y el nuevo escenario internacional

La llegada al poder del presidente Carlos Menem se produjo en el marco de un escenario internacional diametralmente diferente a aquel que caracterizó los inicios de la administración de su predecesor, Raúl Alfonsín.

Esto es así puesto que a poco de instalada la nueva administración se produjo la caída del emblemático muro de Berlín, en un acontecimiento que hoy es símbolo de la finalización de la Guerra Fría. El enfrentamiento Este-Oeste llegaba a su fin y en un proceso que se extendió entre finales de la década del ochenta y diciembre de 1991 desapareció, tras su desmembramiento, quien había sido el principal enemigo de Estados Unidos: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, dando paso a la Federación Rusa. Estos sucesos se desarrollaron en el marco del ascenso de Estados Unidos como gran potencia a nivel internacional y del anuncio del advenimiento de un Nuevo Orden Internacional.

En torno a este nuevo mundo que emergía hubo quienes incluso avizoraron el advenimiento de un momento unipolar donde Estados Unidos se perfilaba como la única superpotencia, como el gran centro de poder a nivel mundial. Esto en virtud de que se percibía a este país como al único con las capacidades militares, diplomáticas, políticas y económicas para jugar un rol decisivo en cualquier conflicto en el que decidiese involucrarse⁴.

² SIMONOFF, Alejandro, *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*, Instituto de Relaciones Internacionales, Serie Libros, nº 3, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1999, p. 5.

³ RUSSELL, Roberto, "Variables Internas y Política Exterior", Ponencia presentada en el Taller de Trabajo sobre Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior, FLACSO, Buenos Aires, 18 y 19 de abril, 1991, pp. 10- 11.

⁴ Ver: KRAUTHAMMER, Charles, "The unipolar moment", en *Foreign Affairs*, vol. 70, nº 1, 1990, y FUKUYAMA, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Ed. Planeta, 1994.

En el plano regional, había quedado atrás la crisis de la deuda, los Estados latinoamericanos habían retomado los carriles de la democracia e incluso se había avanzado en la solución del conflicto centroamericano.

A nivel doméstico, el centro de la escena política estaba ocupado por las demandas económicas y sociales que se habían instalado en la agenda como producto de la situación de hiperinflación que había llevado a Alfonsín a hacer una entrega prematura de su cargo. En este contexto, con una Argentina que aún debía ganar credibilidad y confianza en el plano externo, el principal objetivo de la política exterior de la administración Menem fue la reconexión del país al mundo, entendida esta en clave de priorización de los temas económicos⁵.

Al respecto, De la Balze⁶ sostiene que las facetas más importantes de la “nueva política exterior” o política que al autor llama de “reincorporación al primer mundo” fueron: la decisión de insertar al país en la economía global, el desarrollo de un vínculo especial con Estados Unidos y un acercamiento político y económico con los países más avanzados.

La base de sustentación de este nuevo diseño de política exterior fue el Realismo Periférico una “*filosofía de Política Exterior*” diseñada para “*Estados débiles y periféricos*”⁷ que partía de que el objetivo último de este tipo de Estados era el desarrollo económico; inspirado éste en uno de dos fines últimos alternativos: el bienestar material de los ciudadanos o la acumulación de poder estatal⁸. Tal como sostiene De la Balze⁹ en un contexto de globalización y sin avances económicos, el país quedaría relegado a un rol secundario en el escenario internacional careciendo de los recursos materiales necesarios para poder llevar adelante en un futuro una política de poder y prestigio global. A los fines de generar dichos recursos, la Argentina abrazó en el noventa el modelo neoliberal, abriendo su economía, ampliando su participación en el comercio internacional y fomentando la llegada de nuevos inversores.

En consonancia con lo ya señalado, la adopción de esta filosofía se tradujo en el alineamiento de Buenos Aires con Estados Unidos. La idea subyacente en la dirigencia argentina, era que el alineamiento con Washington traería aparejado toda una serie de beneficios económicos.

De acuerdo con Escude, ideólogo del Realismo Periférico, “*Los desafíos al liderazgo de los Estados Unidos, al igual que otras confrontaciones directas o indirectas con grandes potencias, se justifican sólo cuando están conectados directamente a factores que tienen un impacto sobre el crecimiento y el desarrollo económico*”¹⁰. Mientras tanto, se esperaba que las alianzas políticas y relaciones económicas pre-

⁵ REFFICO, Ezequiel, “Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)”, en *Revista Cidob d’Afers Intercionals*, n° 32, Barcelona, 1995, p. 69.

⁶ DE LA BALZE, Felipe, “La política exterior de reincorporación al primer mundo”, en CISNEROS, Andrés (Comp.) *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires, Ed. GEL, 1998, pp. 118-119.

⁷ ESCUDE, Carlos, *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer Gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Ed. GEL, 1995, p. 226.

⁸ *Ibidem*, pp. 226-227.

⁹ Op. Cit., DE LA BALZE, pp. 119-120.

¹⁰ Op. Cit., ESCUDE, p. 332.

ferenciales que pudiesen entablarse con países avanzados redundasen en que se viese facilitada la incorporación económica y diplomática de la Argentina al “primer mundo”¹¹.

Dicho esto, hay que destacar el giro copernicano¹² que se produjo en la política exterior argentina en la medida que no sólo se abandonó la histórica confrontación con Estados Unidos sino que incluso se avanzó en una alineación tal para con la gran potencia que llevó al entonces canciller Di Tella a hablar de “relaciones carnales” entre ambos Estados.

De hecho, si bien la alineación para con Estados Unidos implicó un cambio en la tradición de política exterior en sí misma, este cambio a su vez provocó otras modificaciones del accionar externo argentino. Sólo por citar algunos ejemplos, en 1991 la Argentina se retiró del Grupo de No Alineados (NOAL), movimiento del cual había participado activamente desde 1973, y participó en la Operación Tormenta del Desierto, involucrándose en un conflicto que le era ajeno. Asimismo, durante la década del noventa, Buenos Aires modificó su perfil de voto frente a Naciones Unidas aproximándose a las posiciones defendidas por Estados Unidos y, como se verá a continuación, se aproximó a Israel, un tradicional aliado norteamericano.

A partir de entonces la Argentina adoptó un patrón de inserción excluyente que implicó “acomodar la percepción del mundo y los comportamientos diplomáticos relevantes a los que son los intereses y estrategias del país preferido”¹³, hipotecando las posibilidades de implementar un diseño de política exterior autónoma, y plegándose ante diversos temas de la agenda internacional al posicionamiento norteamericano.

Dicho esto, el siguiente punto está dedicado a estudiar el primer acercamiento de la administración Menem a la región de Medio Oriente.

III. La aproximación del nuevo gobierno a la región de Medio Oriente

El acercamiento de Menem a Medio Oriente se inició durante su campaña electoral cuando el entonces candidato presidencial visitó Siria, la tierra de sus ancestros, y manifestó su preocupación por distintas problemáticas vigentes en la zona, llegando incluso a proponer la instalación de una oficina de la Organización para la Liberación Palestina (OLP) en Buenos Aires. Entonces también anunció que volvería a visitar a sus “hermanos” una vez convertido en el nuevo presidente de los argentinos; palabras que despertaron grandes expectativas en el mundo árabe.

Cabe destacar que, en esa época existían fuertes resquemores por parte de la comunidad judía ante la figura de Menem en virtud de su origen árabe. Tal es así que el Ministro de Migración israelí llamó la atención sobre el número cada vez mayor de judíos que llegaban a la agencia judía en Buenos Aires a realizar consultas vinculadas con la emigración frente a la posibilidad de que el nuevo gobierno asumiese una

¹¹ Op. Cit., DE LA BALZE, p. 110.

¹² Op. Cit., SIMONOFF, p. 86.

¹³ MIRANDA Roberto, “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”, en *Relaciones Internacionales*, nº 21, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de la Plata, La Plata, 2001, p. 173.

postura antisemita. De acuerdo con Melamed¹⁴, el temor entre los miembros de la comunidad judía en la Argentina era tal que se habló del paso de la sinagoga radical a la mezquita peronista.

En virtud de su origen, al momento de asumir su cargo, un gran número de delegaciones árabes asistieron a la ceremonia. Sin embargo, una vez en el poder, no se cumplieron los vaticinios de aquellos que creyeron en un mayor acercamiento a los países árabes, en detrimento de las relaciones con Israel. Por el contrario, a la par que fue cristalizando la alineación de la Argentina con Estados Unidos, Buenos Aires fue acercándose también a uno de los tradicionales aliados norteamericanos: Israel.

Sin ir más lejos, por adelantarse el paso de mando presidencial al 8 de julio, Menem debió recibir en el mes de diciembre a Chain Herzog, presidente de Israel. Este encuentro, gestionado por el gobierno radical, se convirtió en la primera visita de un presidente israelí a la Argentina. Si bien no había sido el nuevo gobierno justicialista el promotor de la reunión, a la hora de organizar la primera visita oficial de Menem a Medio Oriente el primer destino escogido fue Israel.

Al respecto, cabe mencionar la trascendencia política de la elección de Israel como primer punto de desembarco en la región. Se trató de un gesto que fue a contramano de lo que esperaba de este gobierno no sólo la comunidad árabe local sino el mundo árabe en general, pues en ese entonces nadie hubiese pensado que un presidente con raíces árabes protagonizaría la primera visita oficial en la historia de un premier argentino a Tel Aviv. En virtud de esta decisión de fuerte impacto puede comenzarse a pensar en la existencia de una instancia de ajuste de la política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí durante los primeros años de las administraciones de Menem.

Ahora bien, el recorrido oficial continuó por Egipto, donde a pesar de no estar programado el encuentro, Mubarak accedió a la visita.

Llamó la atención que en dicha oportunidad Menem no hubiese escogido Siria como primer destino, lo cual a su vez explica porque Al Assad decidió no recibirlo luego de que este hubiese solicitado una cita.

La parada final de este recorrido oficial fue Túnez donde Menem se reunió con altas autoridades del país norafricano aunque no con los dirigentes de la OLP, organización que entonces se encontraba allí establecida¹⁵. En efecto, un encuentro con miembros de la organización ni siquiera fue solicitado. Al consultársele al presidente Menem al respecto, éste justificó su posición manifestando que la Argentina reconocía a la OLP como organización pero no como nación palestina, atendiendo de esta forma a lo resuelto por Naciones Unidas¹⁶.

¹⁴ MELAMED, Diego, *Los judíos y el Menemismo*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 2000, p. 36.

¹⁵ Tras ser expulsada de Jordania en 1970, en virtud del deterioro del vínculo entre la organización y el rey de Jordania, la OLP se estableció en el Líbano. No obstante, hacia 1982, a raíz de los ataques de Israel sobre dicho país, la organización se reubicó en Túnez.

¹⁶ CARRANCIO, Magdalena, "La política exterior Argentina y Medio Oriente", en *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Ed. CERIR, 1994, p. 287.

A posteriori las visitas oficiales del primer mandatario a distintos países de Medio Oriente fueron recurrentes. La segunda gira, de mayo de 1992, incluyó a los países que participaron en la Guerra del Golfo: Arabia Saudí, Kuwait, Turquía y Egipto. Menem también visitó Siria en 1994, Marruecos y Emiratos Árabes en 1996, nuevamente Egipto y Líbano en 1998. Mientras que la Argentina también recibió la visita del Emir de Kuwait en 1992, del presidente de Turquía y del canciller de Túnez en 1995, del presidente del Líbano, y del Príncipe Saudí en 1996.

En ninguna de estas oportunidades el presidente argentino se reunió con Arafat, y más allá de las especulaciones con respecto a una posible visita de este último a la Argentina, esto tampoco sucedió. No obstante, es menester destacar que tras los Acuerdos de Oslo (1993) el gobierno argentino propició un acercamiento a la OLP, que permitió que el entonces canciller Di Tella se reuniese con altas autoridades de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) en reiteradas oportunidades.

Al margen de la primera visita oficial a Medio Oriente, hubo otros gestos que ayudaron a ahuyentar los temores de la comunidad judía hacia el nuevo gobierno y que asimismo permitieron cimentar una relación más fluida con Israel, plasmando esta instancia de ajuste de la política exterior que coincide con los primeros años de las administraciones de Menem. La participación de Menem en un acto en repudio de los atentados antisemitas en Francia y Suecia, y su posterior ingreso a una sinagoga portando una kipá, en mayo de 1990, van en tal sentido. Un año después, en el 45° período de sesiones de la Asamblea General el canciller Cavallo¹⁷ instó a dejar atrás las referencias agraviantes basadas en analogías entre sionismo y racismo. Una idea que luego fue recogida por el Ejecutivo nacional que promovió en la Cámara de Diputados la derogación de la resolución según la cual sionismo era racismo, finalmente derogada el 29 de septiembre.

Ya más entrado el gobierno de Menem la decisión de abrir los archivos confidenciales sobre los jerarcas nazis en la Argentina en 1992¹⁸ y la apertura de la Comisión de Esclarecimiento de Actividades Nazis en la Argentina (CEANA) en 1998 también fueron muy bien recibidos. De hecho, es menester señalar que el vínculo con Israel no se deterioró ni siquiera tras los atentados a la Embajada de Israel (1992) y a la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA) (1994). Pues pese a los reclamos y denuncias de la colectividad judía local los lazos bilaterales entre ambos Estados continuaron firmes no sólo en términos políticos sino también económicos¹⁹.

Es en virtud de estas opciones de alto impacto que adopta el premier argentino que algunos autores hablan de un quiebre del tradicional patrón de equidistancia argentino frente al conflicto a favor de un giro pro-israelí durante la administración justicialista²⁰. Al respecto, esta es una lectura respecto del posicionamiento argentino

¹⁷ Domingo Cavallo desempeñó sus funciones como Ministro de Relaciones Exteriores durante el período 1989-1991, para luego ser sucedido por Guido Di Tella quien prestó funciones entre 1991 y 1999.

¹⁸ Una estafa para muchos investigadores que se quejaron de haber tenido acceso únicamente a recortes periodísticos.

¹⁹ De acuerdo con Diego Melamed, durante la gestión del Embajador de Israel en Argentina Yitzhak Avirán (1992-1999) el volumen de intercambio comercial fue record.

²⁰ Ver KLICH, Ignacio, "Argentina, the Middle East and the jews", *University of Westminster*, 1997 y Op. Cit. Mendez.

que no se comparte. Durante la primera de las gestiones de Menem, se produjo un corrimiento de dicho patrón que redundó en un ajuste de la política exterior argentina frente al conflicto pero de ninguna forma se percibe un cambio en la misma que pueda leerse como un quiebre del patrón de equidistancia. Esto es así puesto que no existió un alineamiento del gobierno argentino con alguna de las partes en la disputa, ni se produjo un cambio en la orientación de la política exterior frente al conflicto. Por el contrario, la Argentina continuó defendiendo la solución de dos Estados, así como también la autodeterminación del pueblo palestino y el derecho de Israel a vivir en paz dentro de fronteras seguras. Si bien, en virtud del alineamiento con Estados Unidos y del poderío económico israelí, sobre todo durante los primeros años de la década del noventa, se notó un acercamiento a Tel Aviv, que no tuvo su correlato con la contraparte palestina.

IV. La posición argentina en el NOAL

A escasos meses de su llegada al poder la IX Conferencia Cumbre de No Alineados que tomó lugar en Belgrado en septiembre de 1989 brindó al presidente Menem una de las primeras oportunidades de posicionarse frente al conflicto palestino-israelí.

La postura argentina se fundó una vez más en el enraizado apoyo a un acuerdo justo, global, definitivo y duradero del conflicto. Asimismo, en el reconocimiento del derecho de todos los Estados de la región a vivir en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas internacionalmente. A su vez, se subrayó el rechazo de las anexiones territoriales de Israel tras la guerra de 1967, el reconocimiento del derecho del pueblo palestino a crear su propio Estado independiente, ejerciendo su derecho a la autodeterminación, y el apoyo a la convocatoria de una conferencia internacional de paz. En línea de continuidad con la tradicional postura argentina frente a la disputa.

De cualquier manera, en virtud de la profunda simpatía de los miembros del NOAL para con la causa palestina²¹, entonces se había instado a la delegación argentina a no apartarse de la posición habitualmente adoptada, en caso de que en la declaración final de este encuentro se presentasen párrafos condenatorios contra Israel. Es decir, la directiva era abstenerse una vez más de apoyar tales propuestas. A su vez, también existieron instrucciones precisas de guardar recaudos si se invitara a los países que aún no lo hubiesen hecho a reconocer a Palestina y se propusiera su incorporación como miembro pleno del movimiento. En un contexto caracterizado por la reciente declaración de independencia Palestina (1988), una entidad que entonces sólo reconocían unos pocos países.

En el marco de esta cumbre se avizoró la búsqueda de protagonismo del presidente argentino en la región pues, haciendo ejercicio de la diplomacia presidencialista, este ofreció a Yasser Arafat desplegar sus buenos oficios en pos de la paz en Medio Oriente. Este ofrecimiento no fue casual, caprichoso, más bien la búsqueda de mediar frente al conflicto se convirtió en una constante durante el gobierno de Menem que se explica sin más en función del deseo de dicha administración de catapultar a la Argentina en la escena global con un rol protagónico.

²¹ Dicha simpatía se entiende fundamentalmente en virtud de que muchos de los Estados miembros del movimiento habían sido objeto de un proceso de colonización tal como ocurre con Palestina.

Ahora bien, la permanencia argentina en el movimiento no se extendió por mucho tiempo pues, en virtud de la nueva filosofía que se abrazó en materia de política exterior, se concluyó que si la Argentina quería ingresar definitivamente al primer mundo debía comenzar por retirarse del NOAL, una especie de submundo al que era vergonzoso seguir perteneciendo²².

El momento para la retirada se hizo propicio en la Conferencia de Ghana donde Buenos Aires percibió el abismo insoslayable que la separaba del resto de los miembros del movimiento. La delegación argentina realizó una serie de enmiendas a la declaración final de la cumbre destacando el compromiso para con los derechos humanos, el pluralismo político y la libertad de prensa, además de efectuar una apuesta en pos de la modernización organismo, sin lograr los resultados esperados. A posteriori la Argentina anunció su retiro de NOAL.

Entre las razones esgrimidas se encontraron, que el movimiento ya no era una institución idónea en el nuevo contexto internacional, y asimismo las posiciones contrapuestas en materia de derechos humanos y libertades fundamentales. Sin embargo, el retiro también puede leerse como una muestra de la referida inserción excluyente, como un resultado del alineamiento de la Argentina con Estados Unidos, con quien el gobierno argentino intentaba congraciarse de forma tal de lograr un espacio en el “primer mundo”.

De esta forma, tal como plantea Reffico²³, occidentalidad y no alineamiento pasaron a ser términos incompatibles durante esta gestión, esto en virtud de que el concepto de occidentalidad fue redefinido dejando de estar anclado en consideraciones ético-culturales para verse cargado de connotaciones político-económicas, ser occidental pasó entonces a estar asociado a un alineamiento con los países de ese bloque y en especial a Estados Unidos.

En esta misma línea, la participación argentina en la Guerra del Golfo, rompiendo con la arraigada neutralidad de la República en los conflictos que no la afectasen directamente²⁴, también puede leerse como un guiño del gobierno argentino hacia Norteamérica. Aunque por sobre todo debe entenderse como una muestra más de sobreactuación del ejecutivo, coincidente con el alto perfil que se pretendió mantener en la zona.

V. La participación argentina en la Guerra del Golfo

La invasión a Kuwait se inició el 2 de agosto de 1990 cuando por la madrugada tropas iraquíes cruzaron la frontera que separa estos Estados para luego decretar la abolición de la monarquía kuwaití y conformar un gobierno provisional.

La reacción de la comunidad internacional ante esta violación a la soberanía y la integridad territorial de un Estado no se hizo esperar. Naciones Unidas condenó

²² SAAVEDRA Marisol, *La Argentina no alineada*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2004, p. 92.

²³ Op. Cit., REFFICO, Ezequiel., p. 69.

²⁴ BOLOGNA, Alfredo, BUSSO, Anabella, “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem una presentación”, en *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Ed. CERIR, 1994, p. 18.

el accionar iraquí y declaró, vía la resolución N° 661, un embargo que afectó tanto a Kuwait como a Irak. No obstante, ante el incumplimiento por parte de este último de las resoluciones adoptadas por el citado organismo internacional, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución N° 678. De acuerdo con la misma, en conformidad con el capítulo VII de la Carta, se autorizó a los Estados Miembros a usar todos los medios necesarios para la liberación del Emirato, si el 15 de enero de 1991 Irak no se hubiese retirado del territorio de Kuwait.

En este marco, a los fines de contribuir con el cumplimiento de las resoluciones del Consejo, se conformó una fuerza multinacional con el objetivo de verificar el acatamiento del embargo de materiales, mercaderías y cargas que regía sobre Irak y Kuwait. En consonancia con las relaciones especiales que la Argentina entabló con Estados Unidos, el gobierno de Menem decidió sumarse a la misma²⁵, reduciendo aún más sus espacios de acción autónoma.

Una de las estrategias de Irak en el marco del conflicto consistió en atacar a Israel, que se mantenía al margen de la disputa, con el objetivo de que este último respondiese a dichas agresiones. De esta forma, podría propiciarse una fragmentación de la coalición internacional, en caso de que Tel Aviv atacase a un Estado árabe. De hecho, en ese entonces, particularmente se temía que Israel contestase las agresiones y Siria terminase por aliarse con el régimen de Irak para atacar Tel Aviv. Ante esta situación, Menem ofreció al presidente Bush dialogar con el presidente sirio Al Assad en pos de instarlo a no respaldar a Hussein, quien por otra parte estaba recibiendo apoyo de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Así, la Argentina tomó partido en un conflicto, donde si bien palestinos e israelíes no se encontraban directamente enfrentados, tenían intereses divergentes en la victoria de uno u otro de los contendientes. Pues, mientras Israel pretendía la desaparición de la amenaza que el Irak de Hussein representaba, la OLP consideraba que este último era el único actor regional con la capacidad de hacer frente a Israel.

En el plano interno, desde que surgieron los primeros trascendidos sobre la posibilidad de que el gobierno argentino se involucrase en el conflicto, se abrió paso a una profunda discusión sobre la correspondencia o no enviar tropas al golfo y asimismo sobre si dicha decisión podía ser adoptada sin el aval del Parlamento.

No obstante, alegándose que se trataba del envío de fuerzas de paz, para lo cual podía prescindirse del aval del Congreso, el 18 de septiembre Cavallo anunció la partida de tropas hacia el Golfo y expresó *“si Argentina quiere participar de los beneficios del proceso de gestación de un nuevo mundo de paz y progreso debe asumir las responsabilidades”*²⁶. De esta forma, dos buques argentinos emprendieron su camino hacia el Golfo el 25 de septiembre de 1990 para culminar sus funciones el 29 de mayo de 1991.

²⁵ Esta decisión marcó distancia entre la Argentina y el resto de los Estados Latinoamericanos que sólo apoyaron desde lo discursivo la resolución de Naciones Unidas sin involucrarse directamente en este conflicto que tomaba lugar en una región tan remota.

²⁶ “Cavallo explicó los motivos del envío de fuerzas argentinas al Golfo Pérsico”, *La Nación*, 19/09/1990, p. 3.

De acuerdo Carrancio²⁷, la opción estratégica que la Argentina asume al decidir intervenir en la guerra debe entenderse como la principal manifestación del alineamiento con Estados Unidos en la región de Medio Oriente.

Ahora bien, al involucrarse en la primera Guerra del Golfo, la Argentina rompió con su tradición de neutralidad en conflictos extrarregionales, una decisión que de acuerdo con distintos especialistas implicó un costo muy alto a pagar por el país. Puesto que hay quienes sostienen que los atentados de 1992 y 1994, a la Embajada de Israel y la AMIA, que sacudieron no sólo a la comunidad judía sino también a la sociedad argentina en su conjunto fueron una consecuencia directa del intervención del gobierno en el área²⁸.

VI. El intento argentino de mediar en el conflicto y la búsqueda de un retorno a la equidistancia

Hacia mediados de 1991 Menem llevó adelante su primera gira por Medio Oriente y, como ya se ha señalado, pese al descontento que esto generó entre sus vecinos árabes el lugar elegido para comenzar esta serie de visitas fue Israel.

Una vez en Tel Aviv el presidente argentino se reunió con el Primer Ministro israelí, Yitzhak Shamir, para luego firmar cuatro acuerdos en materia: cultural, agrícola, comercial y sobre garantía de inversiones. De cualquier forma, en dicha oportunidad no sólo se trabajó sobre las relaciones bilaterales sino también en lo relativo al proceso de paz en Medio Oriente. Convirtiéndose aquel en el marco propicio para que Menem propusiese a Buenos Aires como sede de la conferencia de paz para Medio Oriente que finalmente tuvo lugar en Madrid²⁹, intentando de esta manera fortalecer sus lazos con los países de la región.

Por otro lado, el encuentro con el premier israelí también fue oportuno para que éste manifestase estar dispuesto a aceptar el ofrecimiento argentino de buenos oficios (Cumbre de Belgrado, 1989) en pos de la solución del conflicto árabe-israelí. Entonces, el líder israelí encargó a Menem realizar gestiones con sus vecinos árabes, las cuales en aquel entonces no prosperaron por las reticencias de estos últimos, y particularmente de Siria.

²⁷ CARRANCIO, Magdalena, "Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina", en *La política exterior argentina: 1994-1997*, Rosario, Ed. CERIR, 1998, p. 149.

²⁸ Ver: GARCÍA DEL SOLAR, Lucio, "Con el embajador...", en *Revista Relaciones Internacionales*, N° 11, La Plata, 1996, p.26, citado por SIMONOFF, Op. Cit.; MELAMED, Op. Cit., pp. 43- 44 y Carrancio, Op. Cit., p. 149.

²⁹ La Conferencia de Madrid, organizada bajo el auspicio de los Estados Unidos y la Federación Rusa, tomó lugar en 1991. Este encuentro fue sumamente relevante pues permitió que las partes involucradas en el conflicto árabe-israelí se sentasen en una mesa de negociación con el objetivo último de resolver la disputa entre ellas existente. De la cita participaron las delegaciones de Siria, el Líbano, Jordania, e Israel. La OLP no fue invitada a participar en virtud de la negativa del gobierno de Israel de negociar con una organización que llamaba en su Carta Constitutiva a la destrucción de su Estado. De cualquier forma, los representantes del pueblo palestino participaron de los encuentros integrando la delegación jordana.

No obstante, lejos de desistir en su intento de mediación, en una visita de Menem a Siria en 1994 el primer mandatario argentino encontró la ocasión propicia para reiterar a las autoridades del país de sus ancestros la voluntad de Israel de avanzar en las negociaciones que llevasen a poner punto final a la disputa que los enfrentaba, gestión que una vez más no dio los resultados esperados.

En otro orden, a partir de mediados de los noventa ha de prestarse atención a una serie de iniciativas de la Argentina en pos de favorecer el restablecimiento del equilibrio en lo referente al vínculo con las partes en la disputa. En contrapartida a la relación de mayor proximidad que la Argentina había forjado para con Israel, y en detrimento de la OLP, durante los primeros años de la administración menemista. Entonces el momento era sumamente propicio en función del reconocimiento, recíproco si bien asimétrico, que Israel y la OLP se habían intercambiado en septiembre de 1993³⁰ y, del inicio del proceso de negociación que llevó a la firma por parte de Rabin y Arafat de los Acuerdos de Oslo³¹.

En este marco, en abril de 1994, se autorizó la creación de una Representación de la OLP en la Argentina³². Dicha decisión sobrevino tras una reunión en Túnez entre el canciller Di Tella y Yasser Arafat, en febrero de 1994, en el marco de la cual, el representante argentino había ofrecido al líder máximo de la OLP construir viviendas y una escuela en Gaza.

Poco más de un año después Di Tella y Arafat volvieron a encontrarse en Gaza. En dicha oportunidad el representante argentino hizo entrega al líder de la ANP de una carta del presidente Menem en la que se hacía manifiesta su voluntad de enviar cascos blancos³³ a la zona para el desempeño de tareas humanitarias. Gracias a estas gestiones, meses después un contingente de cascos blancos comenzó a trabajar en el área.

No obstante, el hecho de mayor impacto en lo que atañe al vínculo entre la Argentina y la ANP se produjo en 1996 cuando se formalizó el reconocimiento argentino a la Autoridad Nacional Palestina y a la OLP. Esto es así ya que, tras más de una década de ser requerido³⁴, el reconocimiento finalmente se concretó con la entrega

³⁰ En 1993 el presidente de la OLP Yasser Arafat envió una carta al Primer Ministro de Israel Isaac Rabin en la que declaraba que la OLP reconocía el derecho del Estado de Israel a existir en condiciones de paz y seguridad, aceptaba las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y renunciaba al uso de la violencia. En respuesta, Rabin reconoció a la OLP como legítima representante del pueblo palestino y a Yasser Arafat como líder de la organización.

³¹ En el marco de los Acuerdos de Oslo, el 13 de septiembre de 1993, ambas partes firmaron la Declaración de Principios que instaba a la creación de una autoridad interina palestina y al establecimiento de un período transitorio de cinco años de autogobierno palestino para Gaza y Jericó. Además, el documento incluía un acuerdo de transferencia de poderes y responsabilidades a los palestinos en la Margen Occidental y Gaza para que estos pudiesen tener control de sus propios asuntos

³² Previamente en el país había existido una Oficina de Información Palestina inaugurada en la ciudad de Rosario en 1985, que para 1990 se trasladó a Buenos Aires. Sin embargo, la misma carecía de reconocimiento oficial.

³³ Creados a instancias del presidente Menem en 1994.

³⁴ En efecto, ya en 1985 el Comité de Solidaridad con el Pueblo Palestino dio a conocer un documento en el que se solicitaba el reconocimiento argentino de la organización y la autorización para el establecimiento de una oficina en el país. Dos años después se insistió en el reclamo a través de una

al Representante de Palestina, Suhail Akel, del documento "Primeras Relaciones Bilaterales y el Reconocimiento del Status Diplomático para la Apertura de la Primera Misión de Palestina en la República Argentina". Una acción que respondió al convencimiento de Buenos Aires de la necesidad de continuar acercándose a la organización, en virtud de que como se ha puesto de manifiesto la Argentina pretendía ser vista como interlocutor válido por ambas partes.

En esa época, otros logros de la dirigencia palestina fueron: la creación de la Cámara de Comercio Argentino-Palestina que tiene por fin fomentar y facilitar los intercambios comerciales entre ambos territorios, tanto como el renombramiento de una calle que pasó a denominarse Palestina.

Esta aproximación del gobierno argentino para con la ANP, sumado a la visita del Ministro del Interior, Carlos Corach, a Medio Oriente en marzo de 1996 abrieron el camino a una nueva intervención de la Argentina en el conflicto. En efecto, en dicha gira el funcionario argentino entregó a Pérez y a Arafat cartas en las cuales Menem reiteraba su intención de contribuir a la paz entre las partes. Una iniciativa que fue favorablemente aceptada ya que Arafat solicitó al presidente Menem su intercesión ante Simon Pérez para aliviar la situación que vivían los palestinos tras el cierre de las fronteras por parte de Israel, como respuesta a una ola de atentados en la zona. Ante este pedido Menem inmediatamente gestionó el envío a estos territorios de la primera delegación de Cascos Blancos. Paralelamente, Corach fue encargado de transmitir a Pérez un mensaje de Menem y de entregarle otra carta, esta vez con las manifestaciones de Arafat. A posteriori el Primer Ministro israelí se comprometió a reducir los controles fronterizos y asimismo a levantar las trabas que impedían el envío de medicamentos y comestibles a Palestina, en una gestión que en la Argentina se asumió exclusivamente como un logro del presidente.

También en esa época, otros gestos bien recibidos por la comunidad árabe local fueron la donación de un predio de más de tres hectáreas en Palermo al Reino Saudí donde luego se erigió un Centro Cultural Islámico, la puesta a disposición de la Federación de Entidades Árabes Argentinas (FEARAB) de un edificio para que allí funcionase su sede, y la cesión por parte del gobierno argentino de un inmueble a la ANP para que en él pudiese establecerse la delegación diplomática Palestina en la Argentina.

En agradecimiento por la generosidad del gobierno sudamericano, el presidente de la ANP envió una carta personal a Menem a través de su representante en el país. En dicha oportunidad Akel consideró probable que Arafat visitase en el corto plazo la Argentina respondiendo a una invitación cursada por el presidente Menem, sin embargo dicha visita nunca se concretó.

Los lazos que la Argentina entabla bilateralmente con la ANP, así como también las concesiones que entonces se le otorgan tanto a la comunidad palestina como a la comunidad árabe local, dan cuenta de la búsqueda de este país de compensar las prerrogativas, acciones y gestos favorables que habían tenido por destinatario al

carta dirigida al presidente Alfonsín, suscripta por las más diversas organizaciones, partidos políticos y movimientos sociales. Mientras tanto, hacia 1990 la Oficina de Información Palestina logró, a través de sus gestiones, que en la Cámara de Diputados de la Nación ingresase un proyecto de declaración para que la Argentina reconociese al Estado de Palestina y concretase la apertura de su Embajada en Buenos Aires.

gobierno de Israel, entre los cuales se encontró la modificación del patrón de voto argentino en Naciones Unidas, así como también del intento por retornar a la senda de la equidistancia.

VII. Modificación en el perfil de voto y apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Naciones Unidas

En lo que respecta al posicionamiento argentino ante el conflicto en el marco de Naciones Unidas, durante la década del noventa, en las distintas alocuciones argentinas frente al organismo, la Argentina puso énfasis en la necesidad de trabajar por la paz, poniéndose a disposición de las partes en pos de contribuir a la solución de esta disputa.

En su discurso del día 27 de septiembre de 1994 ante la Asamblea General, el presidente argentino manifestó *“Vemos, con idéntica satisfacción y esperanza, la continuidad y la profundización de los acuerdos de paz entre Israel y la Organización de Liberación de Palestina. En Gaza y Jericó, después de casi treinta años, el pueblo palestino vuelve a conducir su destino en territorio propio”*. En sintonía, en su discurso ante la Asamblea en septiembre de 1996 el canciller Guido di Tella sostenía *“En medio oriente, celebramos los progresos realizados en el proceso de paz, especialmente en lo que hace a la cuestión de Palestina. Sumamos nuestra voz para hacer un llamado a las partes involucradas a extremar sus esfuerzos para lograr una paz justa, duradera y global. Renovamos nuestro ofrecimiento de la más amplia colaboración para contribuir a la obtención de ese objetivo”*. También para esta fecha y en el marco del Consejo de Seguridad, Di Tella hacía expresa la voluntad del gobierno de unir su voz a la de todos aquellos gobiernos que en el curso del debate se habían manifestado a favor de la preservación de la seguridad y la paz en la Franja Occidental, Gaza y Jerusalén, reiterando su llamamiento a todas las partes a respetar los acuerdos de paz suscriptos.

Ahora bien, en lo que respecta al perfil de voto argentino en el organismo, en 1989 la Argentina votó a favor de todas las resoluciones sometidas a votación de la Asamblea General relativas a la situación en Palestina³⁵. En 1990, la Argentina también tuvo amplia receptividad en torno a la cuestión palestina³⁶. Mientras que a partir de 1991 comenzaron a producirse algunos cambios en el voto argentino, en consonancia con el vínculo que este país fue construyendo con Estados Unidos. Sin ir más lejos, en la 46° Asamblea General de Naciones Unidas la Argentina se abstu-

³⁵ La resolución 44/47 A, en relación a la asistencia a refugiados palestinos; la resolución 44/47 D, sobre el entrenamiento vocacional a los refugiados palestinos; la resolución 44/2, referente a la intifada palestina; las resoluciones 44/41 A, 44/41 B, 44/41 C y 44/42, acerca de la cuestión palestina; las resoluciones 44/47 E a 44/47 K, sobre asistencia a refugiados palestinos; las 44/48 A a 44/48 G, en torno a la investigación de las prácticas israelíes que afectan los derechos humanos de la población en los territorios ocupados; y las resoluciones 121 y 235, relativas al armamento nuclear israelí y a la asistencia a la población palestina.

³⁶ Votó a favor de las resoluciones: 45/73 A y 45/73 D, sobre la asistencia material y el entrenamiento vocacional a los refugiados palestinos; la 45/63, referida al armamento nuclear israelí y las 45/67 A a 45/69 y 45/73 E a 45/73 K, acerca de los refugiados palestinos; las resoluciones 45/74 A a 45/74 G, en materia de prácticas israelíes que afectan los derechos humanos de la población de los territorios ocupados y la resolución 83 A, sobre la situación en Medio Oriente.

vo en el tema de reanudación de las raciones a los refugiados palestinos y en lo que respecta al retorno de la población y los refugiados desplazados desde 1967. Si bien hay quienes destacan que entonces eran muchos más los temas en los que la Argentina votó a favor. Entre estos: condiciones de vida del pueblo palestino en los territorios palestinos ocupados, efectos económicos adversos de los asentamientos israelíes en los territorios palestinos ocupados, Universidad Al Quds para refugiados palestinos, entre otros³⁷.

En 1992, ya en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Argentina votó a favor de la resolución sobre asentamientos israelíes en territorios árabes ocupados³⁸. Sin embargo, en los casos de las resoluciones sobre: violación de los derechos humanos de los territorios árabes ocupados; situación de los derechos humanos en la Palestina ocupada; condena a la violación de los derechos humanos en territorios árabes ocupados, incluyendo a Palestina; y situación en la Palestina ocupada, la Argentina se abstuvo³⁹. De esta forma, Buenos Aires evitó avalar una condena al proceder israelí.

A posteriori, entre los años 1994 y 1996, en una etapa particularmente sensible por ser aquella inmediatamente posterior a los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA, la Argentina decidió no votar en las resoluciones referentes a la situación de los derechos humanos en territorios árabes ocupados por Israel.

Finalmente, en el trienio 1997-1999, la Argentina volvió a votar en el seno de la Comisión de Derechos Humanos en sintonía con las demandas palestinas, a excepción de los casos de las resoluciones sobre violación a los derechos humanos en territorios árabes ocupados incluyendo a Palestina⁴⁰ en los que Buenos Aires se abstuvo.

Como se evidencia, durante los dos primeros años del primer mandato del presidente Menem la Argentina mantuvo una continuidad con la que tradicionalmente había sido su posición frente al conflicto en el marco de Naciones Unidas, tanto en el marco de sus votaciones en el seno de la Asamblea General como en el ámbito de la Comisión de Derechos Humanos. No obstante, a partir de 1991, en algunos casos en los que Argentina previamente votaba a favor, reconociendo las violaciones a los derechos del pueblo palestino o asimismo condenando a Israel, se pasó a un voto en abstención; plasmándose en el ámbito multilateral la ya referida instancia de ajuste de la política exterior argentina frente a la disputa. De cualquier manera es importante aclarar que la Argentina nunca pasó de un voto a favor a un voto en contra (como suelen votar Estados Unidos e Israel) y viceversa, lo cual efectivamente podría haber puesto de manifiesto un cambio de la política exterior ante la referida controversia.

Por otro lado, es interesante destacar los datos que arroja un estudio realizado por Escude y Cisneros con respecto al voto argentino y norteamericano en el marco de la Asamblea General de Naciones. Conforme con el mismo, el porcentaje de coincidencias en el perfil del voto de la Argentina y Estados Unidos en el citado órgano se eleva notablemente en el período 1991-1995, para volver a caer desde 1996 en adelante, durante la etapa coincidente con la segunda administración de Menem.

³⁷ Op. Cit., MENDEZ, Norberto, p. 156.

³⁸ Resolución 1992/3.

³⁹ Resoluciones: 1992/2, 1992/4, 1993/2 A y 1993/2 B, 1993/4, respectivamente.

⁴⁰ Resoluciones 1997/1 y 1999/5.

Sin embargo, este análisis da cuenta de importantes diferencias en el voto de ambos gobiernos en todo este período en virtud del área temática; existiendo casos donde primaron las coincidencias y otros donde se registraron importantes divergencias⁴¹ (Cisneros, Escude, 1998). La postura de ambas delegaciones frente al conflicto palestino-israelí claramente se ajusta a esta segunda lógica.

Esto es así puesto que, si bien es cierto que la Argentina incrementó el porcentaje de coincidencias con Estados Unidos en lo que atañe a las resoluciones referidas a la disputa, dicho porcentaje continuó siendo extremadamente bajo, promediando el 10% entre 1989 y 1999. Mientras que, en términos generales, los porcentajes de coincidencia durante la primera mitad de la década del noventa llegaron a ascender a un 70%. De esta forma, se evidencia que en lo que respecta a su posicionamiento frente al caso el país conservó al menos cierto margen de decisión autónoma.

En efecto, tal como plantean Cisneros y Escude (1998) el análisis comparado de las votaciones de ambos países respecto a este tema del capítulo multilateral de la agenda demuestra que la diplomacia menemista mantuvo en este caso en particular un perfil bastante más acorde con el tradicional perfil tercermundista de la política exterior argentina, que con el sesgo occidentalista que acompañó a las votaciones de aquellas cuestiones definidas como prioritarias en función de consolidar el paradigma de “relaciones especiales”⁴².

Al examinar el núcleo más fuerte de discrepancias entre el voto argentino y norteamericano se concluye que éste giró en torno a las resoluciones vinculadas con: la situación de Jerusalén, el derecho de autodeterminación y los derechos humanos de la población palestina, las críticas a las políticas israelíes respecto de los territorios ocupados y los refugiados palestinos. Si bien ambas partes respaldaron las gestiones de paz en Medio Oriente y el apoyo en materia educativa a la población palestina.

Acerca de la situación de Jerusalén es interesante destacar que luego de tomar control de la parte este de la ciudad, en 1967, Israel instauró en 1980 la ley “Jerusalén capital de Israel” declarando a la ciudad capital indivisible y eterna del Estado de Israel. Como respuesta, Naciones Unidas llamó a través de la resolución 478 a revocar el status otorgado a la citada ciudad, considerada sagrada no sólo por el pueblo judío sino también por musulmanes y cristianos. En este marco Estados Unidos, aliado histórico de Israel, decidió en 1995 trasladar su embajada a Jerusalén, una decisión que luego quedaría en suspenso.

Dicho esto lo importante es señalar que, más allá del alineamiento argentino para con Estados Unidos, esta idea que luego no se concretó, no tuvo su correlato en Buenos Aires. Por el contrario, conforme con la intervención de la delegación argentina ante el Consejo de Seguridad en 1997 “*La decisión del Gobierno israelí de construir asentamientos en Jerusalén Oriental es vista con suma preocupación [...] Los asentamientos en territorios ocupados son contrarios al Derecho Internacional y a las Resoluciones que adoptara este Consejo en el pasado [...] Esperamos que en esta*

⁴¹ CISNEROS A., ESCUDE, C., *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Ed. GEL, Buenos Aires, 1998.

⁴² Cuestiones tales como el desarme y la no proliferación nuclear o la situación de los derechos humanos en Cuba.

coyuntura el Gobierno de Israel se abstenga de adoptar cualquier decisión que tenga como consecuencia alterar la situación de hecho en Jerusalén o que pueda obstaculizar los resultados de las negociaciones sobre el estatuto definitivo de esa ciudad’.

Por otra parte, durante los noventa las operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas se convirtieron en uno de los pilares de la política exterior argentina. En relación al caso bajo estudio, la Argentina colaboró con el organismo de Naciones Unidas para la vigilancia de la tregua en Medio Oriente. También participó de las tareas humanitarias realizadas bajo las fuerzas de cascos blancos. En 1996 un grupo de cuatro Cascos Blancos argentinos participó de la misión CB/VNU brindando apoyo al departamento urbano de la municipalidad de Gaza, proyecto que tuvo su correlato en 1997. Para esa fecha también se puso en marcha una misión que tenía por fin el fortalecimiento de las redes sociales a través del deporte. A estas dos misiones en 1998 se sumó una tercera que tenía por fin el control y la erradicación de la brucelosis en Gaza y Cisjordania. De esta forma se efectivizó el compromiso argentino de colaborar con una mejora de las condiciones de vida en la zona en disputa.

VIII. Balance de la administración Menem

Como se evidencia en base a lo hasta aquí expuesto, la administración Menem, en línea de continuidad con otros gobiernos argentinos anteriores, siguió posesionándose en lo que atañe al conflicto palestino-israelí a favor de una solución pacífica, global y duradera de la disputa en base a las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es decir, la Argentina se aferró a los principios que la Argentina tradicionalmente ha mantenido frente a la cuestión: apoyo a la autodeterminación del pueblo palestino y reconocimiento del derecho del mismo a conformar un Estado independiente, con territorio propio, reafirmación del derecho del Estado de Israel a vivir dentro de fronteras libres y seguras y búsqueda de una solución pacífica del conflicto.

Quizá el rasgo más emblemático de este gobierno en lo que respecta a la posición que asumió ante esta contienda haya sido su intento de involucrarse, por cierto no desinteresadamente en la solución del conflicto, su búsqueda continua de convertirse en mediador entre las partes, que va de la mano con una política de alto perfil en la región. Esto asociado al interés de esta gestión de ganar prestigio, reconocimiento en el plano internacional, como parte de su apuesta por lograr ingresar al “primer mundo”.

De hecho, como ya se ha puesto de manifiesto, con vistas puestas en dicho objetivo esta administración buscó impulsar el crecimiento económico, el alineamiento para con Estados Unidos y una aproximación a los Estados con mayores niveles de desarrollo. En esta línea se inscribe el acercamiento de Buenos Aires a Israel, un histórico aliado norteamericano y un país con un alto grado de desarrollo económico que asimismo podría invertir en la Argentina, acercamiento que se plasmó en el primer viaje de un presidente argentino a Tel Aviv y demás visitas oficiales, en los acuerdos que se firmaron con este Estado, en la apertura de los archivos nazis, entre otras acciones.

Ahora, si bien este estrechamiento de lazos con Israel, sobre todo durante los primeros años de la década del noventa, puede entenderse como un corrimiento del tradicional patrón de equidistancia argentino frente al conflicto, no se evidencia durante esta etapa un quiebre efectivo de este patrón. Esto en función de que no medió un efectivo alineamiento de la Argentina para con alguno de los actores involucrados en el conflicto, ni tampoco se produjo un abandono de la tradicional orientación de la política exterior frente a la disputa. De hecho, Buenos Aires siguió manifestando su apoyo a la conformación de un Estado palestino, que pudiese convivir con un Estado de Israel, que asimismo debería poder desarrollarse en condiciones de seguridad. Por ende, puede pensarse en un ajuste de la política exterior argentina frente a la disputa más no en un cambio en la misma.

Por otra parte, el interés argentino por restablecer el equilibrio en lo que atañe al vínculo con ambos actores se hizo presente, especialmente tras la firma de los Acuerdos de Oslo, en una serie de gestos que el gobierno de Menem tuvo para con la OLP, pues si bien en el plano multilateral la Argentina modificó su voto dentro de Naciones Unidas, también es cierto que la ANP recibió a partir de mediados de los noventa una serie de concesiones. Léase: la autorización para abrir una oficina en la Argentina, la cesión de un edificio para la apertura de su sede diplomática, la intercesión del gobierno de Menem a favor de los trabajadores palestinos que no podían acceder a Israel en virtud del cierre de las fronteras, entre otras acciones que paulatinamente fueron propiciando un retorno a la equidistancia.

Las críticas posmodernas a la cultura y la civilización en relaciones internacionales: ¿conceptos condenados a la desaparición?

• Lucía Ferreiro Prado

Profesora en la Universidad Europea de Madrid.

PALABRAS CLAVE:

CULTURA
CIVILIZACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES
POSTMODERNISMO

KEY WORDS:

CULTURE
CIVILIZATION AND INTERNATIONAL RELATIONS
POSTMODERNISM

Resumen

El siguiente artículo tiene como punto de partida poner en tela de juicio las críticas que los conceptos de cultura y civilización han recibido durante la última década por algunos estudiosos de las relaciones internacionales. Para analizar esta cuestión se realizará un recorrido histórico por ambas nociones desde su concepción hasta la actualidad que mostrará cómo la actual confusión conceptual no es algo nuevo, sino que se encuentra vinculado al nacimiento y evolución de los términos. El debate actual, introducido por el posmodernismo en la ciencia social aumenta la desorientación, dado que, basándose en concepciones obsoletas de la noción de cultura, propone acabar con el término sin proponer conceptos alternativos desde los cuales entender y explicar la diferencia entre sociedades humanas.

Abstract

The point of the departure of the following paper is to question the critics that some IR scholars have undertaken of the concepts of culture and civilization during the last decade. To analyze this issue we will follow the history of the concepts since its inception and we will see that the current confusion is not something new, but linked to the emergence and evolution of the concepts. The current debate introduced by postmodernism in social science increases intellectual disorientation as it's criticisms are based upon obsolete conceptions of culture and from that starting point, considers the terms shouldn't be used anymore. Notwithstanding, no alternatives are given to understand and explain the difference between human societies.

Sumario

I. Introducción. II. Cultura: origen, evolución y estado actual de la cuestión. III. Civilización: origen, evolución y estado actual de la cuestión. IV. Conclusiones.

I. Introducción

En la actualidad, coexisten diversos debates en torno al concepto de cultura¹ dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales (RRII) que muestran la escasa claridad existente en torno a esta cuestión. En concreto, este artículo se enfoca en la influencia que ejerce actualmente el pensamiento posmodernista en los conceptos de cultura y civilización. Se trata de un debate que no se ha originado en las RRII sino en la Antropología, y que ha influido en todas las Ciencias Sociales. El objetivo de este artículo es poner en tela de juicio las críticas que los posmodernistas realizan sobre la pertinencia de los conceptos de cultura y civilización. La influencia de estos teóricos no sólo no contribuye a avanzar conceptualmente en el conocimiento de las relaciones interculturales sino que complica todavía más el escaso entendimiento existente sobre esta cuestión.

A diferencia de otros debates académicos, los posmodernistas centran la cuestión en la pertinencia de los conceptos de cultura y civilización. Algunos autores abogan por su defunción académica, debido a que se considera que ya no resultan útiles para explicar la realidad. Plantean objeciones epistemológicas a la aproximación esencialista de la realidad, desde las cuales se ha realizado la investigación cultural en RRII.

II. Cultura: origen, evolución y estado actual de la cuestión

Como muchos de los términos en Ciencias Sociales, el significado de cultura ha variado a lo largo del tiempo y se ha referido a cuestiones distintas². El concepto actual de cultura se vincula a tres grandes tradiciones intelectuales: la francesa, la inglesa³ y la norteamericana, cada una con sus especificidades.

Existen dos cuestiones fundamentales para entender cómo se desarrolla históricamente el concepto. En primer lugar, cada nuevo sentido que va adquiriendo el término, lo hace en oposición de otros preexistentes⁴, ya sea al proceso civilizador

¹ Los otros debates existentes en torno al concepto de cultura son dos. En primer término, se discute si existe o no una civilización universal. Entre los autores que defienden este punto de vista se encuentran Braudel, Calduch, Tsygankov y Mazlish. Aquellos académicos que niegan su existencia aluden a la profundización de los procesos de diferenciación cultural frente a un inexistente proceso unificador. En este grupo de académicos se inscribe Gray o Huntington. El segundo debate alude a si las civilizaciones son o no actores internacionales. Los detractores de la agencia internacional de las civilizaciones basan su argumentación en la imposibilidad de éstas de desarrollar políticas o votar en la ONU. Autores que defienden este punto de vista son Mazlish y O'Hagan. En una perspectiva opuesta, se sitúa Huntington.

² El concepto nace en la Italia de los siglos XIII y XIV y significa cultivar, es decir, en un primer momento, se trata de una denotación puramente agrícola. En el siglo XV, se comienza a utilizar en Gran Bretaña, pero no será hasta la Francia del siglo XVIII, cuando se comience a utilizar para referirse a los seres humanos en un sentido de mejora de uno mismo. Sentido que pervivirá con el original de cultivar. Con el tiempo, la noción de mejora se extenderá del individuo a la sociedad. Ver REEVES, Julie: *Culture and International Relations*, Londres, Routledge, 2004, pp.14-36.

³ Si se desea saber más acerca del recorrido histórico del concepto, véase KUPPER, Adam: *Culture: The Anthropologist's Account*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999.

⁴ *Ibidem*, p. 14.

francés o al determinismo darwinista de la teoría de la evolución. Otro elemento característico –que hoy en día es el argumento esgrimido por sus detractores para sellar su acta de defunción- es el uso político⁵, que, por motivos distintos, se ha hecho y hace del término.

A grandes rasgos, las mencionadas tradiciones dan lugar a dos conceptualizaciones distintas dentro de las Ciencias Sociales. Ambas se hayan en las RR.II.

La primera hace referencia a la noción denominada humanística⁶. Por humanística, se quiere incidir en lo que Matthew Arnold definió como *lo mejor que se ha conocido y dicho*⁷, que ha de entenderse fundamentalmente como lo más excelso del arte y de la literatura que una comunidad puede ofrecer. Se trata de lo que, en su día, Benjamin acuñó como *alta cultura*⁸, y que se contrapone a la cultura popular⁹. Las relaciones culturales internacionales en su acepción humanística, es decir, de intercambio de lo mejor del arte y de la literatura de cada pueblo era un tema de moda en la disciplina durante los años veinte del siglo XX. Autores como John Vincent pensaban que fomentar este tipo de intercambios favorecía el entendimiento entre los pueblos¹⁰.

Sin embargo, tras dos guerras mundiales y con el posterior advenimiento de la Guerra Fría, los aspectos culturales quedan relegados a un segundo plano y son utilizados como interpretación complementaria cuando no se encuentra una explicación desde las variables primarias¹¹, casi siempre políticas. El resultado es que las relaciones interculturales no sólo han sido un área infra-estudiada en la disciplina¹², alejado de los principales debates paradigmáticos¹³, sino que la cultura queda situada como una subdisciplina a la que resulta difícil tener un impacto en la corriente principal¹⁴.

⁵ Íbidem, p.9; REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit., p.14.

⁶ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit.

⁷ KUPPER, Adam: *Culture...*op.cit. p. 9.

⁸ BENJAMIN, Walter: *La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica*, Madrid, Abada Editores, vol. 2, 2008 [1935].

⁹ En los estudios culturales, se entiende por cultura popular los artefactos culturales producidos por la gente, en general, por las clases subordinadas. Se suele utilizar en oposición a cultura de masas que hace referencia a que son consumidos, pero no producidos por la gente. WELDES, Jutta: "Going Cultural: Star Trek State Action and Popular Culture", en *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 28, 1999, número 1, pp.117, (Traducción L.F.P).

¹⁰ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit.

¹¹ WALKER, R.B.J: "The Concept of Culture of International Relations," en: WALLERSTEIN, I.: *The politics of the world economy. The States, the Movements, and the Civilizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, p.8.

¹² REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit., p. 55.

¹³ JACQUIN, Dominique, OROS, Andrew, VERWEIJ, Marco: "Culture in International Relations: An Introduction to the Special Issue", en *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 22, 1993, número 3, p. 375.

¹⁴ KRATOCHWIL, Friedrich: "Is the ship of culture at Sea or Returning?", en LAPID, Yosef y KRATOCHWIL, Friedrich (eds.): *The return of culture and Identity in IR theory*, Londres, Lynne Rienner Publishers, pp.201-222.

Siguiendo el minucioso trabajo de Reeves¹⁵, sobre la conceptualización de la cultura en RRII, la segunda acepción del término en la disciplina, como en otras Ciencias Sociales, es la llamada antropológica, es decir, aquella que entiende la cultura como un modo de vida. Esta tendencia se denomina antropológica porque, como es evidente, procede de la disciplina, más en concreto de los *modos de vida* de los que habla Margaret Mead o Edward B. Tylor en *Primitive Culture*¹⁶. Esta conceptualización es la que predomina actualmente en todas las Ciencias Sociales y, como no podría ser de otro modo, también en RRII. Por ejemplo, Huntington se adscribe a esta corriente, que despuntará tras la caída del telón de acero, cuando sugiere primero y afirma después¹⁷ que el nuevo paradigma para entender la realidad internacional es el choque de civilizaciones¹⁸. Esto es, la variable principal para entender la realidad internacional es civilizacional y esta se entiende ineludiblemente en forma de conflicto. Muchas han sido las críticas que ha recibido Huntington. No se pretende aquí hacer un análisis exhaustivo de la obra y críticas hechas a Huntington. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar una serie de aspectos relevantes acerca de su trabajo debido al impacto que su obra ha tenido sobre el modo actual de entender la cultura y la civilización. Como un nutrido número de internacionalistas, Huntington no distingue entre cultura y civilización con las consecuencias que ello conlleva¹⁹. La civilización no es más que *culture written large*²⁰. En segundo lugar, el abanico de las relaciones interculturales posibles no sólo abarca los conflictos, como afirma Huntington, sino que también incluyen diversas formas de cooperación²¹. Sin

¹⁵ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit.

¹⁶ Tanto Reeves como Mazlish hacen la misma distinción conceptual en relación al término de cultura, pero se basan en autores distintos para sostener su punto de vista. Véase: REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit. y MAZLISH, Bruce: "Civilization in a Historical and Global Perspective", en *International Sociology*, vol. 16 (3), 2001, septiembre, p.298.

¹⁷ La polémica obra de Huntington apareció en un primer momento como un artículo, "Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*. Como se puede observar, en un comienzo, el autor lo plantea como una posibilidad, tal y como indica el signo de interrogación. Posteriormente, escribirá el libro donde la sugerencia se convierte en afirmación. Ver HUNTINGTON, Samuel: "Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*, septiembre, 1993, pp. 22-49, e Idem: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2005.

¹⁸ En este sentido, Moghaddam recuerda que la idea de choque de civilizaciones no ha sido inventada por Huntington, sino que existe desde la Antigüedad con la rivalidad greco-persa, y, desde entonces, se utiliza en determinados momentos, en función de los intereses políticos que varían según la época histórica. Ver MOGHADDAM, Arshin Adib: "A (short) history of the clash of civilizations", en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, 2008, número 2, p.218.

¹⁹ VALLE DE FRUTOS, Sonia: *Cultura y civilización, un acercamiento desde las ciencias sociales*. Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2005.

²⁰ HUNTINGTON, Samuel: *El choque de...* op.cit.

²¹ Una propuesta de relaciones interculturales que supera las tradicionales dicotomías conflicto-cooperación puede verse en CALDUCH CERVERA, Rafael: "Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Servicio Editorial del País Vasco, 2007 pp. 22-80 e Idem: "Un modelo teórico para el estudio de las relaciones internacionales culturales", en *Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales*, Universidad del Mar- Hualulco (9-11 de octubre de 2003), disponible en <<http://www.ucm.es/info/sdrelint/relintcult.ppt#264,1>> [Consultado en marzo de 2011]. Por su parte, Ferreiro lleva a cabo un trabajo empírico que aplica el marco teórico señalado para averiguar las relaciones interculturales entre españoles y marroquíes en la Comunidad Autónoma de Madrid. Ver FERREIRO, Lucía: *Migraciones internacionales e influencia cultural: españoles y marroquíes*

embargo, los hechos posteriores, como los diversos atentados terroristas en Estados Unidos, el 11-S de 2001, y los perpetrados en Europa (7-J y 11-M) son, para el ciudadano común, la corroboración de las tesis de Huntington.

A diferencia del público, en el mundo académico el trabajo de Huntington es recibido con franco rechazo, con una salvedad: diversos autores le reconocen haber puesto sobre la palestra los temas culturales como objeto de atención científica²², además de ser el responsable de la reintroducción del concepto de civilización en la corriente principal de las RRII²³. No obstante, Huntington recibe amplias críticas, tanto paradigmáticas²⁴ como por su modo de abordar el problema²⁵. El conjunto de las críticas a su trabajo hace referencia a alguno o todos de los siguientes aspectos: la falta de precisión conceptual y/o el esencialismo.

en la Comunidad Autónoma de Madrid, Tesis doctoral, Universidad Rey Juan Carlos, julio de 2011, disponible en: <<http://eciencia.urjc.es/bitstream/10115/11480/1/Tesis%20Lucia%20Ferreiro.pdf>> [Consultado el 26/12/2012].

²² HALL, Martin y JACKSON, Thaddeus: "Introduction: Civilizations and International Relations Theory", en HALL, Martin y JACKSON, Thaddeus: *Civilizational Identity. The Production and Reproduction of "Civilizations" in International Relations*, Nueva York, Palgrave Mac Millan, 2007, pp. 1-12; RAJANDRAM, Lavina: "Does the Clash of Civilisations Paradigm Provide a Persuasive Explanation of International Politics after September 11th?", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 15, 2002, número 2, pp.217-232, y TSYGANKOV, Andrei, P: "The Irony of Western Ideas in Multicultural World: Russian's Intellectual Engagement with the "End of History" and the "Clash of Civilizations", en *International Studies Review*, vol.5, 2003, número 1, pp.53-76.

²³ JACKSON, Patrick Thaddeus: "Civilization as Actors: A transnational account", en HALL, Martin and JACKSON, Patrick Thaddeus: *Civilizational Identity. The production and reproduction of "civilizations in IR*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 139.

²⁴ Entre las decenas de críticas a Huntington, se destaca la de Rajandram quien cuestiona que la propuesta de Huntington se trate de un nuevo paradigma debido a las limitaciones que tiene su poder explicativo en diversos aspectos como sigue *la debilidad de predecir el comportamiento de los actores del sistema, la caracterización del concepto de civilización y su falta de habilidad para justificar por qué una civilización debería de ser reconocida como un actor primario del sistema internacional, además de las explicaciones causales de por qué las civilizaciones chocarán*. Ver RAJANDRAM, Lavina: "Does the Clash of Civilisations Paradigm Provide a Persuasive Explanation of International Politics after September 11th?", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 15, 2002, número 2, op. cit., p. 230.

²⁵ HALL, Martin y JACKSON, Thaddeus: "Introduction...", op.cit."; JACKSON, Patrick Thaddeus: "Civilization as Actors"; RAJANDRAM, Lavina: "Does the Clash...", op.cit"; SENGHAAS, Dieter: "A Clash of Civilizations. An Idée Fixe? The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order by Samuel P. Huntington", en *Journal of Peace Research*, vol. 35, 1998 (enero), número 1, pp.127-137 y LAPID, Yoseph: "Culture's Ship: Returns and departures in International Relations Theory", en: LAPID, Yoseph and KRATOCHWIL, Friedrich (eds.): *The return of culture and identity in IR theory*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1996, pp.3-20. PASHA, Mustapha Kamal: "Civilizations, Postorientalism, and Islam", en: HALL, M. y JACKSON, P.T (eds.): *Civilizational Identity. The production and Reproduction of Civilizations in International Relations*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2007, pp. 61-79; MOGHADDAM, Arshin Adib: "A (short) history of the clash of civilizations", en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, 2008, número 2, p.217-234; HALLIDAY, Fred: "Culture and international relations: delusions of difference," en *Cursos de Verano de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Vitoria-Gasteiz, 9-13 de julio 2007, p.228; GRAY, John: "Global Utopias and Clashing Civilizations: Misunderstanding the Present," en *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, vol. 74, 1998, número 1, 149-163; TIPSON, Frederik : "Culture Clash-ification. A verse to Huntington's Curse", en *Foreign Affairs*, vol. 76, 1997, número 2, pp. 166-169; REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit.

Con respecto a la primera crítica, queda sobradamente probado por la literatura científica la simplicidad de los argumentos huntingtonianos²⁶. No obstante, ha sido la combinación de las objeciones al esencialismo de su trabajo así como el miedo que su obra provoca los dos hechos que han tenido consecuencias importantes en la tendencia que impera actualmente para dar por terminada la utilidad de la cultura como concepto en la Ciencia Social. Obviamente, Huntington no es el único autor esencialista ni el responsable de que se haya investigado, de ese modo, en la disciplina. Sin embargo, ha sido la popularidad de sus tesis lo que le ha convertido a él y las ideas que sustenta en blanco de las críticas de un determinado modo de hacer ciencia.

El esencialismo es la crítica epistemológica principal que plantean los posmodernistas (y los no posmodernistas) al modo de investigar la cultura, al tratarse de un modo inadecuado de aproximarse a la realidad. En este sentido, da por hecho que hay un núcleo duro²⁷ cultural que no cambia ni se transforma con el paso del tiempo²⁸ porque actúa a modo de sello etnográfico permanente²⁹. Es más, siguiendo a Reeves³⁰, el esencialismo entra en los marcos teóricos cuando se asume la existencia ontológica del fenómeno como algo evidente y se cree que existen una serie de valores fundamentales, elementos e ideas, que pertenecen en exclusiva a una comunidad particular y que son esos elementos los que mantienen a esa comunidad unida³¹.

Sin embargo, el problema no estaría en el esencialismo y la cosificación de la cultura en sí misma sino en la ausencia de fuertes vínculos causales³² entre los elementos, es decir, si se entiende la cultura como *algo grande que hace cosas*³³. D'Andrade cita a Spiro y afirma que la cultura existe si se entiende ésta como herencia social³⁴, pero, entonces, esto resta al concepto valor explicativo, dado que es tautológico afirmar que la razón de ciertas prácticas o estilos de vida son culturales, y, a la vez, sugerir que la cultura es la causa de esas mismas prácticas³⁵.

A esta dificultad epistemológica, se debe añadir otra: los posmodernistas ponen el acento sobre la imposibilidad de identificar la cultura de una comunidad específica debido a la enorme diversidad interna con la que cuenta toda sociedad en términos de clase, educación, género, política, regional y ciudad³⁶. No obstante, esta constata-

²⁶ Sin pretensión de exhaustividad, se remite a la bibliografía de este artículo.

²⁷ SCHNAPPER, Dominique: *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, París, Ediciones Gallimard, 1991.

²⁸ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit., p. 72.

²⁹ El término de sello etnográfico permanente es una traducción propia (L.F.P) del término de P.G Wilson *ethnographic trademark*. Véase: REEVES, Julie: *Culture...* op.cit. p.70 y 71.

³⁰ *Íbidem*, p.78.

³¹ *Íbidem*.

³² D'ANDRADE, Roy: "Special Issue, Culture-A Second Chance?", en *Current Anthropology*, vol. 40, 1999 (suplemento, febrero), S-17.

³³ *Íbidem*.

³⁴ Spiro, en *Íbidem*.

³⁵ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit.

³⁶ Reeves, Julie: *Culture...* op.cit, p. 72; ABU LUGHOD, Lila: "Comments", en *Current Anthropology*, vol. 40 (febrero), 1999, pp.13-15.

ción evidente acerca de la pluralidad cultural de cada sociedad no es, como advierte Bruman, una cuestión que los posmodernistas hayan inventado³⁷. Desde sus inicios, los antropólogos han lidiado con este problema. También desde las RRII se han realizado marcos teóricos que dan cuenta de la diferencia³⁸. Por otra parte, resulta obvio que si se niega la mayor, es decir, la imposibilidad de conocer la cultura debido a su complejidad, no hay lugar para centrarse en cuestiones metodológicas acerca de cómo llevar a cabo ese conocimiento. Si por el contrario, se dan por válidas las propuestas teóricas que apuestan por investigaciones sobre temas culturales y relaciones interculturales, resulta posible plantearse reflexiones metodológicas acerca de cómo ha de llevarse a cabo ese conocimiento³⁹.

En todo caso, no se puede entender el ataque a que la cultura es sometida actualmente por diversos autores –internacionalistas o no-, si no es, entre otros factores, por un elemento en gran medida suscitado por la obra de Huntington, el ya mencionado miedo. Ahora bien, ¿por qué causa Huntington tanto temor en el mundo académico? Creemos que la alarma está motivada por dos razones. Un primer argumento es de índole posmodernista: se teme que el renovado interés por los aspectos culturales eclipse los procesos políticos y económicos así como las relaciones de poder que se encuentran tras una fachada cultural⁴⁰ de los conflictos⁴¹. Reeves reivindica, con razón, que las narrativas que se han hecho del fenómeno cultural, indefectiblemente, han afectado al modo de hacer política⁴².

Por otro lado, coincidimos con el argumento de Bruman cuando señala que hay algo incuestionable, y es que Huntington ha influido en el público actual más que cualquier estudio antropológico⁴³. Precisamente, su extendida influencia, así como la instrumentalización política de sus tesis para explicar (¿y provocar?) conflicto internacional, sean las causa del rechazo que suscita. En este sentido, la crítica de Reeves es un ejemplo ilustrativo. Cuestiona que la perspectiva antropológica sea la forma hegemónica de conceptualizar el concepto de cultura debido a que su parroquialismo, exaltador de la diferencia, genera narrativas discriminadoras y esconde relaciones de poder del estilo *we do not have to accept culture is the source of difference between us; it can be the language of commonality (...)* *As commentators, we have an intellectual duty not to create or fuel prejudice but to visualize conceptual solutions to problems*⁴⁴ o *This book began by doubting Margaret Mead's claim that*

³⁷ BRUMAN, Cristoph : "Writing for Culture: Why a successful concept should not be discarded", en *Current Anthropology*, vol. 40, 1999, número 1, y Idem: "Special Issue Culture-A Second Chance?", en *Current Anthropology*, vol. 40, 1999, número , págs. S1-S27.

³⁸ CALDUCH CERVERA, Rafael: "Conflictos internacionales culturales...", op.cit."

³⁹ FERREIRO, Lucía: "Los grupos de discusión como práctica de investigación en Relaciones Internacionales. Un caso práctico: marroquíes en la Comunidad Autónoma de Madrid" (artículo en proceso de revisión por pares; fecha esperada de publicación 2013).

⁴⁰ Las comillas son mías (L.F.P).

⁴¹ Véase entre otros REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit., p.185; GRAY, John: "Global Utopias and Clashing Civilizations: Misunderstanding the Present", en *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, vol. 74, número 1, 1998 (enero), 149-163.

⁴² Reeves, Julie: *Culture...*, op.cit., p.185.

⁴³ BRUMAN, Cristoph: "Writing for Culture...", op.cit.", p. S10.

⁴⁴ REEVES, Julie: *Culture...*op.cit. p. 184.

“we are our culture”. It ends with refuting the suggestion entirely. Not only is this idea ridiculous, but it is dangerous. It may be convenient and useful to totalize communities and to abstract stereotypes and generalities, but it is dangerous to absent politics, economics and other issues involving power from the scene⁴⁵.

Por último, y con respecto al concepto humanista de cultura, éste sigue actualmente en vigor, pero su influencia es menor. Su presencia se detecta en la diplomacia cultural de los Estados, que utilizan las manifestaciones artísticas como instrumentos de política exterior⁴⁶, a veces, con la intención de mostrar lo mejor de uno mismo, pero con una finalidad que no tiene por objetivo la búsqueda de la paz universal sino mostrar a otros pueblos la superioridad del propio modo de vida⁴⁷ o, simplemente, la instrumentalización de los productos culturales para obtener beneficios comerciales⁴⁸. La finalidad actual de la cultura humanista es distinta al periodo de entreguerras. Ahora, se trata de un instrumento más de política exterior que los Estados utilizan en su propio beneficio. En una toma de postura claramente normativa, Reeves lamenta que el concepto humanístico haya perdido el idealismo de búsqueda de la paz que caracterizó el periodo de entreguerras⁴⁹.

III. Civilización: origen, evolución y estado actual de la cuestión

III. 1 Origen y evolución

Como la cultura, la civilización tampoco ha tenido un sentido unívoco a lo largo del tiempo. Siguiendo el detallado trabajo que ha realizado Mazlish sobre el origen y evolución del concepto⁵⁰, este autor afirma que se puede situar el nacimiento del término en una fecha específica, 1756, cuando Víctor Riqueti Mirabeau escribió, en Francia, el libro *L'Ami des hommes: Traité de la population*, y otorgó al concepto dos acepciones distintas: en primer lugar, para referirse a una sociedad en la cual la ley civil ha sustituido a la militar; en segundo lugar, para designar a un grupo de personas finas y educadas⁵¹. Con respecto al primer uso del término, éste fue instituido con una clara voluntad política, la de ser la vara de medir⁵² que se aplicaría al Antiguo Régimen. Mazlish argumenta que, con independencia de la época, el concepto siempre va unido a la necesidad política de un contexto socio-histórico. Por ejemplo, en

⁴⁵ *Ibidem*, p.185.

⁴⁶ La obra más reciente publicada en el contexto español es la de MARCO, Elvira y OTERO, Jaime (eds.): *El discreto encanto de la cultura. Nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura: un enfoque práctico*, Madrid, Real Instituto Elcano y Ariel, 2012.

⁴⁷ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit.

⁴⁸ PARSONS, Anthony: “Vultures and Philistines: British Attitudes to Culture and Cultural Diplomacy”, en *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, vol. 61, 1984-5, número 1, (invierno), p.1-8.

⁴⁹ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit.

⁵⁰ MAZLISH, Bruce: “Civilization in a Historical and Global Perspective”, en *International Sociology*, vol. 16 (3), 2001, septiembre, pp. 293-300; MAZLISH, Bruce: *Civilization and its contents...*, op.cit.

⁵¹ *Ibidem*, p. 293.

⁵² *Idem*: *Civilization and its contents...*, op.cit., p.139.

el siglo XIX, el proceso civilizador sería la justificación de la conquista e imperialismo llevado a cabo por los europeos⁵³. En este sentido, se puede observar que no hay diferencia con respecto a la cultura. Ambos términos son instrumentalizados políticamente con finalidades opresoras. Con respecto a la segunda acepción, se puede ver como desde su misma concepción, civilización será sinónimo de uno de los sentidos que tiene el término cultura, que es cultivarse a sí mismo. La confusión terminológica entre cultura y civilización pervive hasta nuestros días ya que ambos términos son utilizados indistintamente. Dicho lastre implica que son bastante escasos los autores que distinguen ambos conceptos⁵⁴.

Cabe añadir a la mencionada doble acepción de Mirabeau, el continuo uso del concepto de civilización para designar el estatus de la mujer en una sociedad determinada⁵⁵. Sin embargo, mientras Mazlish no precisa en qué consiste ese estatus, Towns especifica que el estándar de civilización de los países europeos en el siglo XIX se fundamentaba, precisamente, en la exclusión política de la mujer y no en su inclusión⁵⁶. Sólo con el tiempo, este estándar es modificado en sentido inverso.

Según R.G Collingwood, a quien Gong cita en su libro *The Standard of Civilization in International Society*, el concepto de civilización da el salto al inglés dieciséis años después⁵⁷, en 1772, y se distinguen tres acepciones de la palabra en el Oxford English Dictionary: (1) *el proceso en sí mismo*; (2) *las condiciones a que da lugar en un determinado caso (el resultado del proceso)*; (3) *equivalente a "civilidad" tal y como lo entiende Boswell, es decir, como la condición ideal a la cual quien está tratando de civilizar a una comunidad desea que ésta llegue*⁵⁸.

Por lo tanto, dicho concepto nace vinculado a la idea de universalidad y de perfectibilidad secular de la sociedad que se lleva a cabo a través de la razón. Se trata, obviamente, del modelo representado por la Ilustración⁵⁹.

Braudel apunta que, a partir de 1819, el concepto se pluraliza y se comienza a hablar de civilizaciones⁶⁰. Si bien siempre que se use en su sentido ilustrado, la finalidad es la misma, es decir, la condición que han de alcanzar las distintas sociedades⁶¹. El término se pluraliza a raíz del descubrimiento del arte, la religión, la estructura de autoridad y el sistema social de sociedades como la egipcia y posteriormente la babilónica, mesopotámica o asiria, además de la india o china, la maya y azteca. Estas

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Entre los internacionalistas que sí distinguen ambos conceptos se encuentran Valle, Calduch, Wallerstein y Deutsch.

⁵⁵ MAZLISH, Bruce: *Civilization in a Historical...* op.cit. p. 294.

⁵⁶ TOWNS, Ann: "The Status of Women as a Standard of 'Civilization'", en *European Journal of International Relations*, vol. 15: 681, 2009, pp. 681-706.

⁵⁷ Gong cita a R.G Collingwood. Véase GONG, W. Gerrit: *The Standard of Civilization in International Society*, Oxford, Clarendon Press, 1984, p.47.

⁵⁸ Ibidem, p.47. Traducción (L.F.P).

⁵⁹ MAZLISH, Bruce: *Civilization in a Historical...*, op.cit., p. 294.

⁶⁰ BRAUDEL, Ferdinand: *Las civilizaciones actuales. Estudio de historia económica y social*, Madrid, Editorial Tecnos, 1973, p.15.

⁶¹ Ibidem.

sociedades son vistas por los occidentales como civilizaciones anteriores e inferiores que acaban conduciendo a la civilización en singular⁶².

Será a mediados del siglo XIX, cuando el concepto ya se ha generalizado ampliamente, y el término civilización comienza a ser utilizado por naciones que se quieren modernizar, siendo los casos de Japón⁶³ y Siam⁶⁴ los más representativos. Por lo tanto, a finales del XIX, civilización designa la superioridad occidental, primero moral, luego científica y tecnológica, además de hacer referencia a las sociedades complejas u occidentales frente a las simples o primitivas⁶⁵.

Sin embargo, en la concepción del europeo del siglo XIX, para formar parte del club de las naciones civilizadas que conforman la Sociedad Internacional (SI), resulta necesario que exista un proceso de socialización previo, por el cual los Estados asimilan las normas que regulan esa SI. Por lo tanto, se observa una evolución desde acepciones morales y políticas hasta institucionalizar un principio legal, en virtud del cual las naciones eran admitidas, o no, como parte de la SI⁶⁶.

No obstante, a pesar de ser un concepto jurídico que consta de diversos requisitos legales⁶⁷, se trataba de un término difícil de aprehender debido a los supuestos tácitos que conllevaba⁶⁸. Asimismo, la narrativa tradicional acerca de la expansión de la SI ha señalado que las misiones civilizadoras de Occidente legitimaban la agresión y expansión imperial europea. Sin embargo, el reciente trabajo de Phillips basado en un estudio de caso acerca de los debates parlamentarios habidos con respecto a la implicación de Gran Bretaña en la Segunda Guerra del Opio (1857) ponen de manifiesto que el uso de la violencia era un asunto muy controvertido y que la retórica civilizacional sirvió, según el momento, tanto para legitimar y justificar el uso de la violencia como para inhibirlo⁶⁹. Ya entrado el siglo XX, Marcel Mauss será de los

⁶² MAZLISH, Bruce: *Civilization in a Historical...*, op.cit.

⁶³ *Ibidem*, p. 296.

⁶⁴ ENGLEHART, Neil: "A Representing civilization: Solidarism, ornamentalism and Siam's entry into international society", en *European Journal of International Relations*, 16 (3), 2010, pp.417-439.

⁶⁵ MAZLISH, Bruce: *Civilization in a Historical...*, op.cit., p. 298.

⁶⁶ GONG, W. Gerrit: *The Standard...*, op.cit.

⁶⁷ Los requisitos legales son los siguientes: 1. *Un Estado civilizado garantiza los derechos básicos: vida, dignidad y propiedad; libertad de movimiento, comercio y religión, especialmente de los extranjeros.* 2. *Un Estado civilizado existe como una burocracia política organizada con eficacia para manejar la maquinaria del Estado y tiene cierta capacidad de auto-defensa.* 3. *Un Estado civilizado se adhiere al Derecho Internacional, incluidas las leyes de la guerra; también mantiene un sistema interno de cortes, códigos y publica leyes que garantizan justicia para todos en su jurisdicción, tanto para extranjeros como para ciudadanos nacionales.* 4. *Un Estado civilizado cumple las obligaciones del sistema internacional manteniendo adecuadas y permanentes avenidas para el intercambio diplomático y la comunicación.* 5. *Un Estado civilizado comparte las normas y prácticas aceptadas por la sociedad internacional civilizada.* Ver GONG, W. Gerrit: *The Standard...*, op.cit. pp. 14 y 15. Traducción (L.F.P).

⁶⁸ Supuestos tácitos es una traducción de la autora del término inglés "unspoken assumptions", que, según Gong, fue utilizado por James Joll en su obra *The Unspoken Assumptions. The Origins of the First World War* para referirse a "las reacciones instintivas, tradiciones y modos de comportamiento que, normalmente, se dan por sentadas y que, rara vez, se escriben en términos específicos". Ver GONG, W. Gerrit: *The Standard...*, op.cit. p. 21.

⁶⁹ PHILLIPS, Andrew: "Saving civilization from Empire: Belligerency, pacifism and the two faces of civilization during the Second Opium War", en *European Journal of International Relations*, vol. 18:5, 2012, pp.5-27.

primeros científicos sociales en utilizar el término en plural y sin afán jerarquizador sino con pretensiones puramente teóricas⁷⁰.

Por último, por breve que sea cualquier exposición que se realice de la evolución del concepto de civilización, no se puede dejar de mencionar la perspectiva sociológica desarrollada por Elias, el autor que más ha profundizado en el impacto de los procesos civilizadores en la evolución de la sociedad⁷¹. Para Elias, el proceso civilizador es el cambio en la conducta y el sentimiento humano en una dirección específica: el auto-control⁷². El fenómeno del hombre civilizado tiene su origen en la monopolización de la violencia por parte del Estado, así como en la recolección de impuestos⁷³. Esta transformación social incide en la psicología de los individuos que, a su vez, influye en la estructura social. En definitiva, el proceso civilizador es el resultado de sociedades complejas en las que para que éste funcione se requiere el auto-control de cada uno de sus miembros⁷⁴.

III. 2. El debate actual: ¿el fin de la cultura y la civilización?

Resulta lógico que la civilización se enfrente a las mismas críticas que la cultura, pues se trata de términos utilizados indistintamente. El análisis civilizacional también ha de bregar contra las acusaciones epistemológicas de esencialismo. Se critica la visión holística de las civilizaciones como una homogeneidad monolítica y estática. Frente a esto, se argumenta que están vagamente integradas dados los procesos de contestación interna que se producen en su seno, además de encontrarse en permanente situación de cambio⁷⁵.

Al igual que sucede con la cultura, también se llama la atención sobre la importancia de ser conscientes de las relaciones de poder que se establecen cuando se estudia el análisis civilizacional. Pasha pone como ejemplo la ira musulmana de la que habla Lewis como metáfora malévolas con gran capacidad para generar efectos perversos en la práctica de las RRII⁷⁶.

⁷⁰ KNÖBL, Wolfgang: "Path Dependency and Civilizational Analysis: Methodological Challenges and Theoretical Tasks", en *European Journal of Social Theory*, 13 (83), 2010, p. 85.

⁷¹ ELIAS, Norbert: *The Civilization Process. State Formation and Civilization (Vol. II)*, Oxford, Basil Blackwell, 1982 [1939]. Actualmente, Linklater aplica en RRII la conceptualización de Elias sobre el proceso civilizador para ver cómo se podría lograr que los seres humanos coexistan reduciendo el nivel de violencia. Véase LINKLATER, Andrew: "Dialogic politics and the civilising process", en *Review of International Studies*, 2005 (31), 141-154 y LINKLATER, Andrew: "Global civilizing processes and the ambiguities of human interconnectedness", en *European Journal of International Relations*, abril 2010 (16), pp.155-178.

⁷² ELIAS, Norbert: *The Civilization Process...*, op.cit., p. 229.

⁷³ Íbidem.

⁷⁴ Íbidem, p. 234.

⁷⁵ HALL, Martin y JACKSON, Thaddeus: "Introduction: Civilizations and International Relations Theory", en HALL, Martin y JACKSON, Thaddeus (2007): *Civilizational Identity. The Production and Reproduction of "Civilizations" in International Relations*, Nueva York, Palgrave Mac Millan, 2007, p.8.

⁷⁶ PASHA, Mustapha Kamal: "Civilizations, Postorientalism...", op.cit., p. 64.

Ante esta diagnosis, los reformistas buscan soluciones. Pasha afirma que el antídoto para desencionalizar se encuentra en aceptar la naturaleza política de los procesos de civilizaciones⁷⁷. En una línea similar, puede situarse a Knöbl, que, desde la Sociología, hace una crítica al trabajo realizado por analistas de las civilizaciones Marcel como Mauss y Shmuel N. Eisenstadt⁷⁸. Para Knöbl, si se desea saber por qué las civilizaciones persisten, la investigación ha de abrirse a la Sociología Política⁷⁹.

En definitiva, ciertas objeciones posmodernistas reformistas inciden en la importancia de lo politológico como variable que no se puede eludir si se pretende hacer un análisis certero. Otra serie de académicos siguen la órbita iniciada por Lila Abu Lughod y otros en Antropología y concluyen más radicalmente en el sentido de que la cultura y la civilización debe desaparecer como conceptos de la Ciencia Social. En RR11, representan este punto de vista Mazlish en relación con la civilización y Reeves con respecto a la cultura.

Para Mazlish, la noción de civilización ha dejado de ser útil para explicar el mundo por varios motivos. En primer lugar, se usa de forma irreflexiva existiendo una clara dicotomía entre el uso académico y el del público⁸⁰. El término tiene tantos significados y éstos se encuentran tan vacíos de contenido, que se acaba convirtiendo en un mero constructo ideológico⁸¹. Asimismo, es instrumentalizado con fines políticos para legitimar posiciones que dividen la realidad entre civilizados y bárbaros. En el trazado de este mapa mental, obviamente, el nosotros siempre se sitúa en el primer grupo. Y Mazlish avisa de que se trata de una situación que no va a cambiar⁸². Como se puede observar, el uso político⁸³ del concepto se convierte en un elemento clave para desechar un argumento como inválido. Cabe añadir a las ya señaladas objeciones, que ha quedado vacío de contenido porque ha sido subsumido por el concepto de cultura⁸⁴. Y por último, como se ha convertido en un fetiche⁸⁵ en el sentido sugerido por D'Andrade de explicación de todo, la conclusión es que no debería ser deconstruido sino destruido⁸⁶.

⁷⁷ *Íbidem*, p.73.

⁷⁸ KNÖBL, Wolfgang: "Path Dependency and Civilizational Analysis: Methodological Challenges and Theoretical Tasks", en *European Journal of Social Theory*, 13 (83), 2010, pp. 83-97.

⁷⁹ *Íbidem*, p. 94.

⁸⁰ MAZLISH, Bruce: *Civilization and its...*, op.cit., p.143.

⁸¹ *Íbidem*, p. 161.

⁸² *Íbidem*, p.147.

⁸³ MOGHADDAM, Arshin Adib: "A (short) history...", oñp.cit.; REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit.; HALLIDAY, Fred: "Culture and international relations...", op.cit.; GRAY, John: "Global Utopias...", op.cit.; TIPSON, Frederik : "Culture Clash-ification...", op.cit.

⁸⁴ MAZLISH, Bruce: *Civilization and its...*, op.cit., p.147.

⁸⁵ *Íbidem*, p.161.

⁸⁶ *Íbidem*. Sin embargo, tras esta destructiva crítica, argumenta que el término tendrá sentido en el futuro, sólo si se entiende en términos de civilización global/culturas locales y del correspondiente trabajo empírico en las interacciones entre ambas (p.160).

IV. Conclusiones

Ya sea desde la Antropología o desde las RRII, el posmodernismo ha gozado de cierto eco porque plantea cuestiones epistemológicas relevantes. Se ha tenido ocasión de comprobar que, debido a la confusión conceptual existente entre las nociones de cultura y civilización, las críticas que reciben son las mismas. Fundamentalmente, se pone de manifiesto el esencialismo y cosificación inherente a diversas concepciones de cultura/civilización en RRII, así como la intencionalidad político-ideológica de utilizar los conceptos para establecer jerarquías que legitimen desigualdades. Las críticas posmodernistas advierten del peligro de caer en tautologías, así como de otros procesos que están en juego además de los culturales. Ciertamente, hay que reconocerles el haber demostrado que, si se esencializa y cosifica, no se investiga bien.

Asimismo, han destacado los múltiples significados que han adquirido históricamente los conceptos y, por tanto, el escaso consenso que existe al respecto en el mundo académico en estas cuestiones. Pero, posiblemente, lo más importante que han demostrado es el peligro que conlleva la utilización política de los términos para crear jerarquías de poder. Se argumenta que se usa la cultura y la civilización como en su día se utilizó la raza para jerarquizar y posteriormente segregar a las personas. Dadas las consecuencias que tuvieron las teorías raciales de imperialismo y explotación de las colonias, así como el Holocausto judío, da pavor pensar que el ser humano haya ideado nuevos modos para llevar a cabo estos oscuros propósitos. Sin embargo, éstas críticas realizadas desde las RRII no son novedosas, sino una trasposición de los debates habidos en la Antropología.

Hasta aquí, estaríamos de acuerdo con las objeciones realizadas si se pretendiera con ello reformar los conceptos para hacerlos más operativos. Es decir, si se tratara de una investigación que procurara profundizar en las insuficiencias teóricas y aportar modos para entender la realidad de forma más precisa.

Sin embargo, las críticas deconstruyen narrativas concretas con la finalidad de desenmascarar intereses, siempre políticos y económicos, que, según se argumente, subyacen bajo una fachada cultural⁸⁷. No obstante, a este planteamiento cabe hacerle dos objeciones. En primer lugar, para los posmodernistas, los conflictos nunca tienen una base cultural. Se censura el esencialismo cultural para caer en un reduccionismo político y económico. Es más, igual que ocurre en otros ámbitos –por ejemplo, en desarrollo–, los posmodernistas no realizan propuestas alternativas⁸⁸. Se puede estar de acuerdo en que un concepto debe dejar de usarse porque no resulta útil para explicar la realidad –tal y como, en su día, ocurrió con la raza– pero, ¿cómo se habla entonces de la diferencia?, ¿qué nombre daremos a las distintas maneras de pensar, ver el mundo y comportarse entre los seres humanos? Estas consideraciones nos llevan a la segunda objeción que se realiza a los posmodernos. Reeves argumenta que los internacionalistas han tomado el concepto de cultura según fue elaborado en Antropología por los discípulos de Franz Boas y aplicado

⁸⁷ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit., p.185 y GRAY, John: “Global Uthopias...”, op.cit.

⁸⁸ DESAI, Radhika: “Post-Development”, en HASLAM, Paul, SCHAFER, Jessica y BEAUDET, Pierre (eds.): *Introduction to International Development. Approaches, Actors, and Issues*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

de forma acrítica en RRII⁸⁹. Sin embargo, ella desecha el concepto basándose en esas aplicaciones obsoletas que se han hecho del mismo en la disciplina. Es decir, cabría preguntarse si el debate es válido, si lo que se estuviera rechazando es la versión actualizada de cultura de ahora, no la usada hace más de cincuenta años. Sin embargo, se aboga por la defunción de una noción que, aunque ciertamente mal utilizadas en RRII, no es contemporánea. Por lo tanto, la crítica de Reeves se queda a medio camino, pues el problema no estaría en la conceptualización de nuestros días, lo cual no entra a analizar, sino en la aplicación deficiente y desfasada del término por parte de los internacionalistas. Sin embargo, precisamente, porque la investigación sobre el tema es escasa, también se han asumido de manera poco reflexiva las críticas posmodernistas que, como los propios conceptos de cultura y civilización, se han originado en otra disciplina. Por último, con respecto a Mazlish, no se profundiza en las civilizaciones en plural y cómo éstas han sido teorizadas. Grandes autores como Toynbee o Braudel ni siquiera son mencionados de pasada.

El artículo comenzó preguntándose acerca de la fundamentación de las críticas posmodernistas en el modo de investigar la cultura/la civilización dentro de nuestra disciplina y termina negando la validez del grueso de esas críticas porque se han situado en un plano meramente normativo⁹⁰ que conduce a un debate con poco fundamento por varios motivos. En primer lugar, con las aportaciones posmodernistas no se puede desarrollar alternativas que permitan tener un mejor entendimiento del fenómeno. Aunque se comparta la afirmación de Reeves, acerca de la importancia de cómo conceptualizar la diferencia, pues ésta informa acerca de las lentes con las que se está mirando la realidad⁹¹, no parece razonable desechar conceptos como no válidos sin tener otros con los que poderlos sustituir. En segundo lugar, los debates teóricos sin base empírica permiten a los intelectuales divagar en una torre de marfil, pero no sirven para avanzar y solventar las dificultades planteadas por unos conceptos que necesitan ser intelectualmente pulidos y metodológicamente más operativos.

Existe una carencia importante de pensamiento cultural originado desde las RRII para ver cómo afectan estos aspectos a la SI, lo cual tiene consecuencias negativas para comprender la realidad internacional en toda su complejidad. En temas culturales, las RRII van a ralentí. Mazlish y la propia Reeves plantean, años después, cuestiones que reciben atención en Antropología hace bastante tiempo. A modo de ejemplo, la prestigiosa revista *Current Anthropology* consideró que el debate acerca de la posibilidad de abolir la cultura como concepto era una cuestión que tenía la entidad de ser objeto de un número especial⁹². El número salió en 1999. El famoso escrito de Lila Abu Lughod, *Writting against cultura*, es de 1991. Veinte años des-

⁸⁹ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit.

⁹⁰ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit., p.184.

⁹¹ *Ibidem.*, p.180. *How we think about differences, which kinds of differences we "see" and how we categorize them, are all matters subject to debate. Whether we have thought about these differences in terms of states, classes, races or cultures is a matter of conceptual choice.*

⁹² Los argumentos señalados por Bruman a favor del mantenimiento del concepto son: (1) *Un concepto adecuado para designar grupos comunes de conceptos, emociones y prácticas que surgen cuando la gente interactúa regularmente*, en *op. cit.* (p. S1); (2) no hay razones lógicas pero sí pragmáticas para mantenerlo, como la economía comunicativa; (3) el público quiere mantener el concepto" (p. S11); (4) mantenerlo porque como se hace un mal uso de él, los antropólogos pueden proporcionar un conocimiento experto acerca de lo que realmente es (p. S13)..

pués, seguimos planteando cuestiones que los antropólogos ya están en proceso de superar, como puso de manifiesto *Current Anthropology*.

En la actualidad, el trabajo de campo, entre comunidades culturalmente diferenciadas, es decir, aquellas que adoptan la llamada perspectiva antropológica⁹³, es todavía algo incipiente en RRII. Por ejemplo, un aspecto apenas investigado es el estudio realizado desde una perspectiva de análisis micro para averiguar cómo los movimientos migratorios afectan a las relaciones interculturales entre comunidades, y, consecuentemente, a la SI⁹⁴.

Algo más avanzado se encuentran las investigaciones que adoptan una perspectiva humanística de la cultura. Los estudios culturales -que no se dedican a la alta cultura, sino a la cultura popular- son un campo crecientemente explorado en RRII. Tienen, sin embargo, el siguiente problema: su perspectiva excesivamente estatocéntrica, dado que se enfoca en analizar cómo un determinado producto cultural afecta la acción estatal en la esfera internacional⁹⁵. En definitiva, anular la entidad propia de lo cultural del análisis internacional supone no aprovechar la potencialidad de la disciplina como ámbito idóneo para estudiar los procesos culturales y civilizatorios debido a que puede suponer el marco integrador⁹⁶ desde el cual superar las carencias detectadas desde otras áreas de conocimiento⁹⁷.

⁹³ REEVES, Julie: *Culture...*, op.cit.

⁹⁴ Una excepción se encuentra en la siguiente tesis doctoral de FERREIRO, Lucía: *Migraciones internacionales...*, op.cit., disponible en: <<http://ciencia.urjc.es/bitstream/10115/11480/1/Tesis%20Lucia%20Ferreiro.pdf>>, [Consultado el 26/12/2012].

⁹⁵ Un ejemplo puede verse en WELDES, Jutta: "Going Cultural: Star Trek State Action and Popular Culture", en *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 28, 1999, número 1, pp. 117-134.

⁹⁶ VALLE, Sonia: *Cultura y civilización, un acercamiento...*, op.cit., p. 189.

⁹⁷ Para más información, véase *Ibidem.*, pp. 89-219.

Tres perspectivas para abordar la dimensión de la seguridad en las relaciones entre Chile y Japón entre 1930 y 1973

• John Griffiths Spielman

Doctor en Estudios Americanos, mención Asuntos Internacionales, Universidad de Santiago de Chile (USACH). Artículo que es parte del proyecto de investigación chileno Fondecyt N. 1110820, sobre la relación bilateral Chile-Japón entre 1930 y 1973.

PALABRAS CLAVE:

CHILE Y JAPÓN
RELACIONES BILATERALES ECONÓMICAS,
DIPLOMÁTICAS Y DE SEGURIDAD
COOPERACIÓN Y COMPETENCIA

KEY WORDS:

CHILE AND JAPAN
ECONOMIC, DIPLOMATIC AND SECURITY
BILATERAL RELATIONS,
COOPERATION AND COMPETITION

Resumen

El presente texto aborda la relación bilateral entre Japón y Chile desde la perspectiva económica, diplomática y de seguridad y de defensa, entre los años 1930 y 1973. El análisis fue realizado empleando tres variables teóricas referidas a la teoría del conflicto, relación trilateral y la influencia del sistema internacional en ambos Estados. Se destaca como variable dominante al pragmatismo entre la política de ambos Estados para superar las consideraciones estratégicas del momento y afianzar su relación económica.

Abstract

The current article is a research about the bilateral economic, diplomatic and security relationships between Chile and Japan from 1930 until 1973. In doing that effort, the main focus was on three theoretical views: conflict theory, trilateral relationships, and the influence of the international system on both states. The main findings are characterized by the pragmatism between the relationships of both states, where the economic variable played the key role undermining the security considerations.

Sumario

I. Introducción. II. Ausencia de conflicto: guerra de papel. III. Trilateralidad como factor determinante en las relaciones entre Chile y Japón durante la Segunda Guerra Mundial. IV. Sistema internacional. V. Conclusiones.

I. Introducción

El presente artículo tiene por finalidad abordar la relación bilateral entre Chile y Japón, en el período entre 1930 y 1973, desde la perspectiva de la relación diplomática y económica en lo general, abordando con mayor detalle y particularmente el ámbito de la seguridad y de la defensa. Dicha relación no se puede separar de la influencia del contexto internacional y de los principales eventos del período, como la Segunda Guerra Mundial, el inicio de la Guerra Fría y la gran influencia pre, durante y post II Guerra Mundial de los Estados Unidos de América, tanto a nivel global, como regional y particularmente en la influencia hacia la política exterior nacional, para con Japón.

Cualquier estudio sobre las relaciones entre Chile y Japón, en el ámbito de la seguridad en el periodo definido, debe considerar dos aspectos clave. En primera instancia, ambos países han sido, al menos teóricamente, formalmente beligerantes a partir de la declaración de guerra que Chile formulara el 12 de abril de 1945. En segundo lugar, cabe acotar que la posibilidad de enfrentamiento durante el período de conflicto siempre fue muy remota y sólo limitada al hecho de que elementos beligerantes afectaran el tráfico marítimo comercial de Chile hacia los principales mercados, a nivel global y regional. Más allá de lo anecdótico, que implica constatar la existencia de un estado de beligerancia que jamás se concretó, cabe analizar el fondo de la relación bilateral que da el fundamento a esta situación, motivo principal del presente artículo.

En este contexto, el elemento esencial es que ambos países no se encontraban en situación de conflicto hacia la década de 1940. De manera más precisa no tenían intereses contrapuestos y, en resumidas cuentas, fue el pragmatismo chileno el que hizo que Chile no entrara efectivamente en el enfrentamiento bélico. Surge la pregunta entonces respecto del motivo por el cual Chile decide declarar la guerra a Japón. La respuesta da cuenta de la trilateralidad en la relación. Al menos desde los inicios de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre Chile y Japón se encuentran determinadas por la influencia de los Estados Unidos, como actor ya global y como potencia dominante en el hemisferio primero, y luego como forjadora de la Alianza por el Progreso¹ en el contexto del bipolarismo que caracteriza la primera parte de la Guerra Fría.

Más tarde, la tendencia al multipolarismo y el crecimiento económico de Japón en la década de los años sesenta abrirían las puertas a una relación de carácter bilateral, cuya expresión más palpable se encuentra en la continuidad de las relaciones entre Chile y Japón a pesar de los cambios en Chile hacia el socialismo primero y un gobierno militar después. Esta evolución desde la trilateralidad a la bilateralidad se expresa en base a un pragmatismo cuyo asidero se encuentra en la complementariedad económica. En definitiva, estos son los elementos que permiten estructurar

¹ La Alianza para el Progreso fue un millonario programa de ayuda económica, iniciado en 1961, por un período de diez años. Dicho plazo fue diseñado para mejorar el desarrollo político, cultural, económico y social de Latinoamérica. Su origen se encuentra a nivel hemisférico, en la Declaración de Punta del Este, materializada por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), para el establecimiento de la mencionada Alianza para el Progreso, el 16 de agosto de 1961. En esta reunión se estableció el objetivo general y doce objetivos específicos de la iniciativa hemisférica.

la base de las relaciones entre Chile y Japón. Sus manifestaciones en el ámbito de la seguridad entonces oscilan desde una beligerancia, en el papel, hasta la cooperación en términos amplios de la seguridad.

A la luz de las observaciones planteadas se propone efectuar el presente trabajo abordando tres perspectivas teóricas para dar cuenta de la evolución en la relación entre ambos países en el periodo definido: teoría del conflicto, trilateralidad, y sistema internacional.

II. Ausencia de conflicto: guerra de papel

Entendemos que los conflictos², en general, tienen su origen en una diferencia de intereses o aspiraciones incompatibles *que inducen a las partes a enfrentarse en el intento de lograr su objetivo*³. Ello supone la existencia de una interacción social entre las partes involucradas, en esencia un punto de choque en el cual deben dirimir la disputa por medios pacíficos o violentos. Para Lewis A. Coser, el conflicto *significa una lucha con respecto a valores y derechos sobre Estados, poderes y recursos escasos, lucha en la cual el propósito es neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales*⁴.

Estas ideas nos invitan a revisar los procesos de política interna y económica de la década de 1930 con el fin de entender los motivos por los cuales Chile terminaría declarando la guerra a Japón, en la Segunda Guerra Mundial. La gran depresión del año 1929 es la gran protagonista, afectando la vida económica, social y política como una de las crisis que más ha afectado la historia de Chile. Ello obligaría al país a orientar y centrar la mirada más hacia el interior de este que a los eventos del escenario internacional.

Según cifras de Collier y Sater, las exportaciones de cobre, que representaban el principal ingreso del país, caen desde US\$111 millones en 1929 a US\$33 millones en 1933⁵. Por su parte, las salitreras reciben su golpe de gracia, entre 1929 y 1932. Las exportaciones de salitre se reducen en un 90%, mientras que, en el mismo periodo, las salitreras deben reducir cuatro quintos de la fuerza laboral⁶. Según explican Collier y Sater, las exportaciones totales de Chile se reducen en un 64% en 1932-33 en comparación con 1928-29, mientras que en el mismo periodo el poder de compra disminuye en un 84%⁷. Según el World Economic Survey, de 1923 a 1933

² En la literatura sobre el conflicto se asume que éste, en tanto da cuenta de intereses contrapuestos, puede reflejar la dimensión de público o privado. En el presente artículo, la noción de conflicto se referirá a su dimensión pública y de ésta la dimensión externa, que es la que regula la interacción entre los Estados del sistema internacional, que es el que, a su vez, requerirá nuestra atención. Su forma más extrema es el enfrentamiento bélico.

³ MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz: *Mediación y resolución de conflictos*, Ciudad de México, Paidós, 1999, p.17.

⁴ COSER, Lewis: *Las Funciones del Conflicto Social*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 8.

⁵ COLLIER, Simon y SATER, William F.: *A History of Chile, 1808-1994*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 221..

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

Chile habría sido el país más devastado por la depresión económica, alimentando la agitación política caracterizada por la influencia socialista y la intervención de militares en política. El restablecimiento del régimen constitucional, en 1932, por Arturo Alessandri da pie a la recuperación económica a mediados de los años 30, de la mano de un aumento en la participación del Estado en la economía mediante una política de desarrollo en el interior que reemplaza el tradicional modelo de crecimiento por exportaciones, aunque como aclaran Collier y Sater, la explotación de cobre continua siendo un factor económico vital⁸.

Por su parte, Japón, que se consolida como un Estado industrial en el siglo XIX, ya había desarrollado una potente industria militar hacia 1914 en base a un modelo de sustitución de importaciones y el interés por mantener un alto grado de preparación militar. Con una geografía carente de recursos naturales, esenciales para mantener el desarrollo industrial, el país dependía de los ingresos por concepto de exportaciones para financiar la importación de combustibles y materias primas. La crisis de 1929 golpea en forma severa la economía nipona, y hacia 1931 el valor de las exportaciones se reduce a la mitad, generando una fuerte disminución en los salarios reales y un fuerte aumento en la tasa de desempleo⁹. Así como en otras partes del mundo, la crisis provoca desconfianzas respecto de Occidente, lo que incita a Tokio a impulsar un nuevo expansionismo con el objeto de conquistar otros mercados en Asia. Ya en 1938, Japón controla Manchuria, Corea, Taiwán, y parte sustancial de China.

En síntesis, a lo largo de los años treinta, mientras Chile despliega esfuerzos por asentar un constitucionalismo democrático en política, Japón engendra un nacionalismo extremo en oposición a la occidentalización que influía las diferentes capas sociales, políticas y culturales del país. Mientras la influencia chilena se ve limitada al ámbito vecinal en la época, no sólo por su tamaño estratégico sino que por los embates de la crisis de 1929, que afecta severamente sus capacidades, Japón inicia un proceso de colonialismo tardío en Asia, donde Chile apenas albergaba intereses económicos.

Entonces, si bien las posturas políticas y económicas son divergentes en ambos países, no tienen un espacio común de choque, y, por ende, no se constituyen como una amenaza directa en relación al otro. Mientras el afán expansivo de Japón se orienta al continente asiático, el rango de acción de Chile se encuentra acotado al continente americano. Básicamente, no se constata la posibilidad de conflicto.

Es más, incluso se identifican algunas aproximaciones. En enero de 1934, el gobierno japonés anuncia que se encuentra evaluando la posibilidad de enviar un grupo de inmigrantes japoneses a Chile en el futuro cercano en razón de las condiciones climáticas de la región de Los Lagos, comparativamente mejores que las de Brasil¹⁰.

⁸ Ibidem. p. 235.

⁹ Michael ADAS, Michael: "The Great Depression", en *One-Half Century Of Crisis, 1914-1945*, 1992. En Internet: International World History Project, disponible el 5 de enero, 2013 en http://history-world.org/great_depression.htm.

¹⁰ "Japanese Consider Migration to Chile", en *The New York Times*, January 19, 1934. ProQuest Historical Newspapers.

Por otra parte, a mediados de 1937, Chile se encontraba en negociaciones secretas con Japón para venderle la Isla de Pascua, aparentemente debido a la difícil situación financiera. Esta oferta se habría extendido también a Estados Unidos, Inglaterra y Alemania. Estas conversaciones además de resaltar los problemas financieros de Chile y la mirada hacia el interior, permiten identificar que, en la época, Chile no tiene el interés ni la capacidad para mantener una proyección hacia la Polinesia..., menos hacia el continente asiático. Junto con lo anterior, el hecho que Japón declinara la oferta, *aparentemente considerando a Isla de Pascua de insuficiente valor geopolítico para los intereses particulares de su Majestad Imperial de la época*¹¹, permite concluir que no existió una superposición de intereses geográficos, a lo menos.

Otra instancia de acercamiento entre Chile y Japón, en la década de los años 30, se produce en torno al suministro de cobre como recurso estratégico para la industria nipona, crítico para alimentar la maquinaria bélica que desarrollaba ese país. De hecho, las 559 toneladas métricas de barras de cobre, que Chile exportó en 1938, aumentaron a 14.460 toneladas métricas en 1940¹². En el año 1940, Japón ya constituía el tercer destino de exportaciones de Chile con un 4,5% del total.

En términos comparativos, cabe anotar que Estados Unidos constituía en la época el principal mercado de las exportaciones de Chile, las que aumentaron significativamente de un 30,5% del total, en 1939, a un 58,3%, en 1940. Podemos decir al respecto que la dependencia de Chile frente a Estados Unidos pasó a ser significativa. Ello permite al año siguiente, en septiembre de 1941, el anuncio por parte de Estados Unidos de la existencia de conversaciones buscando acuerdos con Chile para la adquisición de metales estratégicos y críticos, siguiendo un esquema similar al que ya habían alcanzado con México y Brasil -también había conversaciones en curso con Argentina y Perú-. El aumento de la demanda, por parte de Estados Unidos, y el inicio de las conversaciones con países proveedores de recursos naturales se lleva a cabo en el marco de una estrategia de Washington para bloquear el desarrollo económico de los países del Eje, absorbiendo la oferta disponible en el hemisferio. Al respecto, es esencial tener en consideración que Japón se ve obligado a expandir sus operaciones bélicas, a fines de 1941, buscando garantizar el acceso a recursos naturales básicos para asegurar su desarrollo, crecimiento y liderazgo regional. De hecho, el ataque a Pearl Harbor, en diciembre de ese año, lo ejecuta Japón con el objeto de neutralizar la flota estadounidense en su expansión por el sureste asiático.

Los antecedentes señalados indican, por una parte, la vulnerabilidad de Chile en el escenario mundial en la etapa de gestación de la Segunda Guerra Mundial; y, de manera bastante notoria, el aumento en la dependencia a Estados Unidos en el contexto de una estrategia de Washington por limitar las opciones de Japón y las países del Eje. Estos antecedentes nos invitan a revisar la siguiente perspectiva relativa a la trilateralidad en las relaciones entre Chile y Japón.

¹¹ FISCHER, Steven Roger: *Island at the end of the World. The turbulent history of Easter Island*, London, Reaktion Books, 2005, p. 193.

¹² A. HUBBARD, Deborah A.: "Japan Losing Chile Copper", en *Far Eastern Survey*, vol. 10, nº 21, nov., 1941, pp. 249-250.

III. Trilateralidad como factor determinante en las relaciones entre Chile y Japón durante la Segunda Guerra Mundial

La trilateralidad es un concepto acuñado por Bárbara Stallings para referirse a la injerencia de Estados Unidos en las relaciones entre Japón y los países de América Latina. Desde esta perspectiva, se observa que, aunque las relaciones con Japón obedecen eminentemente a intereses e intercambios económicos, se incorporan también condicionantes ideológicas y políticas determinadas por los cambios en el orden mundial. A juicio de la autora, en este punto se identifica a Estados Unidos como tercer actor interviniente en la relación en la medida en que su impronta, en el escenario internacional y específicamente en su espacio de influencia, provoca la limitación o activación en las relaciones bilaterales¹³, donde Chile no es la excepción.

A juicio de César Ross, la trilateralidad en las relaciones entre Chile y Japón es incuestionable, sin embargo, a su juicio, se produjo un espacio de maniobra entre ambos países ante la aparentemente irresistible influencia de Estados Unidos¹⁴. A modo de discusión, es posible identificar todo ello, más en el periodo de la postguerra que durante la Segunda Guerra Mundial, como veremos más adelante, en razón de los cambios del sistema internacional desde el bipolarismo al multilateralismo.

III.1. En torno a la entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial

Como indicamos recientemente, antes que Estados Unidos entrara directamente en la Segunda Guerra Mundial, ya había iniciado una estrategia para limitar las posibilidades de desarrollo de los países del Eje. De este modo, se observa que el acercamiento a Chile y otros Estados proveedores de recursos naturales de carácter estratégico en el hemisferio es de índole comercial y política. En el caso chileno, ello se refleja en un fuerte aumento en el comercio con Washington, al punto que en 1940 el 58,3% de las exportaciones de Chile tienen como destino a Estados Unidos, versus un 4,5% con destino a Japón.

Es, en este contexto, que Tokio decide implementar la expansión del imperio en el sureste asiático hacia territorios bajo dominio de Reino Unido como la Malasia británica, y de los Países Bajos como las Indias Orientales Neerlandesas, con el objeto de controlar el suministro de recursos naturales como el petróleo y el caucho. Un elemento crítico de esta nueva fase expansiva consistía en anular la capacidad de respuesta de la flota de Estados Unidos estacionada en Hawaii, fuerza que tenía el potencial de frenar la maniobra. De esta forma, se lleva a cabo la *Operación Hawaii* u *Operación Al*, es decir, el ataque a Pearl Harbor.

¹³ STALLINGS, Bárbara: *Japón, los Estados Unidos y la América Latina. ¿Hacia una relación trilateral en el hemisferio occidental?*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹⁴ ROSS, César: *Chile y Japón 1973-1989. De la incertidumbre a la alianza estratégica*, Santiago, LOM Ediciones / Universidad de Santiago, 2007, p. 24.

A partir del ataque a Pearl Harbor, el 7 de diciembre de 1941, se inicia una nueva dinámica en términos de seguridad en las relaciones entre Chile y Japón. Desde este momento, Estados Unidos impone sus herramientas para hacer de ésta una relación trilateral.

El gobierno de Chile condena el ataque japonés como un acto de agresión a un miembro de la Comunidad Internacional, en contra de los acuerdos internacionales. Según Andraca, *la actitud de censura se hizo cuidando no insinuar y mucho menos significar alineamiento de Chile con los Estados Unidos*¹⁵. El interés de Chile por proyectarse al mundo siguiendo una tradición de independencia política se extiende incluso ante los esfuerzos de Estados Unidos por reunir al hemisferio en torno a su causa.

El ataque a Pearl Harbor y las declaraciones de guerra de Alemania e Italia en contra de Estados Unidos, el 11 de diciembre de 1941, motivaron a los países del hemisferio occidental a reunirse en la tercera reunión de consulta¹⁶, celebrada en Río de Janeiro a inicios del año 1942. En dicha reunión, y en su artículo XXXIX, se estableció la recomendación para la *inmediata reunión en Washington D.C. de una comisión compuesta por técnicos militares y navales a objeto de estudiar y recomendar las medidas necesarias para la defensa del continente*¹⁷. Dicho antecedente se convirtió en el informe más inmediato que originó la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID). Esta organización forma, hoy, parte del conjunto de organismos que conforman el sistema interamericano, siendo creada para lidiar con amenazas externas de naturaleza militar. De ahí, su nombre.

Al respecto, podemos afirmar que, a partir del ataque japonés a Pearl Harbor, y a instancias de Estados Unidos, se configura el primer pilar del sistema de seguridad y defensa hemisférico, pero, más aún en razón del tema que nos convoca, es, en este momento, cuando la trilateralidad se manifiesta en su máxima expresión en términos de las relaciones del continente americano con Japón en el ámbito de la seguridad, no tanto con Chile y Argentina, por supuesto que aguardarían varios meses antes de seguir las directrices de Washington, sino con el hemisferio en su conjunto.

Aparte del hecho esencial de que Chile no tenía ningún conflicto de intereses directo con Japón que justificara entrar en guerra con ese país, Chile tenía una serie de preocupaciones estratégicas que considerar ante la posibilidad de dar término a las relaciones diplomáticas con los países del Eje y la eventualidad de declararles la guerra, tales como la larga costa en El Pacífico y el hecho de que la mayoría de la población se asentaba allí; la vulnerabilidad de la costa ante una limitada fuerza militar, luego de años de restricciones económicas como consecuencia de la crisis de 1929; la vulnerabilidad de la marina mercante ante los ataques de submarinos de países del Eje, y, en razón del aumento de exportaciones de minerales a EEUU (aumento de tráfico), además del hecho de que en, ese entonces, la economía dependía

¹⁵ ANDRACA BARBÁS, Roberto de: "Relaciones entre Chile y Japón: un siglo de acercamiento", en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 39, n° 154, julio-septiembre, 2006, pp. 147-167.

¹⁶ En dicha reunión Estados Unidos solicitó romper relaciones diplomáticas con Japón, Alemania e Italia. Con la oposición de Argentina y Chile, finalmente se aceptó sólo recomendar la ruptura de relaciones diplomáticas.

¹⁷ El artículo XXXIX del texto final de la Tercera Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, efectuada en Río de Janeiro, Brasil, desde el 15 al 28 de enero de 1942.

del comercio exterior; la legítima duda por parte de La Moneda de la capacidad de Estados Unidos para prestar asistencia militar, luego que Japón hundiera prácticamente la flota Pacífico de Estados Unidos; la incapacidad estratégica de Chile para proteger el comercio y comunicaciones con la Isla de Pascua, y ni qué decir de su costa, y el proceso electoral en Chile, es decir, las elecciones presidenciales de 1942 y la presencia de una influyente colonia de inmigrantes alemanes e italianos que se opondrían a una eventual declaración de guerra o términos de relaciones diplomáticas con los países del Eje.

Ante este escenario, mientras el gobierno de Japón afirma al senador Maximiano Errázuriz que en cuanto Chile se mantuviera neutral su marina mercante permanecería segura¹⁸, el Secretario de Guerra de Estados Unidos, Robert Patterson, cuestiona las ventajas que Chile rompa relaciones con Japón al observar la necesidad que el Departamento de Guerra tiene del cobre chileno y la inmunidad de los buques que lo transportan¹⁹. En el análisis estadounidense, las ventajas de la ruptura de relaciones entre Chile y Japón eran las siguientes: el término del comercio entre Chile y Japón, el fin de la influencia de los países del Eje en Chile y el establecimiento de un buen ejemplo para el resto de América Latina²⁰.

En este marco, se despliegan los aparatos de inteligencia de los adversarios en Chile y se inicia una serie de actividades diplomáticas en torno a la necesidad de obtener información del otro y aproximar a La Moneda a la esfera propia de influencia. De hecho, Japón albergaba en Chile uno de sus puestos de escucha y mantenía una activa red de información que tenía conexiones con la red de espionaje alemán²¹. En septiembre de 1942, la legación japonesa gastaba treinta veces más, por el envío de comunicaciones telegráficas cifradas, que al principio de la guerra²².

Las acciones de espionaje japonés derivan en una serie de arrestos y deportaciones de ciudadanos japoneses en Chile, al punto que Tokio advierte que, en respuesta al respeto japonés por buques registrados con la bandera chilena en alta mar, los chilenos debieran tratar a los ciudadanos japoneses con respeto²³. Las principales preocupaciones de la legación de Japón en Chile tienen relación con la protección de los intereses de los 600 habitantes japoneses en Chile y los 32.000 en Perú; las inversiones japonesas en Chile y la forma de protegerlas mientras durara la guerra; el monitoreo de las actividades de guerra de los Aliados en el hemisferio; la recolección de información relativa a los envíos de carga Aliados, y los intentos por adquirir materiales de carácter estratégico²⁴.

A fines de 1942, el gobierno del presidente Ríos ya marcaba una tendencia a la ruptura de relaciones con los países del Eje, respecto de lo cual la legación japonesa en Chile intensifica gestiones para evitar un cambio en el statu quo, incluso reparti-

¹⁸ MOUNT, Graeme S.: *Chile and the Nazis. From Hitler to Pinochet*, New York, Black Rose Books, 2002, p. 67..

¹⁹ *Ibidem.*, p. 113.

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.*, pp. 90, 93 y 96.

²² *Ibidem.*, p. 116.

²³ *Ibidem.*, p.94.

²⁴ *Ibidem.*, pp.94-95.

do coimas entre políticos nacionales²⁵. Como ya se ha podido demostrar, las amenazas por parte de Japón fueron recurrentes en la dinámica de la relación bilateral. Entre ellas, destaca la que formula el vocero del gobierno nipón, Tomokazu Hori, en noviembre de 1942 cuando señala que *si Chile abandona su actitud neutral, dicho país arriesgará consecuencias militares, políticas y económicas, las que constituirán no sólo un peligro para su navegación, sino que, en la práctica, traerán sufrimiento a su propio pueblo*²⁶.

Desde el ataque a Pearl Harbor hasta el momento en que Chile decide dar término a las relaciones con los países del Eje, la relación entre Chile y Japón se desarrolla en torno al pragmatismo mutuo entre ambos países. Por parte de Japón, asentando una base para el espionaje en la región en apoyo a sus operaciones de guerra, y, del lado Chile, observando el escenario con cautela con el objeto de proteger sus propios intereses. Chile no se opuso a Japón mientras el imperio tuvo capacidad de respuesta. Tampoco enfrentó al Eje mientras debía contar con el voto del electorado de las colonias italiana y alemana para las elecciones presidenciales de 1942. Las victorias de Estados Unidos en las batallas de Midway, Guadalcanal y las Islas Salomón implicaron un cambio en el escenario estratégico. Difícilmente Japón tendría a su alcance la costa del Pacífico en Suramérica, al punto en que el gobierno de Ríos se abre a la posibilidad de dar término a la neutralidad del país.

Desde otra perspectiva, la asistencia de Washington a los países de la región se incorpora al proceso de toma de decisiones en Chile. A fines de 1942, ya era claro que Estados Unidos estaba en posición de prometer armas y municiones a Chile e incluso amenazar con represalias económicas si es que no renunciaba a su neutralidad, mientras que Japón carecía de esa capacidad. Este hecho cobra especial significado cuando la ayuda militar entregada por Washington a Bolivia y Perú comienza a inclinar la balanza estratégica subregional, generando consecuentemente el interés de Chile por formar parte de la red de defensa hemisférica, al punto en que La Moneda solicitó entrega de armas para defender el continente. Y, aunque el suministro fue denegado mientras Chile no rompiera relaciones con los países del Eje²⁷, el país se convirtió, por ende, en un incentivo para alterar el statu quo. El tema fue parte de las conversaciones entre el enviado personal del presidente Ríos, el entonces ministro de Interior Raúl Morales, quien fue a Washington a conversar con el presidente Roosevelt en busca de garantías antes de romper relaciones con los países del Eje²⁸.

Como consecuencia de lo anterior, el escenario estratégico es propicio para la suspensión de relaciones con Japón y los países del Eje. Con el objeto de tomar una decisión democrática, el presidente Ríos eleva la consulta al Senado respecto de la continuidad de la neutralidad. Es entonces cuando el cuerpo legislativo decide romper relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón con una votación de 30 a favor y 10 en contra²⁹. Según Andraca, *el apoyo chileno al bloque aliado respondió*

²⁵ Ibidem., p. 125.

²⁶ "Chile Angered by Japan, Which Hands Out Threats", en *The New York Times* Nov. 19, 1942. In ProQuest Historical Newspapers.

²⁷ MOUNT, Graeme S.: *Chile and the Nazis...*, op.cit., p. 123.

²⁸ Ibidem., pp. 127-128.

²⁹ "Chile Follows Traditions in Breaking With Axis", en *Los Angeles Times*, January 21, 1943. In ProQuest Historical Newspapers.

*a coyunturas internas y es lícito afirmar que el entusiasmo iba de tibio a frío. Nada había contra Japón. Fue la presión de Estados Unidos, la actitud solidaria hacia los países de la región, y la acción política de sectores de izquierda que llevaron a suspender las relaciones bilaterales el 20 de enero de 1943*³⁰. Los datos reseñados hasta el momento indican que el escenario fue un poco más complejo de lo que indica Andraca. No fue sólo la presión de Estados Unidos sino que la decisión obedeció a los intereses estratégicos de Chile y una adecuada lectura del panorama internacional. No obstante, pero el elemento clave es que no había conflicto directo con Japón.

Luego del cierre de las respectivas legaciones en Tokio y Santiago, el intercambio entre ambos países queda sujeto a la liberación de los respectivos jefes de misión diplomática. Las gestiones del intercambio se extienden por casi un año después de que el gobierno japonés arrestara al embajador Labra y, en represalia, Chile retuviera al embajador Yamagata³¹.

Dos años pasarían entre el término de las relaciones diplomáticas con Japón y la declaración de guerra. La votación se hace en el Congreso, con una unanimidad por parte del Senado y la Cámara de Diputados con setenta votos a favor y dos abstenciones³². Un cable del *The New York Times* comenta que *el apoyo general del público fue incuestionable, aún ante la ausencia total de manifestaciones, en lugares públicos*³³. Los elementos clave en este proceso son la cautela y el pragmatismo del gobierno chileno, al punto en que no declara la guerra en contra de Alemania ni de Italia, y la declaración en contra de Japón sucede recién en febrero de 1945. Japón se rendiría incondicionalmente en agosto del mismo año, sin que se haya registrado ningún enfrentamiento directo o indirecto entre ambos Estados.

Barros Van Buren explica que Estados Unidos presionó a Chile a declarar la guerra a Japón como condición para que fuese aceptado como país miembro fundador de Organización de Naciones Unidas (ONU)³⁴. Por su parte, Collier y Sater afirman que Ríos asegura un puesto para Chile en Naciones Unidas al incorporarse al grupo de los Aliados³⁵, firmando la Declaración de la ONU inmediatamente después de la declaración de guerra en contra de Japón³⁶. Por su parte, una nota publicada por los *The Angeles Times* da por sentada la relación directa entre la declaración de guerra y la pertenencia a Naciones Unidas cuando señala que *Chile una vez más ha sido consecuente con la tradición liberal tan característica tanto de su política interna como de relaciones exteriores, en consecuencia ha tomado su lugar entre los Estados de Naciones Unidas, los cuales están felices de dar la bienvenida a Chile en sus filas*³⁷.

³⁰ ANDRACA BARBÁS, Roberto de: "Relaciones entre Chile y Japón...", op.cit.", p. 163.

³¹ MOUNT, Graeme S.: *Chile and the Nazis...*, op.cit., p. 140.

³² "Chile's Public Backs War Against Japan", en *The New York Times*, April 13, 1945. ProQuest Historical Newspapers.

³³ Ibidem.

³⁴ BARROS VAN BUREN, Mario: *La Diplomacia Chilena en la Segunda Guerra Mundial*, Santiago, Ediciones Arquen, 1998.

³⁵ COLLIER, Simon y SATER, William F.: *A History of Chile...*, op.cit., p. 245.

³⁶ Ibidem., p. 245.

³⁷ "Japanese Consider...", op. cit."..

En este punto, es relevante destacar que, además de las ya señaladas actividades de espionaje que se realizan en territorio chileno durante la Segunda Guerra Mundial, se empleó, a partir de 1943, el territorio de la Isla de Pascua con el fin de monitorear la actividad naval japonesa o alemana en la zona. Una vez que Chile renuncia a su neutralidad, se despliega en la isla una fuerza de tarea de la Armada de Estados Unidos junto con un grupo de marines. Y, montado un puesto de radio, permanecieron cinco marinos a cargo de su operación. Cuando Chile declara la guerra a Japón, la Isla de Pascua pasa a formar parte de la línea de defensa militar de los Aliados, representando el último punto en el Este³⁸. El puesto es abandonado en 1945 al término del conflicto bélico³⁹.

III.2. La reconstitución de relaciones

La reconstitución de relaciones entre Chile y Japón fue aparentemente lenta considerando que no hubo acciones bélicas con Chile. Sin embargo estuvo sujeta al proceso de transformación estructural del propio Japón y a los plazos de la restitución de relaciones con Estados Unidos. Indicador clave al respecto es que el acuerdo en torno al restablecimiento se hace sólo después de la firma del Tratado de Paz entre Estados Unidos y Japón en 1952, pero antes de su entrada en vigencia. Así, las relaciones plenas se inician el 7 de octubre de 1952, Y no deja de llamar la atención que el hecho se produjera en la misma ciudad de Washington. Ambas embajadas estuvieron oficialmente constituidas en mayo de 1957. A partir de entonces las relaciones han sido estables y consistentes.

IV. Sistema internacional

Al término de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, se da inicio a la configuración de un nuevo orden internacional de carácter bipolar bajo el liderazgo de las dos nuevas superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, que compiten por esferas de influencia a escala global, con el interés de imponer su propia ideología. Se configura un sistema de alcance mundial compuesto por dos bloques con visiones del mundo antagónicas, que finalmente mantendrían una relación de conflicto hasta que una de las dos, la Unión soviética, colapsa en 1991. Desde 1945 a 1991, la Guerra Fría se caracteriza por las divisiones ideológicas y políticas de las dos superpotencias y sus respectivas zonas de influencia, en donde la tensión se centra en el conflicto entre liberalismo y marxismo.

A juicio de Lowe, la configuración del nuevo sistema internacional toma unos diez años en tomar forma en Asia y en el Pacífico⁴⁰. Mientras, hasta 1952, Japón se encuentra militarmente ocupado por Estados Unidos, el país implementa una serie de transformaciones con el objeto de recuperarse de la devastación ocasio-

³⁸ FISCHER, Steven Roger: *Island at the end of the World...*, *op.cit.*, pp. 194-195.

³⁹ *Ibidem.*, p. 195.

⁴⁰ LOWE, David: "Australia and Japan after the Second World War: Constructing new futures in Asia", en *The Otemon Journal of Australian Studies*, vol. 35, 2009, pp. 123-133.

nada por la Segunda Guerra Mundial. En 1947, redacta una nueva Constitución, que limita a Japón a acotar su desarrollo bélico a la autodefensa con un presupuesto limitado⁴¹. Sin embargo, se convierte en aliado estratégico de Estados Unidos en Asia, cuando pasa a formar parte de la estrategia de contención del comunismo en el Pacífico, estableciendo una línea imaginaria junto con Corea del Sur, Taiwán y las Islas Aleutianas al sur de Alaska, contando, de este modo, con la protección militar de Washington. Tanto las restricciones al desarrollo bélico como la condición de país aliado favorecen las condiciones para que Japón se centre en transformar su economía y dinamizar el país devastado por el esfuerzo bélico. Con un marcado énfasis en la industria, alcanza pronto la condición de país desarrollado.

Los factores esenciales que favorecen el proceso son la inversión de capital público y privado en materias de desarrollo, la absorción de tecnología occidental y la reforma agraria, entre otros⁴². En este orden de cosas, destaca, además, la consolidación de un estable sistema político de la mano del partido Liberal Demócrata, que, a partir de 1955, fusiona a los partidos conservadores que deciden abandonar los antagonismos prebélicos para *formar un partido que cohesionara los antiguos intereses políticos con las nuevas demandas impuestas por las metas del rápido crecimiento en el que se había embarcado Japón*⁴³. De este modo, entre 1953 y 1971, Japón mantuvo una tasa de crecimiento de 8,8% promedio, superior a la de todos los países desarrollados⁴⁴. Desde otro punto de vista, los datos indican que, entre 1950 y 1973, la tasa media anual de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) a precios constantes en Japón fue de 9,3%⁴⁵.

Chile, en cambio, constituye un territorio en disputa en el contexto de la Guerra Fría, junto con gran parte de América Latina donde se manifiesta una tensión creciente en torno al surgimiento de grupos guerrilleros que buscan controlar el Estado por medio de luchas revolucionarias. En Chile, se empieza a dividir la sociedad, separándose en dos polos en la medida en que se agudizan las disputas ideológicas a nivel mundial, frente a la guerra de Vietnam, la revolución cubana y la injerencia de las superpotencias en el país. Centrado en los propios problemas de política interna, Chile busca fórmulas de desarrollo, oscilando entre la expansión de la influencia del Estado sobre las condiciones de vida de la población y la búsqueda de modelos de desarrollo a partir de la misión Klein Saks (1955-58), mientras se busca ampliar la cobertura de las distintas áreas de bienestar social, en especial en la década de 1960.

Amerita destacar, en este contexto, que mientras el gobierno de Frei (1964-1969) recibe la ayuda económica de Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso que tiene el objeto de generar condiciones económicas favorables para contrarrestar el influjo del comunismo en el marco de la Guerra Fría, Chile elige como presidente a Salvador Allende quien inaugura en 1970 el primer gobierno

⁴¹ La Fuerza de Autodefensa de Japón se establece en 1954.

⁴² LÓPEZ VILLAFANE, Víctor: *La Nueva Era del Capitalismo. Japón y Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico 1945-2000*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno Editores, 1994, pp. 22-24.

⁴³ *Ibidem.*, p. 23.

⁴⁴ *Ibidem.*, p. 21.

⁴⁵ ROSS, César: *Chile y Japón 1973-1989...*, *op.cit.*, p. 35.

socialista electo democráticamente. El panorama de los conflictos vecinales también es difícil. Los diferendos con Argentina derivan en la muerte del teniente Merino en Laguna del Desierto en 1965.

En este ámbito, se desarrolla lo que Ross denomina como la segunda fase en las relaciones entre Chile y Japón, correspondiente a inversión y comercio que se lleva a cabo específicamente entre 1953 y 1973⁴⁶. En términos de Seguridad y Defensa, mientras Japón se constituye en socio estratégico de Estados Unidos que cuenta con su protección militar en razón de su posicionamiento geoestratégico, Chile debe lidiar con un escenario vecinal complejo y uno interno convulsionado. En este sentido, las opciones de intercambio en seguridad son limitadas. Destaca la cooperación mutua entre Chile y Japón ante desastres naturales, particularmente en ayuda solidaria ante eventos de magnitud, pero en especial en cuanto al intercambio de información técnica referida a movimientos telúricos y maremotos, que se remonta al año 1960, es decir, después del seísmo terremoto en Valdivia⁴⁷.

Desde otra perspectiva, destacan los esfuerzos del gobierno de Salvador Allende por crear lazos de comercio con Japón en miras a suministrar materias primas esenciales para su auge industrial. Ello se lleva a cabo por medio de una serie de encuentros en el marco del Pacto Andino, compuesto, en 1971, por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, y liderado entonces por Juan Somavía⁴⁸. El mismo año, el gobierno de Chile sella un acuerdo para vender hierro de Huachipato a Mitsubishi en un periodo de 12 años⁴⁹. El acuerdo se ve como un primer paso para expandir el comercio entre Japón y el Pacto Andino. Es esencial dar cuenta que, en este proceso, se manifiesta el pragmatismo nipón. En este sentido, como aliado estratégico de Estados Unidos decide, de igual forma, desarrollar comercio de recursos estratégicos para su industria con un país como Chile que, por entonces, se encuentra más cercano al otro lado del sistema bipolar. Posteriormente, los sucesos del 11 de septiembre de 1973 en Chile y el rápido reconocimiento del gobierno militar por parte de Japón darían cuenta de la especificidad económica de la relación y el pragmatismo realista según establece Ross⁵⁰.

Otra instancia en la relación bilateral se identifica en la formación de profesionales de la seguridad y defensa chilenos en la disciplina del Judo. Se incluye en el presente estudio en razón de su rol formativo tanto en la Escuela Naval de la Armada como en razón de la expansión de la disciplina en las demás fuerzas armadas y policiales a partir de la década de 1950. La historia se remonta a 1910 cuando llega a Valparaíso Yunió Kawada como instructor de Judo de la Escuela Naval. La práctica se expande a diferentes ámbitos de la vida civil y militar hasta que, en 1954, se funda la Federación Chilena de Judo, cuyo primer presidente es Tsuguo Suzuki. En ese tiempo la Infantería de Marina ya tenía su propia agrupación de Judo y organiza el primer campeonato nacional junto con la Escuela Naval y otros clubes fundadores de

⁴⁶ Ibidem., p. 24.

⁴⁷ ANDRACA BARBÁS, Roberto de: "Relaciones entre Chile y Japón...", op.cit., p. 165.

⁴⁸ DIUGUID, Lewis H.: "Chile Seeks New Trade With Japan", en *The Washington Post*, December 2, 1971. ProQuest Historical Newspapers.

⁴⁹ UPI: "Chile to Sell Ore to Japan", en *The Washington Post*, October 27, 1971. ProQuest Historical Newspapers.

⁵⁰ César Ross, op. cit., p. 23

la federación. Desde el año 1954, el Kodokan envía instructores con el objeto de apoyar la formación de judokas en la Armada y clubes civiles y policiales. El desarrollo de la disciplina y el acercamiento con el gobierno japonés en este ámbito tienen como consecuencia que, en la década de 1970, el gobierno de Japón acceda a enviar al primer entrenador de la selección nacional de Judo de Chile, Ryuji Bunasawa⁵¹.

V. Conclusiones

La dinámica en las relaciones entre Chile y Japón en el ámbito de la seguridad en el periodo desde 1930 a 1973 exige incorporar al menos tres perspectivas para su comprensión. En el presente estudio hemos empleado la teoría de conflictos, la trilateralidad y la influencia del sistema internacional. Puntos de vista que nos han permitido identificar tres fases claramente demarcadas: desde los años treinta hasta el ataque a Pearl Harbor, en que la relación entre ambos Estados se encuentra definida por la ausencia de conflictividad; la Segunda Guerra Mundial, desde que Estados Unidos entra en el conflicto, y que viene marcada por la presión de la superpotencia, para que Chile rompiera con el Eje, particularmente Japón, en donde la dimensión de seguridad constituyó la variable indómita, y la restitución de relaciones, caracterizada por un pragmatismo en donde la dimensión económica supera a la variable de seguridad en la relación bilateral.

Esta última es la menos estructurada en cuanto evoluciona desde un marco rígido del sistema internacional caracterizado por la bipolaridad hacia el multilateralismo en lo económico particularmente en la década de 1970 cuando ya se empieza a avizorar el cambio de las consideraciones político-ideológicas hacia las económicas. Clave es observar la posición de Japón como aliado estratégico de Estados Unidos en Asia, y el hecho de que la restitución de relaciones con Chile, luego de la Segunda Guerra Mundial, se produce bajo el alero de Estados Unidos, para darnos cuenta que al término del periodo en estudio la relación se mantiene a pesar de los vaivenes de la política chilena desde el socialismo a un gobierno militar, ninguno de los cuales es respaldado por Washington. Pero la nueva relación bilateral, en esta época, entre Chile y Japón es el resultado de la trilateralidad, en donde Estados Unidos constituye el factor clave.

⁵¹ SUZUKI, Ken: "Reseña del desarrollo del Judo en Chile", en *Puro Judo*, disponible el 2 de enero, 2013 en http://www.purojudo.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=212:reseña-del-desarrollo-del-judo-en-chile&catid=29:historia-en-chile&Itemid=37.

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Inteligencia militar. Conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda

- John Keegan

(Editorial Turner, Madrid, 2012, 463 páginas)

El propósito de este libro es responder a una sencilla pregunta: ¿hasta qué punto es útil la inteligencia militar? Tres son las razones por las que recomiendo su lectura. En primer lugar, porque el autor realiza una crítica rigurosa, con numerosos ejemplos, sobre el alcance, el impacto y los límites de la inteligencia en los conflictos armados. En este sentido, se deshacen numerosos mitos y errores sobre el análisis y la información ante la toma de decisiones, estableciendo en su justa medida, su función y separándola del ámbito operativo; es decir, demuestra que la confusión de la subversión con la inteligencia, por su misión común de hacer la guerra secreta, ha afectado muy negativamente la verdadera comunidad de inteligencia. Segundo, por lo que se aprende de historia militar, con ejemplos bien documentados, determinando con rigurosidad qué aportó el uso la fuerza y la confrontación armada, y qué logró la labor de inteligencia. Las lecciones aprendidas bien puede aplicarlas el lector a los conflictos actuales. Y, finalmente, por las recomendaciones que hace el autor a los analistas y expertos en esta materia para abordar con realismo el principal reto al que se enfrentan actualmente los Estados: la lucha o guerra contra el terrorismo.

John Keegan, profesor durante más de veinticinco años en la academia militar británica de Sandhurst, así como de las universidades de Cambridge, Harvard y Princeton, realiza una serie de afirmaciones que llaman la atención y que deben ser tomadas en consideración. Como observó Helmuth von Moltke, artífice de las brillantes victorias de Prusia sobre Francia y Austria en el siglo XIX, y un destacado intelectual militar: "Ningún plan sobrevive a los primeros cinco primeros minutos de encuentro con el enemigo". Keegan afirma, con igual veracidad, que pudiera haber dicho que ningún cálculo basado en informes de inteligencia sobrevive totalmente a

la prueba de la acción. Y para demostrarlo, *Inteligencia militar* estudia una selección de casos que comienzan los de la época de los barcos de vela, cuando la dificultad suprema era adquirir información valiosa en un lapso de tiempo que permitiera utilizarla, y termina en la era moderna, cuando abunda la información estratégica de todo tipo, pero su volumen amenaza con superar la capacidad del equipo técnico y humano para evaluarla.

La tesis central del libro es que la inteligencia militar, por buena que sea, no señala indefectiblemente el camino de la victoria. Es decir, que la inteligencia es una modalidad frágil de ataque al enemigo. Frente a la afirmación de que en la información radica la fuerza, Keegan demuestra que la información, por sí sola, no puede destruir, prevenir, dañar, ni siquiera desafiar una ofensiva del enemigo, a menos que la posesión de la información esté acompañada de la fuerza objetiva. Es un tópico considerar la información –afirma el autor– como el factor clave para el éxito de las operaciones militares. Por el contrario, la información y el análisis, aunque generalmente necesaria, no basta para asegurar la victoria. La conclusión es clara: en la guerra, lo decisivo es el resultado de la lucha; la fuerza de voluntad pesa siempre más en los combates que el conocimiento previo.

El autor señala que los servicios de inteligencia de todos los Estados surgieron para impedir que el enemigo obtuviese una ventaja militar, y a la vez, para alcanzar una ventaja propia. En tiempos de paz, como el actual, los servicios de inteligencia no hacen otra cosa que mantenerse. En caso de guerra, se supone que garantizan la victoria. ¿Pero, cuán efectivos son? ¿Cómo logran su objetivo, o cómo no lo logran? La guerra por el dominio del mar entre Nelson y Napoleón; Stonewall Jackson en la secesión norteamericana; la batalla del Atlántico y la guerra submarina entre alemanes e ingleses; episodios épicos como Midway, Creta o Normandía; la guerras del Pacífico entre Japón y Estados Unidos; el equipo “Y”, los criptoanalistas polacos y el descifrado de Enigma, Purple o Magic; la ventaja tecnológica de la bomba volante V1 y el cohete V2; el SOE y la resistencia francesa frente a la ocupación alemana; la operación Fénix en Vietnam; las cuatro guerras de Israel con los vecinos árabes, o la reciente guerra de las Malvinas, entre otros, son los ejemplos que el autor expone para elaborar sus conclusiones. En todos estos hechos se demuestra que la información sobre lo que puede hacer el enemigo y lo que se propone hacer, nunca es suficiente para garantizar la seguridad, a menos que también se disponga de la fuerza y la voluntad para resistir, y preferiblemente, para anticipársele. Es decir, que la inteligencia sólo puede ser efectiva cuando se acompaña de la fuerza. Pero esta opinión no está de moda.

Para aquellos interesados por los detalles operativos sugiero cinco acciones comentadas. Primero, la batalla de Midway, para ver cómo el empleo de la inteligencia logró conducir al enemigo al combate en las condiciones más propicias para vencerlo. Segundo, la batalla de Creta, para demostrar cómo la aplicación exitosa de la información y el conocimiento exacto de todos los planes del enemigo no logró impedir un resultado adverso. Tercero, las armas secretas V1 y V2, donde se muestra el conflicto entre la comunidad científica ante las innovaciones tecnológicas, la toma de decisiones del Gobierno y la veracidad de las fuentes, es decir, la importancia relativa de los diferentes elementos que componen la inteligencia. Cuarto, las acciones de subversión ordenadas por Churchill bajo la orden de “incendiar Europa”, para demostrar el nulo efecto que tuvieron para desarticular el control del poder alemán

en los territorios ocupados, la confusión generada al apoyar a los partisanos comunistas de Francia y los Balcanes, y el grave perjuicio que crearon en zonas como en Grecia y Albania. Y quinto, la guerra de las Malvinas (1982) entre Gran Bretaña y Argentina, por ser el único conflicto armado convencional reciente sobre el cual existe una imagen bastante acabada, y prácticamente en toda su complejidad, del peso de la inteligencia en sus operaciones, *sigint*, *elint*, *comint*, *humint* y fotográfica o inteligencia de imágenes.

Salvo el caso de la guerra de las Malvinas, la guerra del Golfo contra Irak de 2003 y la actual guerra contra el terrorismo de Al Qaeda, desde el final de la Segunda Guerra Mundial las operaciones militares han experimentado grandes cambios, debido, sobre todo, a que el desarrollo de las armas nucleares ha impedido que las principales potencias se involucren en enfrentamientos de gran escala. Los conflictos son locales, de baja intensidad, o bien masacres espeluznantes perpetradas con armas cortas de bajo coste. El KGB, la CIA y el MI6 se transformaron en organismos del Estado con enormes burocracias; el espionaje y el contraespionaje se convierten en el mundo moderno en un terreno de profesionales a tiempo completo, donde lo espías se dedican a espiarse mutuamente, y donde su mayor éxito es poder decirles a sus propios gobiernos los mayores secretos de los otros. Paradójicamente, el ocultar con celo todo lo que se sabe genera que las rivalidades más intensas se desarrollen entre las propias agencias nacionales y entre los servicios de inteligencia que operan del mismo lado, pero por medios diferentes.

¿Por qué motivos se sobreestima hoy la importancia de la inteligencia en la guerra? El autor responde con dos razones. Primero, por la confusión que genera el espionaje y el contraespionaje con la inteligencia operativa propiamente dicha; segundo, por la interrelación de la inteligencia operativa con la subversión, y su contaminación por este método de obtención de ventaja militar por medios encubiertos. El patrón intermitente de la actividad de inteligencia operativa se explica en parte por la posición que ocupan los oficiales de la inteligencia militar en la jerarquía del Ejército y la Marina, donde siempre están subordinados al personal de operaciones y rara vez pueden dedicarse totalmente a la inteligencia. Y personalmente creo que hay otra razón: no existen prácticamente oficiales de inteligencia famosos.

La relación entre subversión e inteligencia que ofrece el profesor Keegan es muy interesante. Considera que no es deseable reunir la inteligencia y la subversión en un mismo organismo, y ofrece dos sólidos argumentos para ello. Por un lado, la dinámica de los sistemas democráticos en la relación autoridad legítima versus denuncia de oposición política; y, por otro, los resultados positivos que ofrece un buen trabajo de recolección de inteligencia segura y ordenada en la resolución de conflictos.

Asimismo, ofrece interesantes puntos de vista sobre cómo debe de llevarse a cabo la “guerra contra el terrorismo” de Al Qaeda –término que el autor señala como “no exacto”-, teniendo en cuenta el factor religioso, el terrorismo ideológico, forma de ser propia de la cultura musulmana. Se trata de recurrir al más antiguo de todos los métodos de inteligencia: el contraespionaje directo y personal; detectar puntos vulnerables de la organización y los miembros más débiles; lograr marginarlas y neutralizarlas. Sin caer en los mitos de la literatura de ficción, el agente Kim del novelista Kipling, o el personaje de Scuder creado por Buchan, podrían convertirse en el modelo de agente antifundamentalista. Una conclusión es clara: cuando los

Estados empiecen a atravesar el páramo de una guerra universal contra el terrorismo, cuyo final es impredecible, sus guerreros pueden diseñar estrategias y la inteligencia agudizar su mirada, pero la habilidad para asestar golpes seguirá siendo la mejor protección.

¿Y qué interés tiene todo esto para el ciudadano medio? El mundo de la inteligencia sólo se convierte en foco de atención cuando se vulnera la seguridad de un país o surge un escándalo, y la opinión pública parece indiferente a lo que, sin duda, constituye el sector más importante de actividad de la inteligencia contemporánea, escucha y alerta temprana. Es decir, el procesamiento e interpretación que realizan miles de analistas y técnicos en computación en inteligencia de señales, electrónica y comunicaciones. Los responsables de la difusión de la cultura de inteligencia tienen aquí un reto, con el fin de que sea comprendida, aceptada y apoyada.

Por último, comentar que el libro está ilustrado con buenos mapas y gráficos, que cuenta con índice muy bien elaborado, y con una excelente relación bibliográfica, donde se ofrecen referencias de sus autores, se explica qué aporta cada libro y se comentan detalles concretos de su contenido, aspectos todos ellos de enorme interés para el ámbito académico y universitario. Y para aquellos que disfrutan de la historia militar y de la geografía, que no dejen de leer las últimas páginas dedicadas a "Agradecimientos".

Gabriel Cortina De la Concha
Junio de 2013

II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS

COMISIÓN EUROPEA: *Libre circulación de mercancías: Guía para la aplicación de las disposiciones del Tratado que rigen la libre circulación de mercancías*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión europea, 2013.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: *Instituciones de la Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012.

GARCÍA RODRÍGUEZ José-León [et al]: *Angola. Radiografía de un país petrolero*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2013.

JORDÁN GALDUF, Josep M^a y TAMARIT ESCALONA, Cecilio (coordinadores): *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2013.

KEEGAN, John: *Inteligencia militar. Conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda*, Madrid, Turner, 2012.

PRASHAD, Vijay: *Las naciones pobres una posible historia global del sur*, Barcelona, Ediciones Península, 2013.

RÍOS, Xulio (cordinador): *Las relaciones Hispano-chinas*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2013.

ROTBERG, Robert I.: *Africa emerges. Consumate challenges, abundant opportunities*, Oxford (Reino Unido), Polity Press, 2013.

SANTAMARÍA, Antonio y GARCÍA BURGOS, Jorge (coordinadores): *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*, Madrid, Los Libro de la Catarata, 2013.

VV.AA: *Diccionario crítico. Conceptos y explicaciones sobre la cooperación internacional*, Madrid, IEPALA, 2013

EN ESTE VOLUMEN:

ESTUDIOS

El cambio climático y el advenimiento de una cultura kantiana: estructura y dinámica del Sistema Internacional. **María del Pilar Bueno.**

La Unión Europea y su Política de Cohesión: entre la continuidad y la reforma. **Marcin Czubala.**

Los gobiernos de Menem y el conflicto palestino israelí: ¿un quiebre del tradicional patrón de equidistancia? **Ornela Fabani.**

Las críticas posmodernas a la cultura y la civilización en relaciones internacionales: ¿conceptos condenados a la desaparición? **Lucía Ferreiro Prado.**

Tres perspectivas para abordar la dimensión de la seguridad en las relaciones entre Chile y Japón entre 1930 y 1973. **John Griffiths Spielman.**

RECENSIONES

Inteligencia militar. Conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda. **Gabriel Cortina De la Concha.**



SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y RELACIONES INTERNACIONALES
Tel. / Fax: 91 394 21 91
www.ucm.es/inf/sdrelint

ISSN: 1575-7056
ISSN-e: 2340-7611
Depósito legal: M-34308-1999