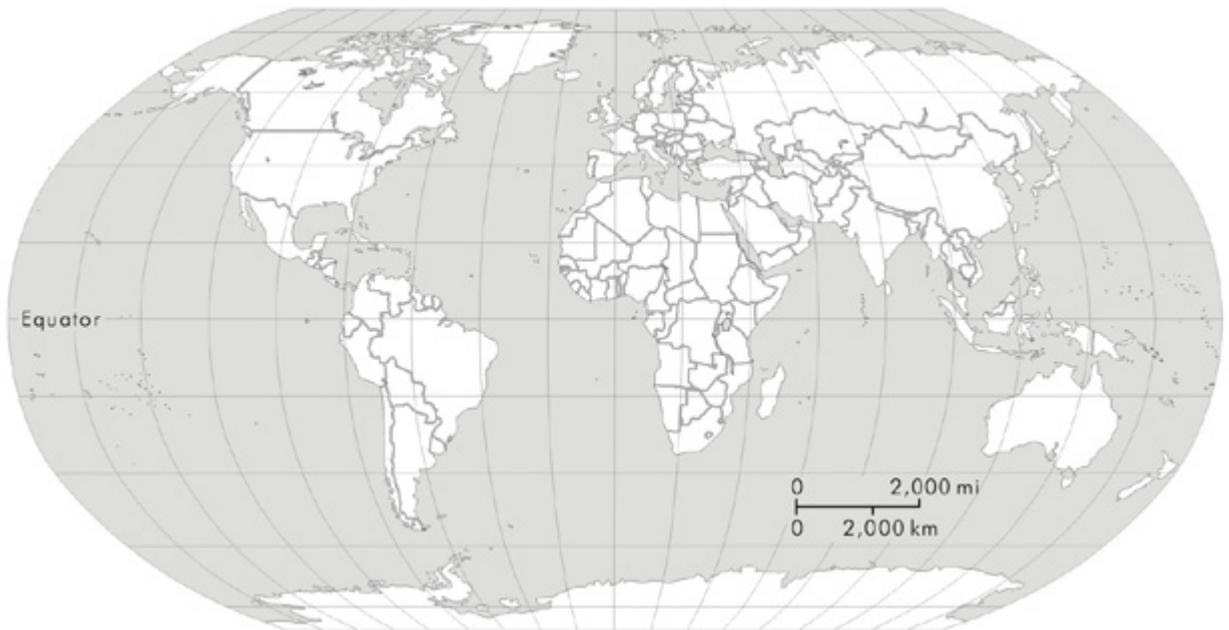


# EIC. ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Volumen 18 - 2014

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 18 - 2014

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 MONTERRUBIO. 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 ANDRÉS SÁINZ DE SANTAMARÍA. Catedrática de Dº 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-BARENNE. Directora del Instituto de Estudios Internacionales. Univ. de Chile.  
Dr. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS. Catedrático de Dº 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 MONTERRUBIO. 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

Dª. AMAL ABU WARD A 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.

### SERVICIOS DE INFORMACIÓN

Eic. estudios Internacionales de la Complutense es una revista que está incluida en:

- **Bases de datos y directorios:** Base de Datos ISOC
- **Plataformas de evaluación:** Catálogo Latindex, RESH, IN-RECS, DICE.

### CORRESPONDENCIA

Sección Departamental de Relaciones Internacionales.  
Facultad de Ciencias de la Información. Planta 2ª 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

**PINAR AGUDIEZ CALVO.**

Doctora y Profesora de la Universidad Complutense de Madrid.

**PASCALE BONNEFOY MIRALLES.**

Periodista, Magíster por la Universidad de Chile y Profesora de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile.

**ILEANA CID CAPETILLO.**

Doctora por la Universidad Complutense de Madrid y Profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**XIMENA PÓO FIGUEROA.**

Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile.

**MIRIAM REDONDO ESCUDERO.**

Periodista y Doctora por la Universidad Complutense de Madrid.

**YOLANDA SOBERO MARTÍNEZ.**

Periodista y Doctora por la Universidad Complutense de Madrid.

# ÍNDICE - INDEX

## I. ESTUDIOS

El nuevo modelo de gobernanza económica europeo: un análisis sobre su viabilidad y perspectivas. Marcin Czubala, Carmen Mitxelena Camiruaga y Mónica Puente Regidor .....	11
La Europa compleja: fragmentación del poder europeo en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. José Díaz Toribio .....	29
La globalización tecnológica en las rebeliones árabes. El caso de Egipto y las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación. Paloma González del Miño .....	57
Constantes históricas derivadas de la relación política estratégica entre Chile y Japón desde 1930 a 1973. John Griffiths Spielman .....	73
Finalmente, ¿son o no son las relaciones internacionales una disciplina? David J. Sarquís .....	89
Las etapas del Desarrollo Teórico de la Autonomía en la Política Exterior Argentina Miguel Agustín Torres .....	109

## II. BIBLIOGRAFÍA

### II.1. RECENSIONES

Cultura y civilización universal. Hacia un nuevo orden cultural. Lucía Ferreiro Prado .....	139
Temas introductorios al estudio de Relaciones Internacionales. Armando García García .....	143

II.2. LIBROS CIENTÍFICOS .....	149
--------------------------------	-----

**I. ESTUDIOS**

# El nuevo modelo de gobernanza económica europeo: un análisis sobre su viabilidad y perspectivas

- Marcin Czubala

Máster en Política Internacional: Estudios sectoriales y de Área por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y becario del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU) en el Departamento de Economía Aplicada V de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.

- Carmen Mitxelena Camiruaga

Doctora en Ciencias Políticas por la UCM y Profesora en el Departamento de Economía Aplicada V de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Ciencias Políticas por la UCM.

- Mónica Puente Regidor

Licenciada en Derecho por la UNED, MSc European Political Economy por la London School of Economics and Political Science, Doctora en Ciencias Políticas por la UCM y Profesora del Departamento de Economía Aplicada V de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.

## PALABRAS CLAVE:

UNIÓN EUROPEA  
GOBERNANZA ECONÓMICA  
PACTO FISCAL  
MEDE  
SISTEMA FINANCIERO EUROPEO

## KEY WORDS:

EUROPEAN UNION  
ECONOMIC GOVERNANCE  
FISCAL PACT  
ESM  
EUROPEAN FINANCIAL SYSTEM

## Resumen

Las reformas parciales implementadas en el seno de la Unión Europea (UE) hasta 2011 con el objetivo de establecer una coordinación y vigilancia reforzadas de las políticas presupuestarias y macroeconómicas de sus países miembros han resultado ser insuficientes e ineficaces. Se hace necesario reforzar el modelo de gobernanza económica para que ofrezca algo más que una simple coordinación presupuestaria y respuestas *ad hoc*. La articulación de esta reforma hace que este tema se considere de máxima relevancia y actualidad. A lo largo de este artículo se examina el modelo de gobernanza económica europeo a partir de 2011 a través de un profundo análisis de sus tres pilares principales. Posteriormente se analiza su viabilidad y las perspectivas, teniendo en cuenta el contexto y las realidades políticas para alcanzar, a fin de conseguir una mayor y efectiva coordinación intraeuropea de la política económica de los Estados miembros (EEMM) de la UE.

## Abstract

Partial reforms implemented within the European Union till 2011 with the aim of establishing coordination and improving the surveillance of budgetary and macroeconomic policies of its member states have proved to be inadequate and ineffective. It is necessary to strengthen the economic governance model and make it offer something more than just a budgetary coordination and *ad hoc* answers to the negative crisis effects. The articulation of this reform makes that this issue is considered highly relevant as well as current. Throughout this paper, we examine the EU's economic governance model from 2011 through a thorough analysis of its three main pillars. Then, once taken into account the context and the political realities to achieve, we evaluate its feasibility and future prospects in order to accomplish greater and more effective coordination of economic policy within the member states.

## Sumario

I. Introducción. II. Modelo de gobernanza económica de la UE a partir de 2011. III. Viabilidad del modelo y perspectivas. IV. Conclusiones.

## I. Introducción

El proceso de la integración europea ha jugado un papel determinante en el fortalecimiento de los vínculos entre los EEMM de la UE, tanto desde el punto de vista económico, político como social. Desde sus orígenes, tras la Segunda Guerra Mundial, las Comunidades Europeas (CCEE) –antecesoras de la UE- se han tenido que enfrentar a momentos difíciles derivados de la gran complejidad que supone desarrollar un proyecto de tal calibre, sin embargo, en la actualidad, vivimos una situación clave en la evolución y objetivos del mismo. Los cambios que han surgido en el panorama internacional motivados, fundamentalmente, por las consecuencias de la crisis económica, financiera y presupuestaria desde 2008, han puesto de manifiesto que a la UE le urge un nuevo modelo de gobernanza económica, un sistema institucional y de procedimientos coherente de acuerdo con la realidad política de la Unión que permita lograr los objetivos económicos establecidos en el marco de los Tratados, así como avanzar en el proceso de integración política.

Las reformas implementadas y las medidas tomadas hasta este momento, con el fin de establecer una mayor coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias y macroeconómicas, han demostrado ser claramente insuficientes e ineficaces. La actualización de las disposiciones ya existentes y la aprobación de otras nuevas no han permitido a la UE y a sus EEMM hacer frente a los problemas derivados de la crisis de la deuda. Asimismo, tampoco han servido para sentar las bases de un crecimiento sostenible y duradero para el conjunto de la Unión. Por ello, es necesario, con el objetivo de apoyar la estabilidad de la zona Euro y el resto del conjunto de la UE, profundizar en la coordinación de las políticas con el objetivo de paliar la situación presente y fortalecerse frente a futuras crisis. Por consiguiente, diseñar un modelo de gobernanza económica sólido se convierte en una tarea de máxima actualidad y relevancia.

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis sobre el actual modelo de gobernanza económica de la UE a partir de 2011, teniendo muy presente el contexto de la heterogeneidad de las realidades políticas implicadas, con el fin de lograr una mayor y más eficaz coordinación de las políticas económicas de los EEMM. Para llevar a cabo esta meta, el trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, una revisión de los principales hitos del modelo de gobernanza económica a partir de 2011, centrándonos en el Pacto de Estabilidad Fiscal y el Pacto de Gobernanza Económica (*Six Pack*), seguidamente en el Mecanismo Europeo de Estabilidad y, por último, en la reestructuración del sistema financiero europeo. En segundo lugar, se hace una crítica a este modelo subrayando las principales líneas de mejora para que el modelo cumpla eficaz y eficientemente con los objetivos establecidos. Y, por último, se llega a unas conclusiones finales.

## II. Modelo de gobernanza económica de la UE a partir de 2011

La caída del banco de inversión Lehman Brothers en EEUU en 2007, además de anunciarnos la profunda crisis económica que hace más de cinco años sufrimos y de la que no se vislumbran señales claras de recuperación, nos ponía de manifiesto la incapacidad del sistema de gobernanza económica de la UE para prevenir, controlar

y gestionar los efectos del riesgo sistémico de un mundo cada vez más global. A partir de 2008, la UE toma conciencia de la necesidad de una mayor coordinación de política económica. Una política económica, anterior a la crisis, basada principalmente en el consenso, sin unas normas de obligado cumplimiento, salvo en el marco de la política presupuestaria definida en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Un PEC, sobre todo a partir de la reforma de marzo de 2005 con poco seguimiento entre los EEMM, a pesar de su obligatoriedad, fundamentalmente, en la zona Euro. Y, es a partir de 2011, cuando la UE decide mejorar su sistema de gobernanza económica, es decir, el sistema de instituciones y procedimientos establecidos para lograr los objetivos del Tratado en el ámbito económico, y, por tanto, mejorar la coordinación de las políticas económicas con el fin de fomentar el progreso económico y social de los ciudadanos de la UE.

Los tres ejes del nuevo modelo de gobernanza económica de la UE son los siguientes:

### **a) El Pacto Fiscal Europeo**

El Pacto Fiscal europeo es el acuerdo intergubernamental destinado a incrementar la disciplina fiscal de los países de la zona del euro, y que incluye la regla de oro presupuestaria, que entró en vigor el 1 de enero de 2013. Con la firma de Finlandia, se llegó al respaldo mínimo de países exigido para su entrada en vigor a partir de dicha fecha. Reino Unido y República Checa han sido los únicos EEMM que no han firmado el acuerdo.

El tratado establece una disciplina fiscal reforzada y una vigilancia más estricta dentro de la zona euro, con la introducción de la conocida como regla de oro, que limita el déficit estructural anual (sin incluir los gastos e ingresos de carácter cíclico) al 0,5 % del PIB. Con esta nueva reforma se trata de reforzar el existente Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, al introducirse un nuevo procedimiento aplicable en caso de desequilibrios macroeconómicos y el Pacto por el Euro Plus (o la Europa menos 2: el Reino Unido y la República Checa).

El nuevo Pacto fiscal y presupuestario se sintetiza en las siguientes líneas:

1. El equilibrio o superávit presupuestario (regla de oro) se entiende conseguido si el déficit estructural anual de los presupuestos públicos no es –por norma general– superior al 0,5% del PIB bruto.

2. La inclusión de esta regla de oro en las Constituciones nacionales o normas de rango equivalente contendrá un mecanismo de corrección automático que se activará en caso de desviación (en España se contemplaba en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que se empezó a debatir en la primavera de 2012). Tiene que ser finida por cada Estado miembro, sobre la base de los principios propuestos por la Comisión. El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) podrá verificar la incorporación de esta norma al ordenamiento jurídico nacional. Y se podrá sancionar su incumplimiento con el 0,1% del PIB si el TJUE declara que no se ha cumplido con la obligación de incorporación de la regla de oro en el derecho nacional.

3. La convergencia de los EEMM hacia el equilibrio tiene que seguir un calendario que propone la Comisión.

4. La presentación de un programa de asociación económica en el que se precisen las reformas estructurales necesarias para garantizar una corrección duradera y efectiva de los déficits excesivos por los EEMM que estén siendo objeto de un procedimiento por déficit excesivo a la Comisión y al Consejo, para que lo refrenden (caso de España). La dos instituciones europeas supervisan la ejecución del programa y los planes presupuestarios anuales correspondientes.

5. La superación del límite máximo del 3% de déficit público que establece el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y su Protocolo 12 tiene consecuencias automáticas (depósito de dinero y sanciones, en los términos previstos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) para los países de la zona euro, salvo que se oponga a ello una mayoría cualificada de los mismos. En cambio, la especificación del criterio del endeudamiento público superior al 60% del Producto Interior Bruto deberá consagrarse como una referencia cuantitativa de reducción de la deuda (norma del 1/20).

6. El establecimiento de un mecanismo para que los EEMM informen con antelación de sus planes nacionales de emisión de deuda pública.

Los países que forman parte del pacto fiscal se comprometen también a mantenerse en línea con el objetivo de déficit establecido para cada Estado miembro, en consonancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo. Además, a partir del 1 de marzo de 2013, el pacto vincula a la concesión de rescates a países a la ratificación del pacto fiscal. Por último, las multas podrán ascender al 0,1 % del PIB y los fondos que se recauden se ingresarán en el Mecanismo Europeo de Estabilidad o Fondo Permanente (MEDE) o en el presupuesto de la UE.

Por otra parte, los EEMM tendrán que implantar un mecanismo automático de corrección de los desvíos de los objetivos del déficit o del camino de consolidación, así como tener en cuenta su impacto acumulativo en la deuda. No obstante, los países que sufran circunstancias excepcionales como una severa contracción económica podrán desviarse de esos objetivos a medio plazo o del ajuste. El rechazo de Reino Unido y República Checa a respaldar, en principio, el pacto fiscal llevó al resto de los EEMM a firmar un acuerdo intergubernamental, a través del procedimiento conocido como cooperación reforzada. Este proceso exige que un mínimo de doce países lo firmen un para que pueda entrar en vigor.

Cabe destacar las medidas legislativas sobre la consolidación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de julio de 1997, y la nueva supervisión macroeconómica, con propuestas normativas de la Comisión aprobadas por el Consejo en noviembre de 2011, el llamado *Six Pack*, compuesto por cinco reglamentos y una directiva de la UE<sup>1</sup>. En ello se contempla la introducción de marcos presupuestarios nacionales

<sup>1</sup> 1) Reglamento (UE) 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; 2) Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; 3) Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; 4) Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y 5) Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

y otras medidas de reforzamiento de la disciplina presupuestaria y del déficit público y de reducción de desequilibrios macroeconómicos, de forma que se refuerza la vigilancia económica y presupuestaria de los EEMM que puedan presentar dificultades graves en relación con su estabilidad financiera en la zona euro. La Comisión examinará en particular los parámetros clave de la orientación de los proyectos de planes presupuestarios de los EEMM, y, en caso necesario, adoptará un dictamen sobre esos planes. Si la Comisión determina la existencia de incumplimientos particularmente graves del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, solicitará una revisión del proyecto de plan presupuestario del Estado miembro afectado.

También se prevé un mecanismo de desequilibrio excesivo: imposición de sanciones de hasta el 0,2% del PIB por dar datos presupuestarios falsos y de hasta el 0,1% por pasar el 10% de la media de tasa de paro de la UE de forma persistente durante 3 años así como por otros desequilibrios como en los precios de la vivienda, costes laborales, etc. A esto, se añaden a las que ya existen en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 lo siguiente: hasta el 0,5% del PIB por superar el 3% del déficit público y el 60% de la deuda pública.

### **b) El Mecanismo Europeo de Estabilidad**

El MEDE, creado el 27 de septiembre de 2012, es el resultado de un largo debate iniciado sobre la base de un acuerdo entre los dirigentes de Francia y Alemania, Nicolás Sarkozy y Ángela Merkel, en Deauville el 18 de octubre de 2010. Alemania, preocupada por el hecho de que las acciones aprobadas hasta entonces no eran suficientes para combatir los efectos negativos de la crisis de la deuda, aunó esfuerzos para que se estableciera un mecanismo permanente que pudiera actuar de modo eficiente contra esa situación. La convicción del resto de los 17 países de la zona euro acerca de este tema se reflejó en una propuesta y su posterior aprobación en el seno del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010, en la que además de subrayar la necesidad de establecimiento de tal mecanismo con el objetivo de asegurar la estabilidad financiera de la eurozona en su conjunto, se describió las bases de su funcionamiento.

En la siguiente reunión, de 16 y 17 de diciembre de 2010, el Consejo Europeo no solamente pidió al Eurogrupo y a la Comisión Europea que preparasen un acuerdo intergubernamental antes del marzo de 2011, sino que además acordó que el futuro mecanismo iba a sustituir, a partir de 1 de julio de 2013, los instrumentos de carácter temporal como la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEFF) y el MEDE, lo que implicaría cambios en el texto del Tratado de Lisboa<sup>2</sup>. Así, entre los días 24 y el 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo aprobó la mayoría de las reglas de funcionamiento del MEDE acordadas por los ministros de economía y finanzas durante su reunión de 22 de marzo de ese mismo año, aparte de llegar a un consenso político acerca del cambio del artículo 136 del TFUE<sup>3</sup> al que se añadió el siguiente apartado: *Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de*

<sup>2</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306 de 17 diciembre 2007.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

*estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas* <sup>4</sup>.

La primera versión del Tratado Constitutivo del MEDE se firma el 11 de julio de 2011. Las posteriores modificaciones, que incluyen las decisiones tomadas en la segunda parte de 2011 sobre la mejora de la eficacia del MEDE y la aceleración de la realización de sus acciones, llevan a la firma de su segunda y definitiva versión, lo que sucede en Bruselas el día 2 de febrero de 2012. Tras su entrada en vigor, el 27 de septiembre de 2012, se inaugura el 8 de octubre de ese año.

El Mecanismo Europeo de Estabilidad es un organismo de carácter intergubernamental de derecho internacional público, con sede en Luxemburgo. Su función principal consiste en facilitar la ayuda financiera, bajo unas condiciones estrictas, proporcionando, de este modo, el apoyo a la estabilidad de la zona euro en su conjunto y de sus países miembros<sup>5</sup>.

Su principal órgano, el Consejo de Gobernadores, está compuesto por los ministros de economía y finanzas de los EEMM de la eurozona, que son los miembros con derecho a voto. En el caso de ausencia de alguno de ellos, el respectivo puesto se cubre con el gobernador suplente, designado con anterioridad por su país de origen. Cabe mencionar, que los nombramientos son revocables en todo momento. Al mismo tiempo, el presidente y el vicepresidente del Consejo de Gobernadores se eligen entre y por los países con derecho a voto, por un periodo de dos años con una posibilidad de reelección.

En sus reuniones participan también, pero solamente con el estatuto de observadores, el Comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, el Presidente del Banco Central Europeo (BCE) así como el Presidente del Eurogrupo en el caso de que no ejerza de presidente o de gobernador. Por otro lado, los representantes de los EEMM, que no forman parte del Eurogrupo pero participan de forma *ad hoc* en el proceso de estabilización a favor de un país de la eurozona, podrán estar invitados como observadores a las reuniones respectivas de este órgano. Mientras tanto, las otras personas, por ejemplo representantes de las instituciones internacionales, podrán ser invitadas solamente de modo puntual y sin derecho a voto.

Las principales funciones del Consejo de Gobernadores<sup>6</sup>, entre otras, consisten en la proporción de la asistencia financiera, el establecimiento de las condiciones de la misma, la capacidad crediticia del MEDE y los cambios en la gama de actividad de los instrumentos<sup>7</sup>. Las decisiones, en el marco de estas cuatro funciones, se adoptarán

<sup>4</sup> Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE de 25 de marzo de 2011 que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con el mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro.

<sup>5</sup> La adopción del euro por un Estado miembro lo convierte de modo automático en el nuevo miembro del MEDE, obligándole a asumir todos los derechos y obligaciones correspondientes.

<sup>6</sup> Es el Consejo de Gobernadores que controla y supervisa el MEDE. Por otro lado, se informará también al PE sobre todas las operaciones que se lleven a cabo en su marco, asegurando de este modo una auditoría tanto de carácter interno, como externo.

<sup>7</sup> *BCE Boletín mensual Julio 2011.*, <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/11/Fich/bm1107.pdf>, p. 80 (Última fecha de consulta 12 de febrero de 2013).

por unanimidad, teniendo en cuenta que las posibles abstenciones no impiden de ningún modo que alcanzar una decisión, mientras que el resto de ellas se tomarán por mayoría cualificada (80% de los votos ponderados proporcionales a la contribución de cada EEMM de la eurozona al MEDE), salvo que se establezca otra cosa.

El MEDE dispone también de un Consejo de Administración cuya formación está compuesta por los administradores y sus suplentes, ambos nombrados por cada uno de los EEMM del Eurogrupo, que serán revocables en todo momento. Todas las decisiones de este órgano serán adoptadas por mayoría cualificada (la misma que del anterior órgano), salvo que se disponga otra cosa contraria del Tratado Constitutivo del MEDE, desempeñando, de esta forma, los cometidos, delegados por el Consejo de Gobernadores. Al mismo tiempo, el Comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios y el Presidente del BCE pueden nombrar un observador cada uno. Además, los representantes de los EEMM no pertenecientes a la eurozona así como otras personas podrán participar como observadores, de acuerdo con los mismos requisitos que en el caso del Consejo de Gobernadores.

Por último, entre los principales órganos del MEDE se encuentra también el Director ejecutivo nombrado por el Consejo de Gobernadores para un mandato de cinco años con posibilidad de ser reelegido una vez. Durante este periodo, el Director presidirá el Consejo de Administración y en las reuniones del Consejo de Gobernadores, llevando a cabo la gestión corriente del MEDE.

La actuación del MEDE puede tomar la forma de los préstamos a los Estados que se encuentren en una situación de graves problemas de financiación o corran alto riesgo al respecto, la compra de los bonos de un país de la eurozona en los mercados primarios y secundarios de deuda y la línea de crédito o de la recapitalización financiera de las instituciones correspondientes a base de préstamos concebidos a través de los Estados<sup>8</sup>.

La ayuda concebida está vinculada a un riguroso plan de ajuste macroeconómico y su posterior cumplimiento. El tipo de interés de los préstamos, revisado regularmente por el Consejo de Gobernadores, puede ser de carácter fijo o variable. Al capital concebido se le añadirá los 100 puntos básicos en el caso de impago durante los primeros tres años, aparte de los 200 que conllevará cada una de estas operaciones desde el principio. Cabe mencionar, que, al mismo tiempo, la petición de éste no debe resultar atractivo a un país receptor, lo que se debe a la compensación del riesgo asumido por los Estados que forman parte de este mecanismo así como a la reducción del posible riesgo moral. En cuando a las condiciones de compra de los bonos de un país, éstas estarán vinculadas a la peculiaridad de la situación en la que se encuentre y a la misma condicionalidad macroeconómica que en el caso de los préstamos. De todos modos, debido a los cambios que surgen en el escenario internacional, en el futuro el Consejo de Gobernadores, bajo mutuo acuerdo, tendrá el poder para ampliar la gama de los instrumentos del MEDE con el objetivo de aumentar su eficacia y combatir los efectos negativos de la crisis.

---

<sup>8</sup> *Preguntas frecuentes sobre el MEDE*, <http://www.esm.europa.eu/pdf/FAQ%20ESM%2008102012.pdf>, última fecha de consulta 12 de febrero de 2013.

El MEDE se activa una vez que el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Presidente del Consejo Económico y Financiero (ECOFIN) y el del Eurogrupo reciban una petición por parte de un país perteneciente al este último. Una vez proceda esto, la Comisión Europea junto con el FMI y el BCE<sup>9</sup> estudiarán detalladamente la situación en la que se encuentra dicho Estado miembro y si existe algún tipo de riesgo para la estabilidad financiera de la eurozona. En el caso de que la sostenibilidad de la deuda pública del país en cuestión crea una situación de riesgo, se analiza las necesidades de financiación del solicitante procediendo posteriormente a las negociaciones de un programa de ajuste que forma parte del Convenio de Cooperación final. Sus condiciones y la concesión se dan por parte del Consejo de los Gobernadores mientras que es el Consejo de la UE que lo refrenda sobre la base de la propuesta de la Comisión.

La concesión del préstamo conlleva la participación del sector privado del país en cuestión, entre otros, con el objetivo de fomentar la presión sobre éste para cumplir los requisitos marcados en el plan de ajuste macroeconómico. El alcance de esta participación dependerá de la situación de cada Estado miembro, el estudio de la sostenibilidad de su deuda y las implicaciones para la estabilidad de la eurozona<sup>10</sup>. Una vez el país reciba el dinero, la troika lleva a cabo el proceso de supervisión de la aplicación del mencionado programa de ajuste informando al Consejo de Administración y al ECOFIN de los resultados obtenidos. Es éste quien a base de estos informes decide desembolsar o no los siguientes tramos de ayuda, disponiendo de la posibilidad de posponerlos o incluso suspenderlos en el caso que no se cumplan las condiciones del programa. El mencionado seguimiento se puede prolongar a la fase posterior del programa, manteniéndolo hasta que se reintegre la cantidad de ayuda financiera suficiente<sup>11</sup>.

El capital total previsto para el MEDE es de 700 mil millones de euros, de los cuales 80 mil millones se recauden a base de desembolsos en forma de cinco cuotas anuales de 16 mil millones por parte de los EEMM del Eurogrupo de forma progresiva, mientras que los otros 620 mil millones tienen carácter de capital exigible y de garantías de los países de la Eurozona. De este modo, la capacidad de préstamo efectiva del MEDE es de unos 500 mil millones de euros. Por otro lado, los EEMM del MEDE se comprometieron, en el caso que sea necesario y siempre a partir de julio de 2013, a actuar para que la ratio entre el capital desembolsado y el saldo vivo del MEDE no sea menor al 15%, de modo que éste sea capaz de garantizar su solidez y generar los estímulos económicos necesarios<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Tanto el Banco Central Europeo como el Fondo Monetario Internacional desempeñan el papel al nivel técnico en el proceso de la concesión de la ayuda financiera a un Estado miembro receptor, pero es solamente el FMI que actúa también al nivel financiero dentro de este proceso.

<sup>10</sup> MARTÍNEZ, José Antonio y CALVO TIRANT LO BLACH, José: *Adelanto del nuevo libro de "Banca y Mercados Financieros"*, [http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED\\_MAIN/LAUNIVERSIDAD/UBICACIONES/05/DOCENTE/JOSE\\_ANTONIO\\_MARTINEZ\\_ALVAREZ/ESTABILIDAD\\_FINANCIERA\\_EN\\_EUROPA\\_2012,p.34,pdf](http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/UBICACIONES/05/DOCENTE/JOSE_ANTONIO_MARTINEZ_ALVAREZ/ESTABILIDAD_FINANCIERA_EN_EUROPA_2012,p.34,pdf) (Última fecha de consulta 12 de febrero de 2013), p.34.

<sup>11</sup> *BCEBoletín mensual Julio 2011.*, <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/11/Fich/bm1107.pdf>, p. 82 (Última fecha de consulta 12 de febrero de 2013).

<sup>12</sup> *BCEBoletín mensual Julio 2011.*, <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/11/Fich/bm1107.pdf>, p.86 (Última fecha de consulta 12 de febrero de 2013).

La contribución de los EEMM al MEDE está basada en sus participaciones en el capital del BCE. En el caso de que el PIB per cápita de un Estado miembro perteneciente al Eurogrupo sea inferior al 75% de la media de la Unión Europea, se aplicaría una corrección de carácter temporal por un periodo máximo de 12 tras su adopción de la moneda única o la entrada en vigor del MEDE.

Por último, cabe mencionar, que la FEEF mantendrá su actuación debido a la existencia y la necesidad de finalización de los programas que comenzaron antes de la firma del Tratado Constitutivo del MEDE. Sin embargo, hasta julio de 2013, la FEEF forma también parte de los distintos programas nuevos asegurando, de este modo, la plena capacidad prestataria del MEDE. Por otro lado, pasada esta fecha, se prolongará su actuación hasta que todos los préstamos y bonos concebidos hayan pagados.

### **c) La reforma del Sistema Financiero Europeo**

El tercer pilar, en el que se basa la nueva gobernanza económica de la UE a partir de 2011, es la reestructuración del sistema financiero. No es casualidad que el origen de la crisis económica en 2007 se situara en el sistema financiero de los países occidentales para entender la remodelación de la arquitectura financiera de la UE con la creación de instituciones y normativas encargadas de una mayor supervisión financiera. Las cumbres del G20 en 2008 y 2009 marcaron la necesidad de crear un marco institucional de supervisión que articulara medidas para generar confianza en el sistema financiero internacional, fundamentalmente en el sistema bancario. A partir de 2010, la UE incorporó esta demanda consensuada por los países más desarrollados en un sistema de supervisión que dotara de estabilidad y credibilidad al sistema financiero europeo.

Esta nueva arquitectura del sistema financiero europeo, que se implementa a partir de enero de 2011, consta, en primer lugar, de un conjunto de autoridades de supervisión encabezado por la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) y tres organismos supervisores como son la Autoridad Europea Bancaria (AEB), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) y la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM). Estas tres instituciones están reforzadas por el Comité Mixto de Autoridades Europeas de Supervisión y las Autoridades de Supervisión de los EEMM de la UE. Asimismo, este nuevo modelo institucional reforma también la legislación existente en materia europea a través de dos herramientas, la Directiva Omnibus y la asignación de nuevas funciones supervisoras del BCE.

En segundo lugar, este sistema se complementa con una normativa financiera más estricta para evitar cualquier incertidumbre, básicamente sobre el sector más afectado por la crisis, el sector bancario. Esta normativa se estructura, por una parte, en el requerimiento de nuevas *ratios* de capital que mejoren la solvencia de los bancos, firmas de inversión y compañías aseguradoras. Por otra, un sistema de evaluación o *stress test* a la banca europea que certifique su solvencia y para que la Comisión pueda generar alertas tempranas que permitan que los bancos quiebren de forma ordenada. Y finalmente, unas directrices que guíen la política de remuneración y bonos para los gestores de entidades financieras que reduzcan los riesgos de la toma de decisiones a corto plazo.

Por tanto, este nuevo sistema supervisor parte de la JERS<sup>13</sup>, que se encarga de la supervisión del conjunto del sistema financiero de la UE. Según su Reglamento de creación, el objetivo fundamental es prevenir y atenuar los riesgos sistémicos que podrían comprometer la estabilidad financiera de la UE. Para lograr este objetivo, la JERS debe, en primer lugar, definir y reunir la información necesarias para identificar los riesgos; emitir alertas, y hacerlas públicas en caso necesario, y establecer las medidas necesarias para gestionar los riesgos.

Una de las notas características de la que se quiere dotar a la JERS es la independencia de la que cuenta el BCE y la confidencialidad de la información que maneja. La JERS está sujeta a secreto profesional incluso una vez que sus miembros han finalizado su mandato. Los instrumentos básicos con los que cuenta la JERS son básicamente avisos y recomendaciones para la adopción de medidas correctoras, incluso iniciativas legislativas dirigidas a la UE, a cualquiera de los EEMM o a las autoridades europeas de supervisión. En el caso de que la JERS constatare que no se han seguido sus recomendaciones se lo comunica confidencialmente a los destinatarios, a la Junta y, en su caso, a la Autoridad Europea de supervisión afectada.

De forma complementaria, la nueva arquitectura financiera crea tres autoridades supervisoras referentes a cada uno de los sectores fundamentales del sistema financiero: bancos, compañías aseguradoras y fondos de pensiones y, por último, mercados y valores. Estas autoridades de supervisión cuentan con dos órganos comunes: el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión, encargado de cooperar con éstas en lo que se refiere a los conglomerados financieros; los servicios de contabilidad y auditoría; los análisis micro prudenciales; los productos de inversión minorista; las medidas contra el blanqueo de dinero, y el intercambio de información con la JERS. Y, el segundo órgano común, la sala de recurso que facilita asesoramiento jurídico sobre la legalidad del ejercicio de sus funciones por parte de la ABE.

La primera autoridad supervisora es la ABE<sup>14</sup>, que se establece según su reglamento de creación, para generar mayor integración y estabilidad del sector bancario europeo y una supervisión más global e integrada. Por tanto, su objetivo fundamental es proteger la estabilidad y eficacia del sistema bancario, acentuando la protección de todo riesgo sistémico potencial que afecte a las entidades financieras que pueda influir en la quiebra o mal funcionamiento del sistema financiero o en la economía real. Se encarga de la supervisión de entidades de crédito, conglomerados financieros, empresas de inversión, entidades de pago y entidades de dinero electrónico.

<sup>13</sup> Reglamento (UE) n° 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico. Directiva 2010/78/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por la que se modifican las Directivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2009/65/CE en relación con las facultades de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) Texto pertinente a efectos del EEE [Diario Oficial L 331 de 15.12.2010].

<sup>14</sup> Reglamento (UE) n° 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión. Decisión 2004/10/CE de la Comisión, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité Bancario Europeo (Texto pertinente a efectos del EEE) [DO L 3 de 7.1.2004].

Esta misión se concreta en los siguientes objetivos específicos: contribuir al establecimiento de normas y prácticas reguladoras y de supervisión; supervisar y analizar el mercado y las tendencias del crédito, en particular a hogares y PYME, y promover la protección de los depositantes e inversores. Para conseguir estas metas, la ABE tiene las siguientes instrucciones: elaborar proyectos y normas técnicas de regulación y de ejecución, emitir directrices y recomendaciones, construir una base de datos (con acceso centralizado) de las entidades financieras del ámbito de su competencia.

La segunda institución de supervisión es la AESPJ<sup>15</sup>. La AESPJ busca restablecer la confianza de los europeos y prevenir la desestabilización del sistema financiero mundial en materia de seguros y pensiones de jubilación. La AESPJ actúa en el ámbito de las actividades de las empresas de seguros y reaseguros; los conglomerados financieros; los fondos de pensiones de empleo; los intermediarios de seguros; la gobernanza empresarial; auditoría, e información financiera.

La AESPJ se encarga de contribuir al establecimiento de normas y prácticas en materia de regulación y de supervisión; supervisar y evaluar la evolución del mercado en su ámbito de competencia, y promover la protección de los titulares de pólizas de seguros, participantes en planes de pensiones y beneficiarios. Para alcanzar estos objetivos, desempeña un papel de impulsora que consiste especialmente en elaborar proyectos de normas técnicas de regulación y de ejecución, emitir directrices y recomendaciones y facilitar una base de datos con acceso centralizado de entidades financieras registradas en el ámbito de su competencia.

Por último, la tercera autoridad de supervisión, la AEVM<sup>16</sup> pretende, según su Reglamento, restablecer la confianza de los europeos y prevenir los riesgos de desestabilización del sistema financiero mundial en el sector de los valores mobiliarios. La AEVM afecta básicamente al ámbito de actividad de las sociedades que ofrecen servicios de inversión, la gobernanza empresarial, la auditoría de cuentas y la información financiera. El alcance de las acciones de la AEVM afecta a la firmeza de la liquidación de los sistemas de pagos y liquidación de valores así como a los acuerdos de garantía financiera. Por otra parte, establece directrices sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública de valores mobiliarios y sobre información relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos. Para alcanzar estos objetivos, la AEVM elabora proyectos de normas técnicas de regulación y de ejecución; emite directrices y recomendaciones, y facilita una base de datos, con acceso centralizado, de las entidades financieras del ámbito de su competencia.

Este modelo institucional de supervisión se refuerza con la Directiva Omnibus II<sup>17</sup> y la función de supervisor bancario único del BCE. Por una parte, la Directiva

---

<sup>15</sup> Reglamento (UE) n° 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión.

<sup>16</sup> Reglamento (UE) n° 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión. Decisión 2001/528/CE de la Comisión de 6 de junio de 2001 por la que se establece el Comité Europeo de Valores (Texto pertinente a efectos del EEE) [DO L 191 de 13.7.2001].

<sup>17</sup> La Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009.

Omnibus II pretende un nuevo régimen regulador de las instituciones financieras que mejore la solvencia de las Empresas de Seguros y Reaseguros de la UE. Por otra, en la reunión del ECOFIN del 13 de diciembre de 2012 se acordó avanzar en el proceso de unión bancaria. El BCE pasaría, previsiblemente, a partir de marzo de 2014, a configurarse como el supervisor directo de los bancos cuyos activos superen los 30.000 millones de euros o el 20% del PIB nacional. En total, 200 bancos de los más de 6000 existentes en la UE.

Para complementar la Unión Bancaria y reforzar su eficacia, los EEMM han debatido la necesidad de añadir a este primer nivel de supervisión, el establecimiento de una agencia paneuropea para cerrar los bancos que el BCE señale en quiebra. Asimismo, esta agencia debería contar con un fondo para cubrir los costes involucrados en el cierre de los bancos, es decir, un fondo de resolución que provea de financiación de emergencia para que cuando un banco quiebre, ciertas partes del mismo sigan funcionando para continuar los pagos y préstamos, mientras que el resto sea liquidado. La generación de la Unión Bancaria debería ir dirigido a crear un modelo combinado para proteger los depósitos y detener las estampidas bancarias.

La nueva arquitectura bancaria se refuerza con una normativa financiera dirigida a tres frentes. En primer lugar, impulsado por el G20, la normativa Basilea III y las normas contables NIC/NIFF. El objetivo es crear un conjunto de medidas de capital y de liquidez, para fortalecer la solvencia del sistema bancario. Este objetivo general se articula en un conjunto de medidas para exigir más capital directamente a través de mayores requerimientos respecto a riesgo y exposiciones e, indirectamente, a través de una *ratio* de apalancamiento y de unos colchones de capital para usar en situaciones de crisis. Por otra parte, se exigirá capital de mayor calidad a través de una definición más restrictiva del capital ordinario y reservas. La transición de Basilea III comenzó a principios de 2013 y durará hasta el 1 de enero de 2019. Además, algunos EEMM, como España, han ampliado los niveles de aprovisionamiento de sus entidades bancarias con una normativa añadida<sup>18</sup> para prevenir problemas de solvencia generadas por los efectos de la crisis económica. En este sentido, la Comisión Europea ha querido transponer esta normativa mediante la sustitución parcial de la directiva de capital por un reglamento para aumentar la coherencia del marco prudencial de la UE por la proliferación de respuestas nacionales.

La segunda línea sería la generación de un sistema de evaluación del riesgo bancario a través de los llamados *stress test*, pruebas de resistencia para identificar los requerimientos de capital. De esta forma, se pretende generar mayor transparencia del sistema bancario. El objetivo es mejorar las provisiones o cobertura futuras por previsibles deterioros bancarios por morosidad, fallidos o pérdidas de valor de activos. A lo que se ha sumado, dado el recrudecimiento de la crisis de la deuda en Europa a partir de 2010 de una segunda provisión por cobertura de deuda soberana.

Los *stress test* se basan en la elaboración de supuestos sobre el escenario macroeconómico. Un escenario base realizado por la Comisión Europea y un escenario adverso establecido por el BCE. Así, analizan los deterioros hipotéticos que surgen del escenario adverso, seguidamente establecen los elementos disponibles para absorber los deterioros hipotéticos antes del capital. En función de este análisis, se determinan una *ratio* de capital que deben mantener las entidades tras el estrés,

<sup>18</sup> RD 2/2012 del 3 de febrero y RD 18/2012 de 11 de mayo.

y finalmente configuran medidas que aseguren que las entidades que no alcancen esta *ratio* de capital objetivo tengan acceso al capital adicional para lograrlo (*backstop*). Hasta este momento, se han realizado dos *stress test* a la banca europea en 2010 y 2011; a la que sigue un tercer *stress test* en 2012 a la banca española para evaluar las necesidades tras la petición de rescate bancario en junio de 2012.

En tercer lugar, a esta normativa se añade a una regulación sobre remuneración y bonos de los gestores financieros según las consideraciones del G20 sobre gobierno corporativo. Siguiendo el comunicado emitido el 5 de septiembre de 2009 por los Ministros de Economía y los Gobernadores de Bancos Centrales del G20 que enfatizaba que debían tomarse medidas para garantizar un crecimiento sostenible y construir un sistema financiero internacional más fuerte, la Comisión Europea elabora, en abril de 2011, el *Libro Verde*, que constituye la normativa de gobierno corporativo de la UE. En el marco de la UE, esta normativa se aplica a las empresas que cotizan en bolsa, y es una combinación de legislación y normas de carácter no vinculante (*soft law*) que incluye recomendaciones y códigos de gobierno corporativo.

En conclusión, a partir de 2011 se construye un sistema de supervisión basado en dos pilares. Por una parte, un conjunto de instituciones supervisoras encabezadas por la JERS; por otra, el desarrollo de una normativa con el objetivo de devolver la transparencia, y, en último término, la confianza a los agentes económicos sobre la salud y madurez del sistema financiero europeo..

### III. Viabilidad del modelo y perspectivas

Tras revisar el modelo de gobernanza económica, a partir de 2011, nos parece oportuno establecer las siguientes líneas de mejora:

En primer lugar, el nuevo Pacto Fiscal ha resultado claramente insuficiente a la vista de los graves problemas que se han planteado con la crisis de la deuda en la eurozona, y más concretamente en los países del Sur. Parece irreversible que si se quiere avanzar en la unión económica y poder hacer frente a situaciones como la actual crisis, no queda otra que pasar por plantear una verdadera unión fiscal que complemente la unión monetaria.

El desarrollo de la denominada “nueva arquitectura fiscal europea” conllevaría la completa transferencia de la política fiscal y presupuestaria a la UE. A medio plazo se muestra claramente necesaria a la vista de la falta de eficacia observada hasta ahora, sin embargo, debido a las dificultades que se han planteado para lograr dicho objetivo, podría al menos mejorarse a corto plazo la eficacia de la UE en el ámbito fiscal y presupuestario implementando de forma gradual las siguientes medidas:

1. Armonizar el conjunto de los impuestos y, de forma más urgente, el Impuesto de Sociedades y un tipo única en el IVA.
2. Diseñar nuevos instrumentos de estabilización de la deuda pública que permitan hacer frente a los vaivenes de los vientos que soplen en los mercados.
3. Creación de los eurobonos.
4. Redefinir el papel del BCE para poder intervenir en la compra de deuda pública de los EEMM.

5. Transferencia gradual de las competencias en materia fiscal y presupuestaria que están en manos de los Estados a la Unión.

6. Enfocar la unión fiscal desde un punto de vista supranacional en la que el poder recaiga en una autoridad única en el ámbito fiscal y presupuestario; es decir, la creación de un tesoro europeo.

En segundo lugar, en relación con el MEDE, tenemos, por una parte, debido a los cambios que surgen en el escenario internacional, que es necesario que el Consejo de Gobernadores, en el futuro, bajo el mutuo acuerdo de los EEMM de la zona euro, amplíe la gama de los instrumentos del MEDE con el objetivo de aumentar su eficacia y combatir los efectos negativos de la crisis. Además, es necesario que todas las medidas de prevención y de supervisión se apliquen en su totalidad, permitiendo, de este modo, que los EEMM de la zona euro no tengan que recurrir a la intervención del MEDE.

En tercer lugar, a pesar de los esfuerzos por mejorar la transparencia y devolver la confianza a los agentes económicos en el sistema financiero europeo, podemos observar determinados puntos que pueden reducir la eficacia y eficiencia de las medidas tomadas, entre estas dificultades se subrayan:

1.- A las autoridades supervisoras no se les han dado la potestad de imponer sanciones si los EEMM no siguen las directrices que éstas determinen. Por tanto, la aplicación de sus recomendaciones es voluntaria y no obliga. Para mejorar la confianza en estas instituciones es necesario que cuenten con el mandato y las herramientas necesarias para hacer cumplir lo que proponen.

2.- El BCE, como supervisor único, no supervisa a todas las entidades financieras europeas, solo a las sistémicas, es decir, 200 de las 6000 de toda la UE. El BCE tendría una visión más global y unitaria del sistema financiero europeo si supervisara todas las entidades financieras de la UE. Por otra parte, el BCE necesita desarrollar instituciones complementarias para ser más eficaz y éstas sólo se han planteado a futuro. Es necesario que se articule un sistema alrededor del BCE que le dote de los instrumentos necesarios para llevar a cabo el mandato que se le ha dado como supervisor único.

3.- Basilea III aumenta las *ratios* de capital, mejorando la solvencia y las provisiones de los bancos pero disminuye la posibilidad de las entidades bancarias de poder otorgar préstamos y crédito. En estos momentos, en que muchas empresas se enfrentan a problemas de financiación, esta puede ser una medida contraproducente. Hay que generar confianza mejorando las *ratios* de capital pero también es necesario permitir que el crédito fluya al sistema. Otro de los aspectos problemáticos hace referencia a la coherencia de los supuestos que se toman en consideración en los *stress test* para realizar el escenario básico y adverso. Para generar confianza sería aconsejable que existiera un consenso sobre estos supuestos. También existen dudas sobre las instituciones que se encargan de realizar estos *stress test*. Han surgido voces que piden una Agencia de Calificación Europea independiente de los poderes fácticos que evalúe con criterios transparentes y objetivos. Además, no existen estudios que demuestren que limitando las remuneraciones y bonos de los ejecutivos se tomen decisiones empresariales con menos riesgo. Por tanto, para mejorar la confianza es necesario que las medidas legislativas se justifiquen así como las medidas en este sentido que se han ido desarrollando.

En último término, todas estas reticencias que se están planteando son fruto de la desavenencia de los EEMM a ceder competencias, y, por tanto, poder a instituciones supranacionales que gestionen esta situación. Un ejemplo es la falta de consenso para modificar los Estatutos del BCE y dotarle de competencias en la supervisión bancaria única sin restricciones sobre el número de entidades a supervisar y con las herramientas necesarias.

En resumen, es el doble juego que necesitamos esas funciones para crear un sistema de gobernanza en la UE completo, y al mismo tiempo, queremos seguir manteniendo el mismo poder como Estados nacionales y no ceder competencias. Sin embargo, desafortunadamente, esa combinación se ha mostrado en la práctica inviable. Por tanto, las observaciones anteriormente detalladas deberían tomarse en cuenta si pretendemos generar un modelo de arquitectura financiera viable y que se desarrolle en el tiempo cumpliendo los objetivos que le hemos asignado..

#### **IV. Conclusiones**

Después de la realización de este estudio hemos llegado a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, la realidad ha puesto de manifiesto que la actual unión económica y concretamente la Unión Económica y Monetaria Europea se muestra claramente ineficaz para hacer frente a los desafíos y retos que supone la crisis económica actual. Especialmente, esta crisis está golpeando al corazón de la eurozona con mayor fuerza que al resto de áreas económicas, poniendo en cuestión no sólo las posibilidades de volver a una senda de crecimiento sostenible a medio plazo en el área euro sino, lo que es más importante, socavando la propia estructura económica e institucional de la UE.

Por consiguiente, parece urgente revisar las medidas fiscales y presupuestarias adoptadas, en el sentido de poner en marcha otras nuevas cuyo único objetivo no sea la consecución de los ajustes fiscales y consolidación presupuestaria. Resulta absolutamente necesario, que junto a dichas políticas, se adopten nuevas líneas con el propósito de impulsar el crecimiento económico en el conjunto de los países de la UE.

Como ya se ha señalado en las líneas de mejora, la unión económica tiene un déficit importante al no haberse conseguido la unión fiscal. es lo que se entiende como una unión imperfecta en la literatura económica. Que la política fiscal siga en gran medida en manos de los EEMM supone una dificultad añadida para afrontar los desafíos de la actual crisis de deuda. Como conclusión, el camino no puede ser otro que una marcha irreversible hacia la unión fiscal, en donde se establezcan metas y objetivos a corto y medio plazo de forma que se den los pasos necesarios para su consecución. Será determinante para ello desarrollar una estructura institucional supranacional adecuada y acorde con los objetivos pretendidos.

En segundo lugar, cualquier tipo de ayuda financiera que se otorga en el marco del MEDE está vinculada al cumplimiento de un estricto programa de ajuste macroeconómico y su posterior cumplimiento. Por otra parte, las condiciones de esta ayuda no deben resultar atractivos para un país receptor, lo que se debe a la compensación

el riesgo asumido por los EEMM que forman parte de este mecanismo, así como a la reducción del posible riesgo moral. Asimismo, la ayuda financiera concedida debe actuar como el medio de aplicación de las reformas necesarias en el país en cuestión para restablecer sus sostenibilidad y no solamente como transferencia fiscal. Y, la adopción del euro por un Estado miembro lo convierte de modo automático en el nuevo miembro del MEDE, obligándole a adoptar todos los derechos y obligaciones correspondientes. También, los EEMM no pertenecientes a la zona euro pueden participar en las acciones del MEDE únicamente de forma *ad hoc*, sin derecho a voto.

En tercer lugar, a partir de 2011, se genera una nueva arquitectura del sistema financiero en la UE encabezados por la Junta Europea de Riesgo Sistémico y tres instituciones supervisoras, la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y la Autoridad Europea de Valores y Mercados. Este modelo institucional de supervisión se refuerza con la Directiva Omnibus II y la función de supervisor bancario único del Banco Central Europeo.

Asimismo, el modelo se complementa con una normativa que refuerza la solvencia del sistema bancario europeo acelerado por Basilea III y nuevas normas contables NIC/NIIF. Un sistema evaluación o *stress test* a la banca europea que certifica la solvencia bancaria y facilita a la Comisión generar alertas tempranas. Y por último, unas directrices que guían la política de remuneración y bonos para los gestores de entidades financieras que reduzcan los riesgos de la toma de decisiones a corto plazo.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados hasta el momento, el sistema no será lo suficientemente eficaz y eficiente para enfrentarse a los nuevos retos de futuro sino se guía por unos principios básicos. Las nuevas instituciones deben poder establecer sanciones y obligar a los EEMM a cumplirlas. El proyecto de unión bancaria requiere que se den nuevas funciones e instrumentos al BCE para garantizar este mandato y su independencia al realizarlo.

Por otra parte, las distintas normativas implantadas tienen que combinar el respeto a las diferentes realidades económicas y políticas de los EEMM pero a la vez ser coherente con las normas comunes que nos permitan hablar de una supervisión general y unitaria para todos los EEMM de la UE. Y todo ello, con una implementación rápida y respondiendo a las demandas de los agentes económicos. Parece un reto difícil pero no imposible si se trabaja con voluntad política de conseguir un sistema de gobernanza económica en la UE sólido y viable en el futuro.

# La Europa compleja: fragmentación del poder europeo en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común

• José Díaz Toribio

Doctor en Paz y Seguridad Internacional-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Director Financiero del grupo de empresas MECAFA.

## PALABRAS CLAVE:

EUROPA  
COMPLEJIDAD  
POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

## KEY WORDS:

EUROPE  
COMPLEXITY  
COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

## Resumen

Intentamos mostrar en este artículo la compleja red de instancias a través de las cuales Europa despliega su acción exterior. Analizamos la política exterior y de seguridad de los tres grandes, la creación de ejes entre ellos, y así sucesivamente, hasta completar una fotografía de siete unidades diferentes de decisión e influencia. Hemos tratado de transmitir una imagen dinámica, que emerge entre varios equilibrios internos. Esta Europa es la que tenemos para afrontar desafíos globales, complejos e interrelacionados. Sostenemos dos tesis principales: en primer lugar explicamos que Europa no desarrollará en los próximos años una política exterior y de seguridad unitaria. Pero no deberíamos ver su naturaleza diversa como un drama, sino como un recurso para adaptarse a un mundo también complejo y diverso.

## Abstract

We try to show in this article the complex network of instances through which Europe deploys its external action. We analyze the foreign and security policy of the “big three”, the creation of axes between them, and so on, to complete a picture of seven different units of decision and influence. We have tried to transmit a dynamic image that emerges from several internal balances. This Europe is what we have to face global challenges, that are complex and interrelated. We hold two main theses: first, we explain that Europe likely will not develop in the coming years an unitary foreign and security policy. But we shouldn't see the plural nature of its power as a drama, but as a resource to adapt itself to a world too complex and diverse.

## Sumario

I. Introducción. II. Política Exterior y de Seguridad de los grandes Estados. III. Política de ejes entre los tres grandes. IV. El proceso intergubernamental. V. Sub-alianzas dentro de la Unión Europea. VI. Política Exterior y de Seguridad del Ejecutivo Europeo. VII. Equilibrios internos entre instituciones europeas. VIII. Las relaciones con la OTAN. IX. Conclusiones.

## I. Introducción

Hace un par de años José Ignacio Torreblanca publicó *La fragmentación del poder europeo*, defendiendo la tesis de que Europa no saca partido de su potencia económica y militar por su incapacidad para actuar unida políticamente. Describe la situación con la ingeniosa frase “divididos en la unidad”, que según él refleja mejor la realidad de la integración política continental que aquella otra que se emplea desde hace siglos como máxima para caracterizar la idiosincrasia europea, “unidos en la diversidad”. Por culpa de esta división Europa estaría en desventaja frente al avance de nuevos poderes como China o Rusia.

Según el mismo autor la causa la debemos encontrar en la naturaleza introspectiva de este proyecto integrador, concebido fundamentalmente para evitar nuevos conflictos entre Estados europeos y garantizar la estabilidad y la prosperidad internas. Pero tras cumplir con estos objetivos y vivir décadas de paz, el reto sería precisamente superar esta fase, y afrontar el desafío exterior desde la unidad y el consenso.

El trabajo de José Ignacio Torreblanca nos describe una Europa que todos reconocemos, mas creemos que se debe profundizar un poco más en la descripción de la complejidad de un proyecto que es inédito en la historia de la humanidad. El Tratado de Maastricht abrió una nueva etapa en la integración europea, quizás contundente en los objetivos y débil en los recursos. El principal problema que plantea la cohesión política que se propugna, es que va más allá de lo que muchos pensaban que debía ser la Comunidad Europea. Desde entonces, las tensiones entre las tendencias estatocéntricas y las comunitarias no se han superado, y las manifestaciones de las mismas también han corrido toda suerte de peripecias. Si hay un lugar donde más se concentran todas estas tensiones, éste es el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad.

Cuando nos encontramos en un momento importante para el posible progreso de la Política Exterior y de Seguridad (elección del Alto Representante en 2014, por ejemplo) creemos útil precisar en qué consiste la fragmentación del poder europeo en los campos de la Política Exterior y de Seguridad, y queremos hacerlo de manera dinámica, relacionando las distintas instancias de configuración de la acción exterior de lo europeo. En este artículo primamos este interés a la exposición de recursos y reformas institucionales. Veremos cómo, a pesar de la mencionada fragmentación, hay posibilidades de gestionar tal complejidad en sentido positivo para hacer progresar la integración europea en este campo. Creemos incluso que en la habilidad para aprovechar dicha complejidad, junto a la claridad intelectual, reside la esperanza de más Europa antes que en la formulación de magnos proyectos de unidad o en la apelación al alarmismo.

Es impropio hablar hoy de amenazas en el sentido clásico del término, nos referimos a la manera en que como tal los venecianos veían a los turcos o los turcos a los venecianos o, ya más cercana a nosotros, la forma en que se desarrolló la relación entre Estados Unidos y la URSS. Europa no es objeto de una amenaza de esas características, y así vemos que los documentos estratégicos progresivamente se van llenando de riesgos y vaciando de amenazas. Pero ambos conceptos hoy también son más difusos porque aluden a múltiples realidades que se interrelacionan,

que se alimentan mutuamente, sin que la Comunidad Internacional siga las orientaciones claras de algo parecido a un sistema del que todos se sientan partícipes. Hay que añadir, para completar esta reflexión, que se ha superado en Europa la obsesión por incluir entre las amenazas y riesgos a cuanto afectaba exclusivamente al Estado<sup>1</sup>.

La sensación de que las amenazas directas, o su intensidad, disminuyen, no ha disipado una constante en la vida de las naciones, que es el temor al riesgo. Europa sigue viviendo con sus propios temores y con múltiples recuerdos que le deja la larga historia de conflictos que tiene tras de sí. Pero aparte de la natural reserva que causa todo cambio y el sentimiento de prevención que genera, los europeos sienten que no están a la altura de cuanto sucede a su alrededor, de donde ven surgir alternativas a su preeminencia secular<sup>2</sup>.

Como europeos, tal vez deberíamos perseguir la adaptación a la realidad internacional a través del concepto de desafío antes que el de amenaza o riesgo. La amenaza exige una respuesta pero el desafío, según lo entendemos, obliga a un compromiso para influir en su desarrollo, entrena participar junto al mayor número de protagonistas en una orientación positiva del mismo. Afrontar los desafíos a la manera que decimos es una actitud propia de sociedades que abandonan definitivamente las ilusiones hegemónicas pero que, en cambio, sí que confían en expandir su influencia constructiva.

Con la emergencia de nuevos poderes –para Europa destacamos China y Rusia- y el desarrollo de cambios políticos con repercusiones internacionales, al mundo con el que contábamos se añaden no sólo nuevas realidades de poder sino una amplia gama de influencias que se vinculan con el resto de desafíos. Así, el tamaño, las dimensiones y multi-realidad que conforman los desafíos que la propia Europa percibe en su contexto político, están fuera de las posibilidades de control que tienen los Estados nacionales, incluyendo en los mismos a los más importantes. Ni tampoco los mecanismos de regulación y reequilibrio naturales predichos por los realistas funcionan estrictamente como los concibieron porque las realidades -elementos a su vez constituyentes de estos desafíos de los que venimos hablando- y actores que los integran van readaptándose también, trasladando sus intereses y sus actividades.

Pues bien, ante este conjunto de desafíos se perfila una Unión Europea (UE) que en los próximos años sufrirá un recorte de su presupuesto en materia de Política Exterior y de Seguridad, que se enfrenta a graves problemas políticos internos, a la frustración de parte de sus sociedades e incluso a la definición con respecto al lugar que ocupan dentro de ella miembros tan importantes como el Reino Unido. Este panorama general tiene sus matices en la Política Exterior y de Seguridad. Aquí podríamos hablar de una parálisis que viene de atrás, sobre todo en la Política de Seguridad, tras un nacimiento y primer desarrollo esperanzadores. Pero algunos de los objetivos que se fijaron hace un lustro –sobre todo en el área de las capacidades-

---

<sup>1</sup> Obsesión que nos remite a otro problema de adaptación del neorealismo y de cierto realismo clásico, que durante décadas ha minusvalorado y despreciado cualquier amenaza no estatal, aunque afectara a las poblaciones. Así lo pone de manifiesto LEIRE, Moure: “La Teoría de la Política Internacional treinta años después”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 17, 2009.

<sup>2</sup> La emergencia de nuevos poderes está también muy bien reflejada en el ensayo publicado por TORREBLANCA, José Ignacio: *La Fragmentación del poder europeo*, Barcelona, ICARIA, 2011.

quedaron en suspenso cuando estalló la crisis de la deuda. Las importantes reformas incluidas en el Tratado de Lisboa se han implementado parcialmente. Algunos de los recursos previstos para avanzar en la integración, como la Cooperación Estructurada Permanente, ni tan siquiera son proyectos reales para materializar a corto plazo. Los posicionamientos comunes sobre temas vitales para la Comunidad Internacional se dan a veces y otras no como por ejemplo el reconocimiento en la Organización de Naciones Unidas (ONU) del Estado palestino.

El retrato de la realidad de Europa debe ser completado. Debemos hablar de un proceso de europeización, que también se refleja en las instituciones. Está anclado en la historia profunda de Europa y en nuestro presente. Contamos, por un lado, con el discurso de los primeros cuarenta años de construcción europea, cuando el objetivo era evitar un nuevo conflicto intraeuropeo; pero también con otros que, desde 1989, lo vienen renovando o que tienen interés en hacerlo<sup>3</sup>. Racionalmente nadie persigue ya volver a una Europa de Estados completamente soberanos, como explica Robert Cooper, y esto es un avance genuino de sociedades postmodernas. Pero aparte de reflexiones filosóficas en las que podemos apoyarnos para argumentar en este sentido, los propios estadistas saben que sus Estados son demasiados débiles para ser relevantes en el mundo. Un paso atrás significativo en la Política Exterior y de Seguridad de la UE complicaría su acercamiento a asuntos internacionales claves, entrañaría la necesidad de invertir más en seguridad, perjudicaría la pluralidad y libertad de sus sociedades y dañaría la calidad de sus democracias y los sistemas de solidaridad que les dan estabilidad interior. Los alemanes, por ejemplo, saben que lo que hoy en Europa es el referente nacional más sobresaliente de Europa, su propia economía, es más frágil de lo que parece, y algo, se reconoce, que previsiblemente será más irrelevante a largo plazo. Luego, aunque la UE es débil en el sentido de proyectar unidad, la propia perspectiva europea ha calado lo suficiente como para hacer comprender que sólo a través de lo europeo se puede participar en los asuntos mundiales; e incluso es la mejor opción para que los propios Estados europeos puedan cumplir con la finalidad última de su razón de ser: la protección del interés general.

Que la crisis del euro ha llegado a la Política Exterior y de Seguridad es evidente, pero no debemos aceptar que se imponga en la narrativa actual el concepto predominante de crisis de la perspectiva europea<sup>4</sup>. Seguramente cuando Lucien Febvre daba clases en su cátedra de Historia de Europa, nuestro continente estaba más prostrado de lo que hoy se encuentra. Sin embargo tuvo la suficiente profundidad intelectual como para comprender que lo europeo tiene una vida de siglos y ha superado avatares impresionantes como el que el propio historiador vivió personalmente<sup>5</sup>. Por eso debemos apuntar que cuando hablamos de crisis o paralización de la Política Exterior y de Seguridad no hablamos de nada definitivo. Y cuando aludimos a la complejidad europea como un obstáculo de una política exterior y de seguridad coherente, no adoptamos tampoco un tono trágico, es la constatación, necesaria por

<sup>3</sup> COELMONT, Jo: "An EU Security Strategy: an attractive narrative", Bruselas, Egmont Institute for International Relations en *Security Policy Brief*, nº 34, marzo 2012. El autor habla expresamente de la renovación de dicho discurso.

<sup>4</sup> Es la expresión "Adiós a Europa como potencia", de Richard Haas, y que recoge José Ignacio Torreblanca: *La Fragmentación...*, *op.cit.*

<sup>5</sup> Las doctrinas de auges y declives son extraordinariamente superficiales, apegadas a sensaciones del momento en muchas ocasiones. Hay que tener cuidado con ellas.

otra parte, de que la perspectiva europea tiene la característica de que es la suma de muchos elementos, que no es posible subordinarla a un único planteamiento teórico. Como se deriva de una realidad inédita y se nutre de varias fuentes, choca con un pensamiento lógico lineal que hemos heredado de nuestra tradición cultural, muchas veces excluyente de las diferencias.

Como resumen de lo antedicho, proponemos estudiar la complejidad europea como la expresión de una política exterior y de seguridad compuesta de varias instancias, de visiones diferenciadas, de proyecciones de futuro, en ocasiones divergentes, también de respuestas no homogéneas. De la relación de todo ello emerge la acción europea, que es compleja en su generación y en su ejecución.

## II. Política Exterior y de Seguridad de los grandes Estados

La primera instancia de la proyección exterior europea que analizamos son las políticas nacionales de Francia, Reino Unido y Alemania. No se puede comprender la acción de las instituciones europeas sin conocer previamente la evolución de los intereses de estos Estados. Intentaremos dejar al margen retóricas que desvíen la atención de un análisis de eficacia, que es lo que más incumbe a los objetivos de este artículo. Y es conveniente hacer esta matización, porque lo que algunos autores llaman la *fantasía nacional*<sup>6</sup> conduce a expresiones que eluden reconocer lo que inevitablemente está ocurriendo: la cesión de soberanía por parte de estos Estados. Casi nos vemos en la tentación de resumir que su política exterior es la suma de cuanto generan sus “fantasías nacionales” y la que se transmite a través de las instituciones europeas.

Una de las características de la política exterior de Francia –y comenzamos en este país por puro azar, sin otra intención- es la insólita preeminencia constitucional que tiene su presidente, lo que confiere un tono muy personalista a la acción exterior francesa, algo que no tiene parangón en ninguna de las democracias occidentales<sup>7</sup>. Aunque con recursos limitados, la reafirmación de Francia en el contexto internacional se convierte casi en una de sus señas de identidad<sup>8</sup>. De tal manera que hace gala de contar con la mayor fuerza desplegable de Europa, pregonando su misión civilizadora y se aferra a su derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Su política exterior tiene un fuerte componente geoestratégico; en la posesión de armas nucleares encontramos una de las fuentes principales de su poder, y, como enumeración final de este resumen, debemos señalar que piensa que la mayoría de sus intereses se encuentran en el mundo árabe, África Subsahariana y Oriente Medio, hasta el punto de que su principal aspiración desde la Segunda Guerra Mundial ha sido convertirse en líder regional en el Mediterráneo.

Durante el mandato de Sarkozy, Francia quiso actuar como una gran potencia geoestratégica. A los conceptos tradicionales anteriores sumó la pretensión de hacer

---

<sup>6</sup> ROUGEMONT, Denis de: *Tres milenios de Europa. La conciencia europea a través de los textos. (De Hesíodo a nuestro tiempo)*, Madrid, Veintisiete Letra, 2007.

<sup>7</sup> LEHNE, Stefan: “The big three in the EU foreign policy”, en *Carnegie Paper*, julio 2012. Texto al que se puede acceder en <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=48759>. (Consultado el 31/10/2012).

<sup>8</sup> BELKIN, Paul: *France: factor for shaping foreign policy, and issues in US-French relations*, Washington, Congressional Research Service, 2011.

grandes negocios con China<sup>9</sup>, ampliar la presencia francesa en Asia Central, equilibrar las relaciones con Brasil e India y mejorarlas con Rusia – a quien quiso vender más armas- y estar presente en la Primavera Árabe.

Nos gustaría hacer un somero repaso de los resultados de esta política exterior, siguiendo el esquema geoestratégico con el que se ponía en práctica. En Asia Central, la diplomacia francesa fue la primera de una gran potencia en establecer relaciones con los cinco países de la región<sup>10</sup>, orientando los esfuerzos hacia los intereses geoestratégicos y la energía. Ha considerado importante esta región para la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, y de hecho, durante la presidencia francesa de la UE en 2008 se pusieron en marcha programas de cooperación con Turkmenistán, Kirguistán y Kazajistán.

En la región del Mediterráneo y Oriente Medio, Francia ha invertido, y lo sigue haciendo con Hollande, sus principales esfuerzos políticos y militares. Aquí ha seguido principios de “realpolitik” de gran potencia, que la ha llevado a sostenerse de manera ambigua, y algunas veces contradictoria, ante situaciones de crisis o conflicto<sup>11</sup>. El principal proyecto francés ha sido la Unión por el Mediterráneo (UM), liderado por su gobierno desde 2008. Pero tras esto, la actividad unilateral ha sido percibida como la auténtica guía de los intereses galos. Así, esa ambivalencia que esbozamos se pone de manifiesto en que a pesar de que ha arremetido contra el Islam político, Francia ha intentado mantener excelentes relaciones con Arabia Saudí, aunque su gran apuesta ha sido Qatar, al comprender que Estados Unidos es insustituible por el momento para la dinastía saudí. Ha buscado una penetración económica muy importante en toda el área mediterránea y ha acompañado este objetivo con el establecimiento de bases militares en Emiratos Árabes Unidos (EAU) (2009) y Senegal (la tercera de sus bases en África Occidental).

Cuando estalló la llamada “Primavera Árabe”, su principal objetivo era la salvaguarda de su posición –y autopercepción de líder regional-. Ello obligó a su gobierno a cambiar su discurso político, confiriéndole, ya tras la caída de Mubarak, un carácter ético y de defensa de los derechos humanos. Aún así, para muchos observadores internacionales, los intereses geoestratégicos son percibidos como la base de sus principios, y en los mismos se interpreta su actuación en Libia, en Mali o en Siria.

Ahora bien, aunque estos hayan sido los ejes de su política, las realizaciones han sido más modestas. En Asia Central sólo ha dado resultados la relación con Kazajistán; y si descontamos la pequeña base que mantiene en Tayikistán, su presencia se reduce a la de algunas grandes empresas y centros de difusión del idioma

<sup>9</sup> Aunque fue crítico en cuestiones políticas, como en el tema de Tíbet, y se habló de europeizar la política con China, nunca abandonó el objetivo de mantener estrechas relaciones bilaterales con el país asiático. En GODEMENT, François: “France’s China Challenge”, en *Carnegie Endowment*, commentary, 30.08.2012. Accesible a través de [https://carnergieurope.eu/publications/?fa=49262&solr\\_hilite=France](https://carnergieurope.eu/publications/?fa=49262&solr_hilite=France). (Fecha última consulta: 28/02/2013) Francia quiso explotar su antigua relación con China –fue el primer país occidental en reconocer a la República Popular China, en 1964- para convertirse en la puerta de entrada de sus inversiones en Europa. Para no descompensar su posición en Asia, Sarkozy también intensificó las relaciones con India.

<sup>10</sup> PEYROUSE, Sebastien: “France and Central Asia”, Open Society Foundations, en *EUCAM POLICY BRIEFS*, nº 9. 2012.

<sup>11</sup> MIKHAIL, Barah: “Francia y la Primavera Árabe: una política oportunista”, Madrid, en *FRIDE*, Documento de Trabajo, 110, 2011.

francés. La Unión por el Mediterráneo ha venido a menos, y demuestra que Francia no lleva las riendas en la región como pretende, sus gestiones mediadoras en el conflicto árabe-israelí no han tenido éxito<sup>12</sup>. Arabia Saudí prefiere a Estados Unidos. Alemania mantiene más intereses económicos con los países del Golfo. Y tras la Primavera Árabe ha perdido influencia en Túnez y Egipto mientras que en Libia quiso actuar con unas capacidades que no tenía.

Algunos autores hablan de que Francia tiene un serio problema con la globalización, en medio de la cual no termina de encontrar su hueco<sup>13</sup>, como demuestra que en la última campaña electoral no se hablara de China, India o el calentamiento global. Mientras más de un tercio de la población declara estar contra el capitalismo, algunos autores interpretan el “No” a la Constitución Europea, en 2005, como una reacción negativa ante los cambios globales. El problema de Francia sería, de acuerdo con este análisis, conciliar sus aspiraciones con un poder real en declive.

Todo esto ha dado un carácter especial al concepto que Francia tiene del proyecto europeo. Se ha extendido la impresión de que ha intentado hacer de la UE un multiplicador de sus intereses internacionales, la caja de resonancia de su soberanía<sup>14</sup>. De hecho, durante décadas, apoyándose en el eje con Alemania –aunque sin el concurso de ella en muchas materias de seguridad- intentó hacer de Europa un poder alternativo al de Estados Unidos (aún hoy se puede interpretar su reingreso en la estructura militar atlántica en esta clave) bajo liderazgo intergubernamental francés, quien sería el portador de las directrices geoestratégicas fundamentales. Ve en la UE un factor de cambio en el mundo, pero no ha dudado en actuar sola en algunas ocasiones. Esto ha sido descifrado en tales términos por sus socios europeos, que han sido renuentes a participar en sus proyectos para Europa, al interpretarlos como un intento de crear una política exterior europea al servicio de intereses galos<sup>15</sup>. Mas al final, Francia también ha comprendido que su fuerza es limitada en Europa, sobre todo en comparación con Alemania, y por esa razón, a través de Hollande clama por una nueva política europea, aunque no dice cómo será ni con quién podrá ponerla en práctica.

La política exterior y de seguridad del Reino Unido sigue algunas líneas conceptuales más o menos claras, aunque en la práctica da lugar a ambivalencias terribles, como ocurre con su relación con la UE, donde claramente se ve la contradicción entre sus aspiraciones y sus realidades –así como en el caso francés se manifestaba fundamentalmente en sus intereses geoestratégicos-. Las prioridades de la acción exterior británica son todas aquellas políticas que tiendan a hacer de este país un actor importante de la globalización. Aunque mucho menos que en el pasado, los

---

<sup>12</sup> En MIKHAIL, Barah: “Francia y la Primavera Árabe:..., op. cit.”, en donde encontramos buena parte de estos análisis, se habla del fracaso de Sarkozy en sus pretensiones de poner fin a la operación Plomo Fundido en 2008.

<sup>13</sup> OCKRENT, Christine: “France: looking for Europe”, en *Carnegie Endowment, Commentary*, 18.06.2012. Disponible en [http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=48560&solr\\_hilite=France](http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=48560&solr_hilite=France). (Fecha consulta: 01/03/2013).

<sup>14</sup> Expresión utilizada por LEHNE, Stefan: “The big three..., op. Cit.”, 2012.

<sup>15</sup> Muchos socios europeos sospechan que Francia, a veces, ha intentado utilizar lo común en beneficio propio; e incluso piensan que ha sido un aliado poco de fiar, como se expresa en HARRIS, Robin (antiguo asesor de Margaret Thatcher): “Problems in British Foreign Policy”, Washington, en *The Heritage Foundation, Special Report*, 95, 2011.

británicos se muestran orgullosos de ser un poder global. Durante los gobiernos de Tony Blair se sentaron las bases de la actual política británica, que tampoco rompía con ciertas bases que venían de atrás. Se pusieron a funcionar desde mediados de los noventa, aproximadamente, los ejes de la potenciación de una diplomacia pública global –medios de comunicación, difusión cultural, etc.-. De la optimización de su excepcionalidad financiera (también de la relación especial con Estados Unidos) se decidió emprender la adaptación a las nuevas tendencias geopolíticas generales, se estrecharon lazos con las instituciones sucesoras del Imperio (Commonwealth, derecho de veto en la ONU); y, además, siendo esto vital, el Reino Unido ha tratado de ser identificado con los valores centrales de la globalización como el libre mercado, la libertad de circulación, etc.

Pero ha sido en su política europea donde más han chocado sus ilusiones y sus resultados. La llamada “ambivalencia británica” existe desde su ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE). Significa que los británicos conciben la UE como un mercado, con reflejos en algunas facetas de la política exterior, pero rechazan cualquier avance hacia la unión fiscal y económica<sup>16</sup>. A pesar de ello, el Reino Unido ha intentado estar en el corazón de Europa, objetivo que viene muy de atrás pero que ocupó lugar privilegiado durante el mandato de Blair. Esta ambivalencia y la larga tradición cultural político-intelectual británica han sido el caldo de cultivo de un intenso debate sobre la UE.

Tony Blair concibió una UE ampliada<sup>17</sup> donde imperase el enfoque intergubernamental con un Comisión débil frente al Consejo Europeo y disfrutando su gobierno en la práctica de una fuerza de veto sobre las decisiones más importantes. Pero no sólo quiso llevar al Reino Unido al corazón de Europa sino que también aspiró a ejercer cierto liderazgo político europeo, lo que incluso desembocó en un debate interno sobre la posibilidad de entrar en el euro y en el compromiso de construir capacidades militares para la UE –aunque poco después de Saint-Malo, en la Cumbre de Niza, Blair ya discrepaba de Chirac sobre el uso de dichas capacidades-. Parecía que se solventaba el problema de la ambivalencia británica, y sin traicionar ni un ápice la relación especial con Estados Unidos.

Pero la Guerra de Iraq desveló que la ambivalencia no estaba superada. Aunque Blair tras ello permitió algunos avances en el seno de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la PESC –como la creación de cierta capacidad europea de planeamiento, Servicio Europeo de Acción Exterior- saltó a la vista que no dejaría de representar el tradicional freno histórico a avances significativos, como lo demostró al negarse a eliminar la unanimidad en cuestiones fundamentales, su esfuerzo constante por situar la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el núcleo de la defensa colectiva europea y su afán por hacer de la PESC un proyecto intergubernamental<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Argumentos tomados de NIBLETT, Robin: “Bracing for a “Brixit”?”, entrevista publicada por Council on Foreign Relations el 17 de enero de 2013. Robin Niblett es director del prestigioso centro de estudios Chatham House. Está disponible en <http://www.cfr.org/united-kingdom/bracing-brixit/p29833>. (Consultado el 18/03/2013).

<sup>17</sup> LUNN, Jon, MILLER, Vaughane y SMITH, Ben: *British Foreign Policy since 1997*, Londres, Library`s Common House, 2008.

<sup>18</sup> Sin embargo, hemos de decir que al menos Blair tuvo el mérito de clarificar la estrategia de seguridad británica, y en la exteriorización de la misma expresó el deseo de una fuerte política de seguri-

Gordon Brown simplificó la relación del Reino Unido con la UE, aunque sus conceptos fueron claros y los defendió con ahínco dentro de las instituciones comunitarias. Dejando un tanto marginadas las cuestiones de política exterior y de seguridad, para él la UE tenía el objetivo básico de ayudar a su país a afrontar los desafíos globales, por lo que desarrolló ya el discurso de utilidad preponderante en nuestros días<sup>19</sup>. Brown trabajó intensamente cerca de la Comisión en cuestiones económicas y expuso claramente lo que pensaba que Europa debía reformar para adaptarse a una realidad más competitiva.

Este resumen de la evolución de los principios británicos nos parece importante porque revela como desde 1998, cuando Blair inaugura la política de “Step Change” con la UE, madura una relación con Europa que da sus frutos europeístas, aunque a la manera británica. Así en 2008, el 58% de los británicos es partidario de la permanencia en la UE<sup>20</sup>, mas desde entonces todo empezó a cambiar, hasta el punto de que las cifras actuales de apoyo muestran cantidades inversas<sup>21</sup>.

Cuando Cameron se convierte en primer ministro sus prioridades no están en la política exterior. Aunque prolonga la retórica de corte liberal de Blair<sup>22</sup>, su acción exterior se centra en sacar al Reino Unido de la crisis económica a través de una política particularista. Cree que en la Commonwealth y en otros resortes tradicionales de la política británica –como la relación con Estados Unidos- están las bases para una reorientación geoestratégica hacia las potencias emergentes, sobre todo India, Turquía y China. Si la crisis económica ya había empezado a cambiar la política de Blair, reveló tras 2008 las contradicciones británicas con toda crudeza, así como los conflictos políticos internos y su influjo en el debate europeo.

Desde entonces, nos referimos ya al período de Cameron. El discurso británico es bien conocido; y va desde un intento por renegociar las condiciones de permanencia del Reino Unido en la UE tras negarse a secundar el pacto fiscal<sup>23</sup> a un debate interno sobre esa propia permanencia, situación que aunque no deseaba el premier, la generó su propia política interna<sup>24</sup>. Lo que debería haber sido una estrategia de repatriación de competencias se convierte en todo un proceso político de “ser o no ser” europeo<sup>25</sup>. Al final, a pesar de no haberlo pretendido, Cameron ha hecho de la UE un elemento clave de su mandato.

---

dad europea, aunque dentro de la OTAN. En ese sentido fueron muy elocuentes los PSA 4 Y PSA5 (Public Service Agreements) publicados entre 2003 y 2008.

<sup>19</sup> Que Brown desarrolló personalmente en el documento “Global Europe”, aparecido en 2008.

<sup>20</sup> Datos tomados de LUNN, Jon, MILLER, Vaughane y SMITH, Ben: *British... op. cit.*

<sup>21</sup> Un 56% es partidario de abandonar la UE, según publicaba *The Guardian* el 17 de noviembre de 2008.

<sup>22</sup> Como expresa HARRIS, Robin: “Problems... op.cit.”, con el que coincidimos en este punto.

<sup>23</sup> Que ya empieza a ser utilizado por Cameron como argumento para culpar a Europa de agravar los efectos de la crisis dentro de su país.

<sup>24</sup> Asumiendo parte del mensaje político del UKIP, con la aprobación de la European Act en 2011, no evitando que miembros de su gobierno culpen de la crisis económica interna a Europa, etc. Un buen catálogo de estas acciones puede encontrarse en el amplio artículo que *The Economist* publicó el 8 de diciembre de 2012, con el título: “Britain and Europe: Making the break. How Britain could fall out of the European Union, and what it would mean”.

<sup>25</sup> También en el mismo número anterior de 8 de diciembre de 2012, *The Economist* publicó este otro artículo: “Britain’s future. Goodbye Europe. A British exist from the European Union looks increasingly posible. It would be a reckless gamble”, donde se narra muy bien este proceso de política interna.

Todo ello ha dejado al desnudo el auténtico interés del gobierno británico por la UE, lo que al menos no deja de ser muy útil. Vemos que predomina en el debate el argumento del beneficio económico, aunque lo realmente interesante es que los propios británicos se han dado cuenta de algunas contradicciones de su actitud. Al tener que hacer esfuerzos por elaborar un discurso esencialista, en el proceso, por un lado se tiene acceso a una imagen más profunda de lo que desea el pueblo británico<sup>26</sup> y, por otro, se detectan ciertas realidades que son insoslayables. Nos referimos a la constatación de que la salida de la UE dañaría algunos resortes de la política exterior británica, como su relación con Estados Unidos, precisamente por el principio de utilidad que de manera general se le aplica a la conveniencia o no de permanecer en Europa. Los resultados del cálculo del “Beneficio Puro” no apoyan las tesis de quienes fueron los máximos defensores de su aplicación, pues económicamente revela que la no-Europa sería un mal negocio para el Reino Unido. De manera que volvemos a encontrar una serie de inconsistencias en las pretensiones de una gran potencia. Al Reino Unido le agradaría, sobre todo, una especie de régimen extraordinario en la UE, una especie de compromiso de libre comercio ampliado, tomando como referencia los modelos noruego y suizo, pero con las ventajas de la plena permanencia. La contradicción está en que otros estados europeos ven en ello un oportunismo egoísta inaceptable, una asociación de quien se implica únicamente en lo que le beneficia.

Aunque, y esto es otra de las complejidades de la posición británica, el Reino Unido habla de salvaguarda de su independencia, es consciente de las debilidades intrínsecas de su política de seguridad<sup>27</sup>. Sus obligaciones internacionales, desde Afganistán hasta Libia, pasando por una estrategia contrterrorista global, son incompatibles con sus recursos, de ahí que en política exterior y de seguridad se muestre más cooperativo, aunque sea por necesidad, pues comprende que incluso las potencias emergentes verían a los británicos más débiles políticamente fuera de la UE<sup>28</sup>. La campaña libia sacó a relucir los efectos negativos de los recortes en defensa<sup>29</sup>. En conclusión, si el balance de la permanencia británica en la UE se hace en términos económicos la salida es perjudicial para sus intereses<sup>30</sup>; y si se adopta un enfoque político-militar, el argumento de salida se debilita aún más. Por eso, la situación británica debe entenderse como el deseo de mantener una posición de excepcionalidad, si bien el propio debate ha derivado hacia derroteros, influido por la política interna que agravan las contradicciones.

La tercera política exterior y de seguridad en la que nos detenemos es la de Alemania, cuya evolución actual es interesantísima, por lo que se sienten tendencias sobre el futuro de su política exterior muy diversas. Desde el principio, de su participación en las instituciones europeas en Alemania reinó el consenso sobre su

<sup>26</sup> Así, por ejemplo, sabemos que la mayoría de los jóvenes son partidarios de la permanencia. Cifras del mismo artículo de *The Guardian*, ya mencionado, donde se analizan al detalle los datos de una magna encuesta que se hizo sobre Europa, y que como hemos mencionado más arriba, se publicó el 17 de noviembre de 2012.

<sup>27</sup> Recortes presupuestarios en defensa que son criticados incluso dentro de la OTAN.

<sup>28</sup> Problemas detectados por LEHNE, Stefan: “The big three...”, op.cit.”.

<sup>29</sup> HARRIS, Robin: “Problems...”, op.cit.”.

<sup>30</sup> Esa es al menos la conclusión muy elaboradora de los dos artículos de *The Economist* mencionados, y que recordamos, vieron la luz en el número del 8 de diciembre de 2012.

compromiso europeo, y por razones obvias, sobre el rechazo a cualquier política de seguridad que implicara el recurso a la violencia, o a la amenaza de la misma incluso como medio de defensa de sus intereses. Sin alterar estos principios fundamentales, desde mediados de los años noventa, se producen algunas matizaciones, a veces a instancias de sus propios aliados. Dos hitos que expresan una renovación de la política exterior alemana fueron la sentencia del Tribunal Constitucional de 1995, que permitía la participación de las fuerzas armadas germanas en el exterior previa autorización del Parlamento<sup>31</sup> -en 2001 Alemania asumiría el mando de ESSential Harvest en Macedonia-, y una “doctrina Schröder”, desde 2001, que aspira a convertir a Alemania en un poder no evasivo. Desde estas fechas comienza además el diálogo sobre política de compromisos exteriores entre el Ejecutivo, el Tribunal Constitucional y la propia Opinión Pública, cuyo reflejo intelectual es muy vivo<sup>32</sup>.

Los gobiernos alemanes han ido desarrollando desde el cambio de siglo unos principios que, más o menos, adquieren cierta personalidad. El primero de ellos es el de afrontar la globalización con una economía competitiva y muy tecnificada. Ya vimos como en el Reino Unido se exhibe el potencial financiero, mediático, el acceso a poderes emergentes y defensa del libre comercio, mientras que en Francia, sin embargo, encontrábamos problemas de adaptación a esa globalización. El segundo es el desarrollo de una diplomacia variable –convivencia de esquemas unilaterales, bilaterales y multilaterales- a veces justificada como actitud lógica y propia de un Estado postmoderno<sup>33</sup>, tanto en cuestiones geoestratégicas –consolidación de las relaciones con Rusia, antagonismo de las organizaciones internacionales, relación con poderes emergentes- como en áreas temáticas –diplomacia económica, diplomacia pública-. Aún así, a juzgar por los propios observadores alemanes<sup>34</sup>, queda mucho trecho hasta llegar al nivel de Reino Unido o Francia, pues no encuentran fácil acomodo sus pretensiones ni siquiera dentro de lo que han sido sus tres pilares fundamentales de compromiso internacional, es decir, UE, OTAN y multilateralismo. El tercero de los grandes principios de la política exterior alemana es el crecimiento del nacionalismo económico, con expresiones del mismo en campos de la seguridad tan importantes como el incremento sustancial de las exportaciones de armas –hasta convertirse en el tercer exportador mundial<sup>35</sup>- o en su actitud hacia Rusia, donde los intereses económicos han impregnado toda la relación durante más de una década<sup>36</sup>. El cuarto y último de los principios claves de la política exterior de Alemania es que

---

<sup>31</sup> Para comprender la evolución de estos años proponemos VVAA: “Germany’s new foreign policy”, en *IISS Strategic Comments*, Volumen 9, Issue, 9, Noviembre de 2001.

<sup>32</sup> Recuérdese que, desde 1993, cuando ha de empezar a estudiarse el proceso de Maastricht, el Tribunal Constitucional empezará a erigirse en defensor de los poderes soberanos del Parlamento, sobre todo en aquello que obligue a Alemania frente a terceros.

<sup>33</sup> Como hacen KLEINE-BROCKHOFF, Thomas y MAULL, Hanns, W.: “The limits of German Power”, publicado por DGAPT en noviembre de 2011. Se puede encontrar en <https://ip-journal.dgap.org/eu/articule/19287/print>. (Consultado el 15/03/2013).

<sup>34</sup> KLEINE-BROCKHOFF, Thomas y MAULL, Hanns, W.: “The limits..., op. cit.”.

<sup>35</sup> Aunque como explican HOLTOM, Paul, BROMLEY, Mark, y SIMMEL, Verena: *Measuring International Arms Transfers*, Estocolmo, SIPRI FACT SHEET, 2012, dependiendo el método de cálculo que se empleó, puede encontrarse también en la cuarta posición.

<sup>36</sup> Tomando principalmente como núcleo los intereses energéticos, como describe SOLERA UREÑA, Mirian: “La política exterior alemana de diversificación energética: principios y líneas de actuación (1998-2012)”, Madrid, en *Real Instituto Elcano*, DT 11/2012.

ha centrado su proyección exterior a través de la UE, a diferencia de Reino Unido o Francia que tienen otros instrumentos como el derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En los dos últimos años, Alemania (entendiendo por tal su gobierno y parte de sus élites) intenta superar este esquema (el cuarto principio de ejercer influencia casi exclusivamente a través de la UE) e ir más allá en su política exterior y de seguridad. En este sentido ha potenciado sus relaciones bilaterales con países del Cáucaso y Asia Central, con países africanos con los que comparte intereses energéticos<sup>37</sup>, con países del Golfo Pérsico —especialmente Qatar, con Brasil, etc. La asociación estratégica con Rusia ha evolucionado desde una posición invulnerable que había adquirido con Schröder, hasta un cuestionamiento público de lo que se llama “autoritarismo” del régimen de Putin<sup>38</sup> y una búsqueda de alternativas que Alemania siente que son más serias, como China<sup>39</sup>. Paralelamente Alemania empieza a hacerse más visible en cuestiones de gran actualidad de la agenda internacional, ejemplos los encontramos en las negociaciones con Irán, la venta de armas al nuevo gobierno egipcio, las críticas a la política de asentamientos de Israel<sup>40</sup>, su oposición a la intervención de Libia o la formulación de ciertas propuestas en el conflicto sirio. Acompaña esta política el proyecto de doblar el número de sus fuerzas desplegadas, que alcanzaría los 14.000 efectivos en 2014<sup>41</sup>.

En el análisis de las realidades debemos incluir el dato de que a pesar del magno proyecto de cambiar el modelo energético, la tasa de dependencia alemana es del 60%. Se han alcanzado muchas de las metas parciales que deben llevar al objetivo final de convertir a Alemania en referencia mundial de un nuevo modelo, pero su gobierno ha comprendido que es necesaria la cooperación de terceros, incorporando a la ecuación a países del Norte y del Este de Europa. No ha conseguido por el momento la síntesis que persigue entre intereses diversos —en el campo de la energía, por ejemplo, la conjunción de políticas de cooperación al desarrollo en países productores, la defensa de los derechos humanos y las adquisiciones de recursos energéticos y materias primas- y no ha visto satisfechas algunas de sus ambiciones, como convertirse en sede de IRENA. Pero lo más importante es que Alemania observa que, aun actuando en el marco europeo, no puede frenar la pérdida del poder que se demanda desde Europa —algo que sabe que la afecta negativamente- frente a China o India. El núcleo de esta confrontación con la realidad es que si Alemania basa su poder en la economía, al mismo tiempo prevé ser en 2050 únicamente la décima potencia mundial. Y en cambio, su poder político, militar o de atracción cultural es incomparablemente inferior al de las grandes potencias como Estados Unidos, Rusia o Reino Unido y Francia dentro de Europa.

<sup>37</sup> En 2011, se publicó una estrategia de Alemania para África.

<sup>38</sup> Por un lado, se mantiene la cooperación tecnológica y energética —Acuerdo de Modernización de 2008, Acuerdo de 2011 para la explotación de tierras raras-, pero comienza un interés inédito hasta ahora por la defensa de los derechos humanos.

<sup>39</sup> Que a su vez ve a Alemania, como líder indiscutible de la zona euro lo que agrada al gobierno germano, quien ante China hace de portavoz del euro buscando mayores inversiones y compromisos.

<sup>40</sup> Recuérdese el planteamiento que siempre ha mantenido Alemania ante Israel.

<sup>41</sup> Referencia que mencionan FALEG, Giovanni y GIOVANNINI, Alessandro: “The EU between Pooling&sharing and smart defence. Making a virtue of necessity?”, Bruselas, en *CEPS SPECIAL REPORT*, nº 61, 2012.

La relación actual de Alemania con la UE viene siendo especialmente compleja en los últimos años, a pesar de la imagen que pueda transmitirse de liderazgo incuestionable. Como en otros aspectos de su política exterior, el llamado liderazgo alemán tiene señas de identidad especiales. Más que de liderazgo preferimos hablar de una actitud que empieza a forjarse en el gobierno de Schröder y que consiste en formular objetivos, conceptos y principios bajo los que los demás pueden esperar la cooperación alemana. Consiste en marcar el camino que, aunque no se sugiere a veces explícitamente, deberían seguir quienes aspiren a una mayor integración. Alemania ha dejado claro que la cesión de soberanía es una cosa demasiado seria como para no saber antes en que se invertirá el esfuerzo común. Aunque en lo económico esto está más claro, aún en la política exterior y de seguridad habrá que esperar a ver cómo se materializa. Algunas ideas que expresan portavoces del partido gobernante, CDU, hablan ya de la necesidad de fortalecer la OTAN, compartir capacidades en el marco de una PCSD más ambiciosa<sup>42</sup> y hacer todo lo posible por no dar la imagen de debilidad que se transmitió en Libia. Por el momento, de todas formas, Alemania sólo concibe una UE que avance en torno a Estados democráticos fuertes<sup>43</sup>, que habrán de ser la garantía principal de los derechos y libertades de los ciudadanos europeos, pero también el principal protector de los intereses de cada país.

Lo curioso del caso alemán es que cuando Alemania se encuentra mejor preparada —que no significa que lo desee todo su gobierno ni toda su opinión pública— para asumir el liderazgo europeo —en base a conceptos fuertes de adaptación a la globalización que percibe más sólidos que los franceses, por ejemplo,— e incluso cree que Europa demanda más liderazgo alemán<sup>44</sup>, no consigue evitar que, incluso cuando no lleva a cabo un ejercicio de poder explícito, muchos otros europeos la vean como un actor agresivo. De nuevo, las percepciones y las realidades van por caminos muy distintos.

### III. Política de ejes entre los tres grandes

Si la política exterior y de seguridad de lo que genéricamente se denomina Europa tiene en la acción global de sus tres grandes su expresión más visible de cara al exterior, las insuficiencias de las mismas, algunas detectadas en el punto anterior, ha llevado a que éstos hayan buscado maneras de asociarse entre ellos para orientar de acuerdo con su visión del proceso comunitario, intentando compensar en el ámbito internacional su debilidad particular, o tratando de impedir que la visión de alguno de los otros se convierta en excesivamente influyente.

---

<sup>42</sup> SCKOCKENDOFF, Andreas y KIESEWETTER, Roderich: "The time to act has come", Berlín, en *German Council on Foreign Relations*, 2012. Hemos accedido a través de <https://ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/topics/time-act-has-come>. (Consultado el 23/02/2013)..

<sup>43</sup> Trasladando así sus conceptos constitucionales a la relación del resto de los estados con la UE, como explica muy bien Udo Di Fabio, autor de la sentencia de 2009 del Tribunal Constitucional sobre la Tratado de Lisboa, en una entrevista que publicó el diario *Spiegel* el 28 de diciembre de 2011 bajo el titular "It is a mistake to pursue a United States of Europe".

<sup>44</sup> TECHAN, Jan: "Germany's responsibility in Europe", en *Global Brief Carnegie Endowment*, febrero 2012, disponible en <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=47339> -consultado el 28/02/2013- dice que los europeos desean más liderazgo alemán.

A lo largo de las últimas décadas, podemos encontrar las tres combinaciones posibles: París-Berlín, París-Londres y Berlín-Londres. Pero no han sido ejes monolíticos. Aún hoy es posible encontrar partidarios, en cada una de estas capitales, de entablar nexos con las otras dos, de manera que este tipo de política es objeto de intensos debates que hacen de ello algo que evoluciona con el tiempo, aunque en la memoria de todos los europeos el eje París-Berlín simbolice un compromiso estable con el desarrollo de lo comunitario. La ambigüedad ha sido una política calculada entre los tres gobiernos, no exclusivamente en lo que se refiere a sus preferencias para escoger aliado, sino incluso en el alcance y finalidad que se concedía a la política de ejes. Así, puede ocurrir que una relación funcione muy bien en el área económica, pero no lo haga en política exterior y de seguridad, o a la inversa. Los ejes entre los grandes han servido para construir tendencias, pero también para destruir u obstaculizar el influjo que pudiera tener una política de alianzas de otro Estado. Reflejan ambiciones, pero también miedos, y ambas cosas han determinado parte del desarrollo de la construcción europea y su proyección en el exterior. En el terreno de la PESC los equilibrios entre los tres grandes han tenido un impacto ocasionalmente fundamental en la formulación de posiciones y en el nombramiento de personalidades para puestos vitales, especialmente el Alto Representante.

La tendencia más sólida, columna vertebral durante los orígenes y primeras décadas de existencia de las instituciones europeas, ha sido el eje París-Berlín. Aparte de cuanto significaba de superación de viejas rivalidades, implicaba una especie de reparto de funciones. Alemania lideraba en la economía y París en la política exterior. De alguna manera formalizado en el Tratado del Elíseo de 1963, en el campo de la seguridad se ha dado lugar a realizaciones como la constitución del Consejo de Defensa y Seguridad Franco-alemán en 1988, la creación de la brigada franco-alemana, etc. El ingreso del Reino Unido en la CEE en los años setenta alumbró la posibilidad de defender intereses particulares a través de un cambio de alianzas. Así, la primera alternativa que se manifiesta claramente desde finales de los noventa es el eje París-Londres, que en buena medida posibilita el nacimiento de la PESD. Dicho eje alcanza su madurez con el acuerdo de 2010, de cooperación en defensa y seguridad, que formaliza el más alto nivel de compromiso alcanzando entre ambos gobiernos en los últimos treinta años. Desde entonces, en estos tres últimos años, la política de ejes se ha vuelto mucho más inestable y cambiante.

El eje París-Berlín ha funcionado como un bloque en la gestión de la crisis del euro hasta 2012, aunque en cuestiones de seguridad el Acuerdo de 2010 empieza a distanciar esa relación. En Alemania, algunos observadores y políticos lo perciben como una reedición de la Entente Cordial, y lo peor de todo, piensan que permitiría intervenciones franco-británicas en el exterior sin necesidad de contar con el apoyo alemán, como ocurrió en Libia. Esta desconfianza germana ha llegado a cuestiones económicas cuando se ha creído ver en la política de Hollande un intento por crear un eje con Madrid y Roma que contrarreste sus principios de actuación frente a la crisis de la deuda. En Berlín, se cree que Francia sigue una política tendente a evitar su predominio en Europa.

Ahora bien, el Acuerdo de 2010 que consolida el eje París-Londres tiene múltiples lecturas, y lo más importante de todo es que su implementación será larga, e incluso

algunos dudan de que todo lo firmado se materialice<sup>45</sup>. La visión que se abre paso es que Londres y París llegaron a este acuerdo obligados, sobre todo, por la penuria económica. La necesidad de recortar su gasto militar aconsejó compartir algunas capacidades para ahorrar dinero, pero no lleva a posiciones comunes en cuestiones geoestratégicas, e incluso, en Londres, algunos creen que Francia persigue objetivos particulares poco claros, y viceversa. Sin embargo, en Francia encontramos un sector muy importante de apoyo al eje con Londres que nos recuerda que, aunque lo acordado es modesto en términos prácticos, tiene gran potencial de desarrollo y marca el verdadero interés francés de equilibrar el poder alemán.

Las iniciativas alemanas se suceden en dos direcciones, y con apoyos diversos dentro de la propia administración. Por un lado, encontramos la idea de promover una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) más ambiciosa bajo liderazgo franco-alemán, con proyectos prácticos como la creación de una fuerza aérea conjunta, el incremento de la cooperación de la industria armamentística y la aproximación de sus políticas exteriores. Podemos decir que es el Ministerio de Asuntos Exteriores donde esta posición encuentra más adeptos, pues allí se percibe la posibilidad de romper así el eje París-Londres, que merma la influencia alemana en Europa. Pero como en política exterior la Canciller ha asumido mayor protagonismo, en los últimos meses se abren paso con éxito otras políticas, principalmente la que lleva a configurar un eje Berlín-Londres. Alemania ha encontrado en el Reino Unido un buen aliado para su austeridad –aliado conceptual entendemos–; y a cambio de no ser desafiada su hegemonía económica en el Continente, Londres se toma su tiempo para redefinir su postura con respecto a Europa<sup>46</sup>, e incluso ve incrementada su ascendencia en algunos aspectos de la política exterior europea. Es la tesis de Timothy Gaston Ash de una Europa en torno a un núcleo económico alemán y un motor británico en política exterior<sup>47</sup>.

De cualquiera de las formas se generan iniciativas que tienen un impacto real, por ejemplo en políticas regionales<sup>48</sup>. Otro hecho a destacar actualmente es el protagonismo que adquieren los ejes con Londres, a pesar de ser oficialmente euroescéptico. Finalmente, la última característica que destacamos de la política de ejes es que se tiende a utilizarla antes como contrapeso que como factor de construcción de políticas determinadas. Al final, el multiplicador de influencia que buscan los Estados no se cumple, pues rápidamente es equilibrado. Pero a diferencia de lo que ocurría a principios del siglo veinte, no sirven para gestionar la hegemonía de Europa en el mundo, sino más bien para sacar partido de los cada vez más reducidos recursos de sus Estados.

---

<sup>45</sup> Artículo mencionado de *The Economist*, en la nota 95, de 8 de diciembre de 2012. Análisis compartido en lo que a se refiere a las dudas mencionadas por HARRIES, Matthew: "Britain and France as Nuclear Partners", en *IJSS*, 2012, accesible a través de <https://www.iiss.orgn/publications/survival/survival-2012/year-2012-issue-1/britain-an-france-as-nuclear-partners>. (Consultado el 31/01/2013).

<sup>46</sup> Así se cumple también la percepción de Francia de que la crisis ha tenido consecuencias geoestratégicas negativas generales para el país, como pone de manifiesto VERLUISE, Pierre: "The geopolitical consequences of the economic crisis for France", París, Institut de Relations Internationales et strategiques, en *Actualités Européennes*, nº 53, 2012. Disponible en <http://www.diploweb.com/The-geopolitical-consequences-of.html>. (Consultado el 02/04/2013).

<sup>47</sup> GARTON ASH, Timothy: "Una Europa con dos núcleos", en *El País*, 23 de noviembre de 2012.

<sup>48</sup> Por ejemplo, la pujanza de la influencia alemana, ya fuera del eje con París, hace que la Eastern Partnership atraviese mejores momentos que la Union por el Mediterráneo, liderada por Francia.

## IV. El proceso intergubernamental

Hemos visto hasta ahora las motivaciones más importantes de las tres grandes potencias europeas. Su acción global transmite también parte de la perspectiva europea y de la proyección que se recibe fuera. Pero lo más importante es que el proceso de configuración de su política exterior y de seguridad influye en cómo se genera la política de la UE.

En esta génesis vamos viendo cómo lo comunitario no obedece a una puesta en colectivo de unos posicionamientos que representan el interés general de Europa. Pero también va quedando claro que las ambiciones de los Estados chocan con una realidad a la que su particularismo va rindiéndose. Pues bien, esta complejidad tiene su siguiente residencia en el proceso intergubernamental de toma de decisiones, a través del cual los Estados de la UE, defendiendo sus intereses, va dibujando el camino de la integración. Esta naturaleza intergubernamental es consustancial a la historia de las instituciones comunitarias. Si algo cabe decir de su evolución reciente es que se ha fortalecido desde los años noventa. Hoy mismo ignoramos lo que se hará con la PCSD, pues depende de lo acordado en los Consejos Europeos que se celebren sobre el particular.

Lo intergubernamental ha sido el principio de actuación preferido por los grandes gobiernos, aunque con variantes que han dependido de su propia política exterior. Hace unos quince años, se abrió paso a la concepción británica de dicho principio<sup>49</sup> en torno a una Europa ampliada hacia el Este, a pesar de las reticencias francesas.

La crisis económica y la gestión alemana han fortalecido instituciones como el Consejo Europeo, así como la visión germana de lo intergubernamental, que consiste en la defensa de la soberanía en todo cuanto suponga la adopción de compromisos, frente al concepto francés de conservar la soberanía según áreas temáticas, parcelas de poder y reparto de competencias. Todo ello ha provocado que en cuestiones de política exterior los Estados hayan tratado de relegar a las instituciones comunitarias los asuntos que les parecen menos importantes para sus intereses.

## V. Sub-alianzas dentro de la Unión Europea

A menudo se menciona que la formación de sub-alianzas o subgrupos entre varios países de la Unión demuestra la débil cohesión del proyecto comunitario, y una patente falta de perspectiva colectiva. Quizás sea cierto, pero también demuestra la insuficiencia del enfoque estatocéntrico y la necesidad -en algunos casos la vocación- y utilidad de la cooperación.

Actualmente se tiende a fortalecer estas sub-alianzas, toda vez que el proyecto comunitario, sobre todo en lo que atañe al desarrollo de capacidades, no parece satisfacer las necesidades estratégicas de muchos Estados. Pero también se da la situación de que dichas iniciativas subregionales son concebidas como la defensa conjunta de intereses dentro del marco de seguridad UE-OTAN, y por tanto, como plataforma para adecuarse a los requisitos de homogeneización de capacidades que se derivan de los compromisos contraídos (o que se puedan contraer) con estas

<sup>49</sup> Como describen LUNN, Jon, MILLER, Vaughane y SMITH, Ben: *British..., op. cit.*

organizaciones. Tienen esa doble vertiente de ser instrumento de protección de lo particular, pero también, de cumplimentar obligaciones internacionales.

Corroborar lo dicho la evolución de dos de estas iniciativas: el Grupo de Visegrado y el llamado *Five Nordic*. Ambos tienen su origen en décadas atrás, pero ha sido en el último lustro cuando han derivado hacia la gestión de capacidades compartidas.

El Grupo de Visegrado nace en 1991, compuesto por Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia. Funciona en forma de reuniones a todos los niveles con presidencias rotativas anuales. De manera genérica negocia posicionamientos comunes dentro de la UE y otras organizaciones, en política exterior y otras áreas. La cooperación, que no se limita a la seguridad y defensa, se produce para mejorar la interoperabilidad y la adaptación a los requerimientos de la PCSD. Su proyecto estrella es el *Battlegroup Visegrad* para 2016.

Los llamados *Five Nordic* han seguido una trayectoria similar. En 2009, se fusionan tres viejas iniciativas de cooperación (NORDSUP, NORDAC Y NORDCAPS) que engloban a Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia e Islandia, con el fin de crear una estructura de cooperación más sólida. Cuentan con instituciones estables como el Comité de Dirección Política y un Comité de Coordinación Militar. Sus objetivos son la mejora de la eficacia, la interoperabilidad, la reducción de costes, la cooperación dentro de la UE, OTAN y ONU y la colaboración industrial y política de adquisiciones. Para ello trabajan en el Desarrollo Estratégico, Capacidades, Recursos Humanos, Entrenamiento y Operaciones. A través de ella la PCSD llega en cierto modo a países no miembros de la UE como Noruega e Islandia. Incluye un NORDIC BG en el que participa Noruega<sup>50</sup>. De la mano de Polonia, se establecen vínculos entre estos dos grupos y los países Bálticos, instando a exponer su visión de la Europa del futuro y de la interoperabilidad<sup>51</sup>.

Hay una sub-alianza que nos parece muy interesante, y es la que vincula a Alemania con Holanda. Representa muy bien los conceptos alemanes descritos en el análisis de sus relaciones con la UE. Desde el punto de vista material implica el establecimiento de unos requisitos exigentes de cumplimiento, y desde el punto de vista diplomático se utiliza para estudiar de qué manera se pueden fusionar las distintas iniciativas europeas de defensa<sup>52</sup>. La cooperación entre ambos países es considerada por sus gobiernos como un ejemplo extensible a nivel europeo. Recordamos que, a día de hoy, comprende la complementariedad de una brigada holandesa con una división alemana, un cuartel conjunto en Münster y la cesión de la capacidad de patrullaje marítimo de Holanda a Alemania.

El Triángulo de Weimar es otro ejemplo de la ambivalencia de los argumentos: cooperación por la crisis económica, pero también defensa de intereses nacionales, adaptación a la globalización y enfoque colectivo pensando en la PCSD<sup>53</sup>. El grupo,

---

<sup>50</sup> También Turquía, país no comunitario, participa en un *Battlegroup* junto a Rumanía.

<sup>51</sup> La última reunión de los *Five Nordic*, Grupo de Visegrado y Países Bálticos se celebró en Febrero de 2013.

<sup>52</sup> DICKOW, Marcel y otros: *Deeping German-Netherlands defence cooperation for Europe's Security needs*, Berlín, SWP Working Paper, FG2, 2013.

<sup>53</sup> En este sentido, dichas iniciativas sirven también para reorientar políticas de seguridad nacionales, como explican DICKOW, Marcel y otros: *Weimar Defence cooperation-projects to respond to*

compuesto por Alemania, Francia y Polonia, presenta sus conceptos novedosos que también se exhiben como propuesta de desarrollo de una posible Cooperación Estructurada Permanente (CEP). Dicho concepto es el BG+, que aúna capacidades militares civiles, y aspira a convertirse en experiencia válida para el P&S comunitario. No obstante, tanto la cooperación a medio plazo (Plataforma Común MALE VAV) como a largo plazo (Industria y vehículos blindados) están en fase de estudio aunque los principios globales que persigue son de amplio alcance<sup>54</sup>. Como demuestra la existencia de este grupo de veinte años de antigüedad, que ha sufrido avatares muy diversos y momentos difíciles –como durante la Guerra de Iraq-, las dudas sobre su capacidad para sacar adelante proyectos es una prueba de la renuencia de tres grandes Estados a ceder soberanía en cuestiones donde residen parte de sus ambiciones políticas.

Hemos visto cuatro ejemplos de iniciativas de cooperación subregionales o entre grupos de países comunitarios. Son los que actualmente representan un Estado más avanzado de integración y cohesión, pero no se acaban en ellos las referencias a la colaboración entre Estados europeos, sino que prácticamente casi todos ellos, además de su permanencia a la UE o la OTAN, si es el caso, son parte de iniciativas a menor escala, o de naturaleza diferente. Podemos mencionar la que se establece entre Holanda, Bélgica y Luxemburgo, entre Rumanía y Turquía, etc. Valga como ejemplo el caso español, representativo de cuanto se comprometen los Estados. Forma parte de la Iniciativa 5 + 5<sup>55</sup>, del Grupo Weimar Plus, también tiene una relación especial en cuestiones de seguridad con Portugal, Francia e Italia.

## VI. Política Exterior y de Seguridad del Ejecutivo Europeo

Estamos sobrevolando las instancias a través de las cuales Europa se muestra al mundo. De tratarse de un Estado convencional nos limitaríamos a la actividad y doctrina de sus instituciones, pero al no ser este el caso, si queremos comprender lo que hace la UE por lo que ha sido necesario analizar las políticas nacionales, las relaciones entre los principales Estados y las subalianzas interiores. Todo ello influye en el proceso complejo de elaboración de la política exterior y de seguridad de la UE. De esta manera, llegamos a la acción exterior propiamente dicha de la UE. Y aquí volvemos a encontrarnos con estructuras complejas, que según lo visto reciben al tiempo presiones de los Estados, y que parten también de un diverso conjunto de instituciones comunitarias.

En este apartado, examinaremos la actividad actual del Ejecutivo Europeo, distinguiendo entre instituciones propias de la PESC y el resto de organismos que forman el conglomerado comunitario. El Tratado de Lisboa ha traído una reestructuración burocrática en la que nos detendremos, y concibe el potencial nacimiento de

---

*the european imperative*, Berlín, German Institute for International and Security Affairs, Institut de Relations Internationales et Strategiques y Polsk Instytut Miedzynarodowych, 2011. Disponible en [http://www.iris-france-org/docs/hfm\\_docs/docs/2011-1-wp-dkw-weimar-defcoop.pdf](http://www.iris-france-org/docs/hfm_docs/docs/2011-1-wp-dkw-weimar-defcoop.pdf). (Consultado el 15/12/2012).

<sup>54</sup> Por ejemplo, conseguir economías de escala.

<sup>55</sup> ROMEO NÚÑEZ, Miguel: *Iniciativa 5 + 5: Seguridad Mediterránea: seguridad compartida*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco, 07/2012, 2012.

iniciativas y políticas nuevas. Mientras que la primera está en marcha, las segundas en buena parte están pendientes de implementación.

Según nuestros cálculos, actualizados a julio de 2013, en los últimos cinco años, aproximadamente desde que entró en vigor el Tratado de Lisboa, la UE ha firmado un total de 230 Acuerdos Internacionales (bajo diferentes formas jurídicas). De ellos 71 son de carácter comercial, 23 sobre navegación y servicios aéreos, 22 sobre inmigración y visados, 26 son acuerdos de cooperación o asociación, 21 de pesca, 16 de cooperación en misiones UE, 15 sobre status diplomáticos, 21 de seguridad y el resto sobre transportes, cooperación energética y científica, etc. Es decir, más de la mitad tienen un carácter económico y comercial, el punto fuerte de la acción exterior de la UE. De hecho, si consultamos periódicos de Pakistán, Egipto y otros países con los que últimamente ha suscrito acuerdos la UE, se desprende de ellos la visión de una organización que tiene poder económico y comercial.

Como guía breve de la actividad exterior de la UE proponemos distinguir entre la acción estratégica en manos de la Comisión y directamente la que abarca la PCSD.

### **6.1. Acción estratégica de la Comisión**

Los tres ejes de ésta son ampliación, políticas regionales y diálogo estratégico con grandes potencias y otras organizaciones internacionales.

La ampliación se desarrolla principalmente hacia los Balcanes Occidentales y Turquía<sup>56</sup>. Acompaña a las negociaciones el acceso a instituciones y proyectos europeos, así como acuerdos de cooperación para los que existe financiación específica.

La política regional se desarrolla a través de estrategias parciales<sup>57</sup>, sobre todo mediante planes bilaterales, pero también con marcos generales. Se utiliza la estructura diplomática de la UE y se financia con el presupuesto comunitario. Los temas varían según los intereses europeos concebidos por el ejecutivo comunitario. En función de ello se establecen objetivos, se articulan programas y se firman acuerdos.

Cada uno de los diálogos estratégicos tiene una profundidad y extensión diferenciadas. Quizás el Diálogo Estratégico más amplio, y también más complejo, sea el que se establece con Rusia, con quien ahora se negocia un acuerdo general sobre la base de la transmisión de tecnología a cambio de recursos energéticos. Pero hay tantas cuestiones pendientes que merecería una monografía específica este tema. El diálogo con China se centra únicamente en cuestiones económicas. Lo mismo ocurre con India (en teoría también se materializa en cumbre anuales). Con Brasil (Asociación Estratégica desde 2007) se discuten cuestiones regionales y económicas. Por supuesto, existe una Asociación Estratégica con Estados Unidos, con quien ahora se propone abrir negociaciones para llegar a un acuerdo de liberación comercial, que se dice puede ser el más importante del mundo. De alguna forma

---

<sup>56</sup> Cuestión que divide a los países europeos. El gobierno turco ha expresado ya que fija el año 2023 como fecha límite para ver resultados.

<sup>57</sup> Actualmente en marcha: Sinergia del Mar Muerto, Estrategia para Asia Central, Política UE sobre el Ártico, Asociación Euromediterránea, Dimensión Septentrional y Política Europea de Vecindad, que incluye Asociación Oriental, Asociación Para la Democracia y Prosperidad Compartida (Mediterráneo meridional).

existen otros diálogos estratégicos, aunque en menor medida, con Canadá, Japón, Pakistán, Egipto, países del Sudeste Asiático. A nivel internacional, existen acuerdos de cooperación para misiones con ONU y UA. Debemos mencionar para acabar los diálogos estratégicos muy centrados en cuestiones económicas con organizaciones regionales del Caribe, Centro América, América del Sur y Sudeste Asiático.

## **6.2. Política Común de Seguridad y Defensa**

Lo que entra en el interés específico de este artículo es la acción que desarrolla el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad. La principal novedad del Tratado de Lisboa es que convierte esta figura en el vértice de todas las instancias de la PESC, que antes se hallaban más dispersas. De esta manera es Vicepresidente de la Comisión, Secretario General del Consejo, Jefe del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) –que a su vez engloba los organismos encargados de la gestión de crisis civiles y militares-, Director de la Agencia Europea de Defensa, y asiste también, aunque sin voto, al Consejo Europeo.

En los últimos años, la labor de la Alta Representante se ha centrado en la implantación del SEAE, marginando otros aspectos de su competencia, ya que en definitiva, el momento político del Continente no invitaba a hacer progresos especiales en la PCSD. A día de hoy, la UE tiene abiertas 166 embajadas repartidas entre Estados y otras organizaciones internacionales. Pero el problema que aún está por resolver es cómo se coordinará con las diplomacias nacionales y se evitarán duplicidades. De momento, han desarrollado principalmente funciones económicas para apoyar las diversas políticas de cooperación de la UE. Pero su consolidación dependerá de la evaluación que hará el Consejo Europeo. Deberán dilucidarse además cómo se desarrolla la gestión de las instituciones militares y cómo se mejora el control democrático de su desempeño.

Catherine Ashton fue sido identificada con este esfuerzo de implantación del SEAE, y si analizamos sus discursos<sup>58</sup>, veremos el continuo vínculo entre la acción de la UE y la actividad diplomática. De manera que, por ejemplo, cuando explicaba su actuación con los países donde se vivió la “Primavera Árabe”, el objetivo primordial de la UE era construir democracias, pero en realidad su narrativa posterior y sus propuestas se limitaban a la gestión económica y administrativa, que poco tienen que ver con un estrategia política que apoye las metas a las que se refiere de manera general. La conclusión a la que se llega es que si lo que se denomina “EU in action” es lo que describe Ashton, la repercusión de su política es poco relevante desde un punto de vista estratégico. La UE ha permanecido adherida a conceptos como “Comprehensive Approach” sin reparar en que son instrumentos y no fines en sí mismos. Así, cuando se habla de Mali<sup>59</sup>, se sigue esgrimiendo como solución el mismo principio, como referencia casi burocratizada, cuando precisamente en el momento exacto en el que se menciona no es ya el enfoque útil y necesario, pues el país está dividido en dos. “Comprehensive Approach” sirve para construir en medio

<sup>58</sup> Proponemos el siguiente discurso por cuanto en él habla de cuanto es su gestión general: “Speech by High Representative Catherine Ashton in the European Parliament on the Brok Report on the Annual Report on CPSP”, Estrasburgo, A402/12, 11 de septiembre de 2012.

<sup>59</sup> “Remarks by High Representative Catherine Ashton at the press conference following the Foreign Affairs Council in Luxembourg, 15 October 2012”, Bruselas, A457/12, 15 de octubre de 2012.

de situaciones complejas un marco desactivador de conflictos, se convierte en una herramienta para crear factores de estabilidad, pero no es válido en casos de emergencia vital como el que ocurría en Mali. Asimismo, la AR no había superado la concepción del término “estratégico” que había heredado de su época de Comisaria, y cuando decía “diálogo” y “acción estratégica”, en realidad sólo habla de Acuerdos Comerciales.

Pero dejando a un lado la dirección de las instituciones, lo que como europeos nos interesa es saber cómo se están gestionando intereses y se están construyendo estructuras comunes de seguridad. En el campo de la No-Proliferación siguen vigentes la estrategia de 2003<sup>60</sup> y las *Nuevas líneas de actuación de la Unión Europea en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva*, de 2008. Ambas se centran en la prevención, disuasión, detención y eliminación. Actualmente los esfuerzos están concentrados en la agrupación de todos los instrumentos y herramientas de la UE, la adhesión a Tratados e Instrumentos internacionales, el fomento de tratados y acuerdos de no proliferación entre terceros, las negociaciones con Irán, la firma de acuerdos especiales con países como Australia, Canadá, Armenia, etc. y la inclusión en los Tratados Comerciales de cláusulas de no proliferación. Se está trabajando en la aplicación del Plan de Acción 2010 del Tratado de No Proliferación, se organizan seminarios en Oriente Medio, se negocia con países no firmantes de tratados y convenciones internacionales, se apoya la implementación de las resoluciones de la ONU (como la 1540, 1673 y 1810), se crean centros con competencias especiales QBRN en países como Marruecos, Argelia, Filipinas, etc.

El enfoque que se sigue ante el terrorismo es variado y multifacético. Se afronta sobre todo a través de instrumentos financieros de cooperación como el Instrumento de Estabilidad (IE). Las competencias de la UE para luchar contra esta amenaza están repartidas entre distintas áreas de la Comisión, aunque el mayor protagonismo lo tiene el Coordinador de la lucha contra el Terrorismo, que no se ubica dentro de la estructura de la PESC, sino en Asuntos Interiores. La estrategia de lucha contra el terrorismo es de 2005, y la acompaña una estrategia para combatir el reclutamiento y otra sobre financiación del terrorismo<sup>61</sup>. A nivel exterior, se ha promovido la firma de acuerdos de cooperación con países de África (dentro de la “Estrategia para el Sahel”), Oriente Medio y Asia. Dichos acuerdos tienen una base de cooperación económica, legal, de asistencia a las víctimas, de asistencia y ayuda a Estados con estructuras administrativas débiles. También en el campo de la acción de la cooperación en la lucha contra el terrorismo se tienen acuerdos de colaboración con Estados Unidos y se trabaja estrechamente con otras organizaciones internacionales.

El campo de acción de la UE a través de la PESC se extiende a áreas como la lucha contra la delincuencia organizada<sup>62</sup>, la seguridad energética<sup>63</sup>, y la prevención

---

<sup>60</sup> “Estrategia sobre armas de destrucción masiva”.

<sup>61</sup> “Estrategia de la UE contra el terrorismo”, de 2005, basada en cuatro pilares: prevención, protección, persecución y respuesta. “Estrategia sobre financiación del Terrorismo”, aprobada en 2004 y revisada en 2008. “Estrategia para combatir la radicalización y el reclutamiento”, aprobada en 2005.

<sup>62</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de un Concepto Estratégico de Delincuencia Organizada*, COM (2005) 232.

<sup>63</sup> *Idem: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional*, COM

de conflictos, potenciando sobre todo la labor mediadora<sup>64</sup>. Pero lo que da la medida exacta de lo que la UE hace a nivel internacional es su capacidad para desplegarse en el exterior en defensa de sus intereses y de la legalidad internacional. Aquí está el núcleo de sus posibilidades de futuro. La PCSD es una innovación del Tratado de Lisboa, y por lo que puede saberse a día de hoy, no se ha superado el nivel que se había alcanzado con la PESD. Porque para actuar fuera cuentan, en primer lugar, los principios políticos, y, en segundo, la capacidad para hacerlo. En cuanto a los primeros, sigue vigente la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 y su posterior revisión de 2008, pero como venimos diciendo en su formulación intervienen complejas relaciones entre los grandes Estados y las diferentes instituciones a nivel europeo. Aún así, la UE ha liderado un total de 28 misiones civiles y militares en tres continentes distintos, y este dato no debe despreciarse. Los errores, las deficiencias, las debilidades, las diferencias y otras limitaciones tienen su origen en la compleja naturaleza de lo que se llama Europa. El progreso de las capacidades será consecuencia de la gestión que se haga de dicha complejidad. Es un reflejo y no lo que nos guiará hacia más cohesión. Por esa razón nos conviene detenernos en el estado actual de las capacidades europeas, porque aquí veremos ese fluir de la complejidad europea.

Hay expertos que describen el problema de la PCSD en el contexto de crisis económica, valga como ejemplo estas frases: *The EU's Common Security and Defence Policy is on the verge of collapse due to a lack of common resources and capabilities*<sup>65</sup>.

También ocurre que la salida que proponen, una Revisión de la Defensa Europea, será el punto final de una gestión de la complejidad connatural al propio proceso europeo de integración, pero también de la capacidad para comprender que la propia perspectiva europea no es de momento la visión de las cosas desde un punto de vista sino desde varios<sup>66</sup>. Por esa razón, el Consejo Europeo de Diciembre de 2013 fue importante<sup>67</sup>, aunque no definitivo.

Antes de la PCSD ya se había dado un gran impulso teórico a la generación de capacidades europeas, y también antes la Agencia Europea de Defensa (AED) había sido la encargada de coordinar el cumplimiento de los objetivos. Antes de la PCSD tuvimos la *Headline Goal 2010*, que casi de manera desapercibida se olvidó cuando

---

(2011) 539. Recoge las ideas de la Comisión sobre este asunto. A nivel internacional, destacamos dos instrumentos importantes: "La Comunidad de la Energía" y el "Mecanismo Energético de alerta rápida UE-RUSIA", creados en 2009.

<sup>64</sup> Proponemos como referencias el "IQSG Programming Fiche on conflicts prevention" y la "Comunicación de la Comisión de 2001".

<sup>65</sup> DICKOW, Marcel, LINNENKAMP, Milmar y MÖLLING, Christian: "The case for European Defence Review", Berlín, SWP Comments, 2012.

<sup>66</sup> Que, quizás lamentablemente, no es tampoco únicamente el que nace de la opinión de los expertos sino de muchas más fuentes.

<sup>67</sup> BISCOP, Sven y COELMONT, Jo: "Military Capabilities: From Pooling & Sharing to a Permanent and Structured Approach", Bruselas, en Security Policy Brief, 37, Egmont Royal Institute, 2012. Allí se dice que será buena oportunidad para implementar proyectos dentro del P&S y para iniciar el acercamiento al desarrollo de una cooperación estructurada permanente. Este documento está disponible en [http://www.europarl.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/dnat/dv/dnat070513spbmilitcapabilities/dnat070513spbmilitcapabilities\\_en.pdf](http://www.europarl.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dnat/dv/dnat070513spbmilitcapabilities/dnat070513spbmilitcapabilities_en.pdf). (Consultado por última vez el 15/12/2012)

llegó la fecha<sup>68</sup>. Antes teníamos también el concepto de *Battlegroup*, y proyectos heredados como el A400M, Galileo, etc. La PCSD nos trae la posibilidad de la CEP, sin embargo ninguna ha sido lanzada. La pregunta es, ¿en qué punto nos encontramos en el desarrollo de las capacidades europeas? Parece que la entrada en vigor de Lisboa, con sus novedades con respecto de la vieja PESD, justificó la parálisis. La crisis económica impediría reavivar los proyectos según el nuevo marco jurídico.

Pues bien, el *Battlegroup* era un proyecto que partía de una visión europea. La iniciativa que Suecia y Alemania proponen en 2010<sup>69</sup>, y que hoy es el marco de la generación de capacidades, llamada *Pooling and Sharing* (P&S), no tiene esa dimensión, sino que posee un carácter voluntario. P&S es una invitación a los Estados europeos a participar en proyectos conjuntos, en áreas que consideren interesantes, pero, por tanto, de manera diversa para la mejora de la interoperabilidad<sup>70</sup>. Cada Estado, o grupo de Estados, toma la iniciativa y expone la idea del proyecto a la AED, que será la encargada de su coordinación. El objetivo es mejorar las capacidades nacionales, racionalizando la reducción de costes, en otras palabras, la versión de las capacidades en medio de la crisis. Actualmente hay doce proyectos aprobados y gestionados por la AED, de los que creemos más interesante destacar el *Air to Air refuelling*, ISR, Transporte Europeo, etc.<sup>71</sup>. A pesar de sus limitaciones, la idea es que la AED pueda dar coherencia y enfoque europeo a estas iniciativas de colaboración parciales. Hasta ahora los proyectos funcionan bien porque los Estados escogen a los participantes en función de sus afinidades e intereses compartidos, pero será la AED quien deba darle la visión global<sup>72</sup>. En este sentido P&S es hoy por hoy un concepto más realista, pragmático y adaptado a la complejidad europea, a su momento de crisis. Ahora bien, si se concibe a largo plazo, no sólo como ahorro de costes, y sobre todo en conexión con la OTAN, podría ser la base, aunque más lenta que la HG2010, de un éxito de integración.

En coherencia con lo anterior, no debemos pensar en términos comparativos simples. P&S es una vía diferente de integración que la HG2010<sup>73</sup>, la única que ahora mismo es concebible de acuerdo con la situación económica y política actual. La experiencia de Libia y el *disengagement* de Estados Unidos son para algunos la prueba de que la PCSD está muerta, y P&S un sucedáneo sin sentido. No sabemos si es cierto, pero puede ser tan cierto como que quizás es un punto en que se puede empezar a construir desde bases más realistas.

P&S transmite muchos de los conceptos alemanes descritos en su política exterior, en el sentido de mejorar las capacidades de acuerdo con principios de eficacia

---

<sup>68</sup> MAJOR, Claudia y MÖLLING, Christian: *EU Battlegroup: What contribution to European Defence?*, Berlin, en *SWP Research Paper*, 2011

<sup>69</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: "Council conclusions on Military Capability Development", en *3055th Foreign Affairs (Defence) Council Meeting*, Bruselas, 9 de diciembre de 2010.

<sup>70</sup> Idem: "Council conclusions on Pooling and Sharing of Military Capabilities", en *3019fs Foreign Affairs Council Meeting*, Bruselas, 23 de mayo de 2011.

<sup>71</sup> Un buen resumen de los proyectos en marcha se obtiene en "EDA's Pooling and Sharing", publicado por la propia agencia, y que actualiza frecuentemente.

<sup>72</sup> GRAND, Camille: "Pooling and Sharing: Conditions for long-term success", París, Foundation Pour La Recherche Stratégique, en *European Defence Matters*, Issue, 2. 2012.

<sup>73</sup> FALEG, Giovanni y GIOVANNINI, Alessandro: "The EU...", op.cit."

que sitúan niveles de compromiso altos para que los demás países los acepten, se adhieran a ellos y creen rutinas de trabajo. Es también, de acuerdo con estos principios, el imperio de la intergubernamentalidad. Tiene además la posibilidad de convertirse en el embrión de una CEP futura, siguiendo la idea alemana de que puede serlo así, opinión compartida también por analistas europeístas<sup>74</sup>, que ven en el momento actual la posibilidad de emprender caminos nuevos<sup>75</sup>. Aunque también puede ocurrir que sea fruto de una tendencia fugaz impuesta por la crisis económica, y cuyo final sea similar al de la HG2010.

## VII. Equilibrios internos entre instituciones europeas

Ni lo europeo -ni lo comunitario- queda agotado en la Comisión, aunque legalmente sea la institución que salvaguarda los intereses comunes desde una perspectiva no nacional. Si europeas son también las políticas nacionales, también comunitarias son otras instituciones como el Parlamento Europeo, y de una manera no ejecutiva también contribuye a formar la política exterior de la UE, a pesar de que con frecuencia sea únicamente transmitiendo conceptos y doctrinas. Porque a nivel doctrinal hay que reparar en que el Parlamento Europeo configura conceptos que están más avanzados que los utilizados por la Comisión, y en ocasiones, que el Alto Representante. Por ejemplo, en las relaciones con China<sup>76</sup> reconoce que el término “asociación estratégica” significa mayor interdependencia económica. En la misma cuestión, detecta que el origen de las discrepancias sobre cómo abordar las relaciones con su gobierno residen en las diferencias entre Estados miembros, en cuya raíz está la ilusión por sacar ventajas particulares de una relación especial. Incluso en el caso de un país no democrático, con quien la prudencia debe ser extrema, propone diversificar el tipo de relaciones en base al concepto “people to people dialogue”, algo que desde un punto de vista racional no parece nada imprudente ni descabellado.

De igual manera, el Parlamento Europeo descubre contradicciones entre los objetivos y realidades que la Comisión y el Alto Representante explican, e incluso a veces es buen detector de debilidades en cuestiones como la lucha contra la proliferación o la seguridad energética. Por tanto, su papel institucional, aunque de escaso recorrido práctico, tiene en la PESC el potencial de aportar ideas y visiones que, en muchos aspectos, pueden ayudarnos para el futuro.

## VIII. Las relaciones con la OTAN

El Tratado de Lisboa establece que la Alianza Atlántica será el fundamento de la defensa colectiva de los países miembros de la UE. Esto significa que gran parte de la política de seguridad europea está vinculada a la OTAN, y plantea el problema de los países UE que no son OTAN, y viceversa. Como último eslabón de la complejidad europea debemos reconocer que la posición en el presente artículo no es sino para

<sup>74</sup> BISCOP, Sven y COELMONT, Jo: “Military Capabilities ...op. cit.

<sup>75</sup> BENDIEK, Annegret y KEMPIN, Ronja: “Europe’s Foreign and Security Policy adrift”, Berlín, en *SWP Comments*, 39, 2011.

<sup>76</sup> “Report on the annual report from the council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy”, 2012, Referencia RR/911405EN.DOC

conferirle la singularidad especial que tiene. La relación OTAN-UE, y Estados-OTAN, es una de las claves del desarrollo actual y futuro de la política de seguridad de la Unión Europea.

El momento actual que vive la OTAN es difícil y puede también ser obstáculo para una mayor integración europea. Hay dos causas principales. Por un lado, la propia crisis de la organización atlántica en cuanto a la definición de su razón de ser y la asunción de las dificultades creadas por cuestiones como la misión en Afganistán. Y, por otro, tenemos el deseo de Estados Unidos de desvincularse progresivamente de sus compromisos europeos, con la esperanza puesta en que los propios europeos se encarguen de su área periférica. Esto último no se produce según la visión norteamericana, lo que intensifica el debate en Washington sobre la utilidad de la OTAN. Esta situación crea, al mismo tiempo, una tensión entre los gobiernos europeos: entre los más partidarios de centrar la cooperación en la OTAN y conservar la esencia de la Alianza Atlántica, y aquellos otros ilusionados con la posibilidad de crear una Europa de la defensa autónoma. En cualquier caso, la parálisis de la PCSD tiene su réplica en la parálisis de la relación UE-OTAN, de la que destaca una vaga llamada a una mayor colaboración<sup>77</sup>. Curiosamente el Parlamento Europeo, como defendíamos en el punto anterior, expresa un criterio inteligente al hablar de la conveniencia de coordinar mejor la política de Estados Unidos y la Unión Europea hacia China, India, etc. E insta al Alto Representante a que trabaje para desbloquear la cooperación Berlín-Plus<sup>78</sup>. Lo cierto es que si le reincorporación de Francia a la estructura militar pareció allanar obstáculos para una mayor integración europea dentro del sistema general atlántico, la crisis ha dado la oportunidad de esgrimir el argumento –que conviene recordar que ya existía con anterioridad- de para qué dos instituciones de defensa si no sabemos cómo resolver las duplicidades.

Es una muestra más de la naturaleza de la política exterior y de seguridad de Europa, generada en distintas instancias, fruto de diferentes fuentes de equilibrio. Sin embargo, cuando en las capitales europeas se discuten los criterios a seguir en las políticas nacionales nunca se pierde de vista la visión europea. En la política de ejes entre los tres grandes hemos visto cómo pesa mucho el afán por impedir que otro lidere lo europeo. Las subalianzas regionales tienen que exhibir una finalidad última europea porque si no sienten que pierden legitimidad. El principio de intergubernamentalidad impera pero se producen avances comunes. Las instituciones europeas carecen de liderazgo, pero las críticas son prueba de que se desea ese liderazgo. La Europa de hoy es complejísima, pero nunca deja de sobrevolar esa perspectiva de lo europeo, justo cuando los Estados ven cómo sus esfuerzos de auto-ayuda son ilusiones más que realizaciones. Interpretamos mal lo que ocurre si creemos que Europa es el desarrollo de instituciones comunes. La europeización es multifacética; y hasta el concepto de “no-Europa” guarda en sí la perspectiva europea.

---

<sup>77</sup> O incluso se omite, como en algunas reuniones del Consejo. Por ejemplo, en “Council of the European Union. Press release 3199th Council meeting Foreign Affairs”, Bruselas, 19 de noviembre de 2012. 16062/12 (OR.eu) PRESS 467. PRCO, 61.

<sup>78</sup> EUROPEAN PARLIAMENT: *Report...*, *op. cit.*

## IX. Conclusiones

Creemos haber trazado un recorrido didáctico por la geografía fragmentada de la acción exterior y de seguridad de Europa; y recurrimos al término didáctico porque pensamos que conocer toda la complejidad que emana de este paisaje es un paso importante para adaptarnos como ciudadanos europeos al mundo en el que vivimos, aceptándola sin dramatismo como una característica con la que podemos contar de manera positiva. Nos sirve además para situarnos con mayor exactitud en el mapa de lo que puede hacerse y pretenderse. La fragmentación del poder europeo en el campo de la política exterior y de seguridad refleja en muchas ocasiones acercamientos ideológicos diferentes a desafíos y problemas globales. Es imprescindible convivir con esta diversidad, y el primer escalón hacia la unidad se sube cuando se acepta la complejidad, algo que quizás es la expresión más actual de la tolerancia.

Desde un punto de vista estrictamente teórico, podríamos aducir que la complejidad nos permite contar con recursos variados para afrontar desafíos y situaciones que se relacionan y adquieren múltiples fisionomías. Se nos dirá que es la interpretación típicamente ingenua de una realidad inexistente. Lo cierto es que Europa, a través de las diferentes instancias que hemos visto, podría configurar respuestas ajustadas a necesidades que evolucionan y cambian constantemente. Pero lo difícil es poder movilizar, de acuerdo a un liderazgo coherente, el recurso que se exige en cada momento.

Ahora bien, no menos ilusa es la pretensión, como también se habrá comprobado, de erigir políticas estatales completamente autónomas, con objetivos ambiciosos efectivamente alcanzables con los medios a disposición de los gobiernos. Esto tampoco es posible y lleva a complicadas contradicciones que los políticos nacionales (en todos los casos analizados, Francia, Reino Unido, Alemania) no saben solventar. De hecho, los Estados, aunque a veces lo desean, no pueden renunciar a referencias comunitarias y europeas. Los líderes estatales se mueven también en sociedades que progresivamente se han europeizado, hasta el punto de que aún no siendo ciudadano francés, cualquier europeo se puede sentir identificado con la política de Francia hacia Siria, por ejemplo; y ver en ella algo incluso más suyo que la que defiende su propio gobierno. Por esa razón, en cierto modo las distintas instancias en que se fragmenta el poder europeo en la política exterior y de seguridad son manifestaciones todas ellas de la acción exterior europea, es decir, de lo europeo, aunque las tensiones no resueltas entre lo nacional y lo comunitario, a veces, impidan la relación positiva entre ellas.

De esta forma, a día de hoy, cuando sabemos que nos movemos entre dos ilusiones –la de una unidad europea, que es capaz de movilizar recursos variados y ajustados a necesidades que evolucionan, y la de una perspectiva estatocéntrica, también imposible– sólo cabe la gestión de toda esta complejidad. La elección que podemos hacer es entre no aceptarla y proponer soluciones excluyentes que generarán más tensiones y frustración en todos los sentidos o bien asumirla positivamente y contribuir así a una adaptación más eficiente e integradora entre europeos y de la propia Europa en el mundo. Pero no creemos que sea la hora de adherirse a grandes teorías con las que impulsar un magno proyecto europeo, tampoco de generar esperanzas apasionadas en un ideal o en determinadas esencias –ya sean comunes o particularistas–. Creemos que es el momento de aplicar la inteligencia y la razón para

adaptarse a la complejidad, aceptarla con tolerancia y utilizarla en el sentido que mejor contribuya al interés general de los ciudadanos que se representen en cada caso. Como es previsible que en la próxima década no se produzcan avances espectaculares en la integración de las políticas exteriores y de seguridad de los Estados europeos, es conveniente que las instituciones europeas y aquellas otras que no lo sean pero que tengan la misma vocación, se concentren en una gestión positiva de la complejidad interna de Europa y de la proyección de la misma hacia el exterior.

En este sentido, y aunque el proyecto europeo haya sido introspectivo, es tan importante ahora seguir mirándose hacia dentro como hacia fuera. La política exterior comunitaria no puede perder esa doble visión, únicamente se puede hacer visible fuera de Europa si antes se ha movido con inteligencia entre las múltiples instancias de lo intraeuropeo. En el caso de la UE, el problema es que los límites habituales entre política exterior e interior no son tan nítidos como la teoría clásica presupone, como bien puede haberse observado cuando hemos descrito los balances internos entre instituciones y procesos.

La animadversión a esta ambigüedad, que es percibida en muchas ocasiones con zozobra y confusión, lleva en ocasiones a idealizar los logros de políticas estatales clásicas de potencias emergentes como China y Rusia, o incluso de potencias medias como Brasil, México e incluso Egipto (el propio José Ignacio Torreblanca incluía a este país en el listado de potencias que venían empujando para hacerse un hueco en la comunidad internacional), sin reparar en un análisis a largo plazo sobre el poder real y la influencia efectiva de unos y otros. Lo que se exige de las instituciones de la UE, visto que son una parte de la acción exterior de lo europeo, es la búsqueda de un papel más activo que las conecte con los impulsos comunitarios que residen en las otras instancias de la política exterior y de seguridad que existen en Europa. Si lo queremos trasladar a cuestiones prácticas podríamos hablar, por ejemplo, de ser factor principal de una reforma de la OTAN en torno a dos grandes pilares, de asumir el liderazgo en algunos proyectos de innovación tecnológica, etc.

Esta búsqueda es una forma de obrar, ahora necesaria, de acuerdo con una actitud intelectual creativa. Lo que se hace, y puede hacerse desde los gobiernos, es muy evidente porque se apoya en siglos de tradición y en una cultura muy clara. Los márgenes creativos de las instituciones europeas en la acción exterior y en las políticas de seguridad se hallan en la habilidad para explotar el potencial que ofrece la propia complejidad europea. Dicho de otra forma, se pueden lograr avances hacia más Europa, y más Europa en el mundo, fijándose en las tendencias comunitarias que existen en las diferentes instancias de poder y en la sociedad europea. Esto significa también reelaborar los discursos para hacer visible, en todo momento, las ventajas de la alternativa europea allá donde el euroescepticismo y el particularismo van ganando terreno.

# La globalización tecnológica en las rebeliones árabes. El caso de Egipto y las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación

• Paloma González del Miño

Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

## PALABRAS CLAVE:

REDES SOCIALES  
INTERNET  
ACTIVISMO POLÍTICO  
PROTESTAS CIUDADANAS  
EGIPTO

## KEY WORDS:

SOCIAL NETWORKS  
INTERNET  
POLITICAL ACTIVISM  
CITIZEN PROTESTS  
EGYPT

## Resumen

El objeto central de este artículo es analizar el papel y el impacto de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las rebeliones árabes, en concreto, en el caso de Egipto. En este contexto de la denominada mediáticamente “primavera árabe”, Internet y las redes sociales diversifican los canales tradicionales posibilitando un espacio de debate público mediante un discurso alternativo. Así mismo, cumplen 3 funciones relevantes: a) actúan como herramientas de apoyo al proceso de movilización; b) operan como contrapeso a la censura y a los medios afines a los distintos regímenes; c) posibilitan la visualización del conflicto en el exterior. Sin embargo, es complejo verificar la relación de causalidad entre estas redes comunicacionales y su influencia en los procesos que vienen experimentando desde 2011 un número significativo de países del Magreb y Oriente Medio. Estos procesos, sin precedentes en la historia reciente del mundo árabe, sustentan sus raíces en las condiciones políticas y sociales de la región a lo largo de los últimos años.

## Abstract

The central aim of this paper is to analyze the role and impact of new Information and Communication Technology (ICT) in the Arab uprisings, particularly in the case of Egypt. In this context named by the media as the “Arab Spring”, Internet and social networks diversify traditional channels allowing a space for public debate by an alternative discourse. Also, turn 3 important functions: a) act as tools to support the process of mobilization; b) operate as a counterweight to censorship and media related to the various schemes; c) enable visualization of conflict abroad. However, verify complex causal link between these communication networks and their influence on the processes that have been experiencing since 2011 a significant number of countries of the Maghreb and the Middle East. These processes, unprecedented in the recent history of the Arab world, are supporting its roots in the political and social conditions in the region over recent years.

## Sumario

I. Introducción. II. La importancia de las TICs en el contexto árabe. III. La democratización de Internet en Egipto. IV. El uso viral de las redes sociales en la “primavera egipcia”. V. Ciberactivismo como acelerador de la caída del régimen. VI. Conclusiones.

## I. Introducción

Las rebeliones que estallaron a partir de enero de 2011 en diversos países árabes, se han visto influenciadas por el uso de las nuevas herramientas de comunicación. La implantación de Internet junto a la democratización de su uso favorece la creación y el fortalecimiento de una nueva ciudadanía virtual. La rápida difusión de la comunicación electrónica a través de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs)<sup>1</sup>, cambian los canales de distribución informativa y han sido capaces de alterar el modelo mediático clásico, que establecía a los medios de comunicación de masas como vías exclusivas y principales de información.

Estas transformaciones tienen un impacto directo e indirecto en la movilización política y en la contestación ciudadana, como en el caso de la “primavera árabe”, donde las TICs quedan identificadas como un importante catalizador que contribuye a que se aceleren los acontecimientos, en la medida que no solo se expande información, sino los planes de rebeldía y la coordinación de actuaciones contribuyendo a la caída de algunos regímenes (Túnez, Egipto y Libia) a comienzos de 2011. Es obvio que per se, la nuevas tecnologías no son suficientes para del derrocamiento de los regímenes, pero aplicadas eficazmente son herramientas útiles para estos movimientos sociales, populares y pacíficos.

El uso de Internet mediante ordenadores y teléfonos móviles, facilita la comunicación masiva individualizada, donde los usuarios pueden expresarse a través de estos nuevos medios de comunicación, evitando la censura y el rol establecido por determinados gobiernos a los medios de comunicación tradicionales. Por tanto, el usual control informativo al que se han visto sometidos estos países árabes disminuye cuando la globalización tecnológica rebasa las fronteras geográficas. En este contexto, la revolución generada por estos nuevos sistemas de comunicación, permite sortear los controles de los regímenes árabes y facilita la libertad de información, expresión y asociación aunque sea de manera virtual. En suma, estas nuevas tecnologías ofrecen una fuente alternativa de noticias, información y generación de contenidos en aquellos Estados que ejercen controles sobre las organizaciones mediáticas tradicionales.

Fueron principalmente los jóvenes árabes los que enviaron a la red noticias, videos e imágenes para que se supiera lo que estaba ocurriendo, tanto en el ámbito interno como internacional, en países donde la censura es la norma. Este modelo de difusión de la información, fomenta una cultura participativa que puede contribuir al cambio político en virtud de su doble capacidad: facilitar la organización de las protestas y difundirlas en tiempo real, a la vez que generan nuevas formas de activismo en la web, no solamente a nivel local sino mundialmente, forjando una masa crítica de ciudadanos que ejerce una presión constante. Aunque las nuevas tecnologías ofrezcan un alto potencial de irrupción en las movilizaciones, siempre dependerá del contexto histórico y político específico para que la información sacuda a la población, se multiplique y expanda<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Las TICs incluyen teléfonos móviles y las aplicaciones por internet como el correo electrónico, los blogs, los foros, las redes sociales (tales como Facebook Y Twitter), y los programas de Voz sobre Protocolo de internet (como Skype).

<sup>2</sup> TAN, L.; YANG, P.: “Symbolic power ant the Internet: The power of a horse”, en *Media Culture and Society*, nº 33, 2011.

Centrándonos en el caso de Egipto, las TICs ofrecen un contexto novel para un proceso que había comenzado a finales de la década de los noventa y que se utilizaba para prácticas de coordinación y apoyo entre organizaciones egipcias seculares de izquierdas y asociaciones islamistas. El activismo en pro de los derechos humanos encontraba en Internet un buen aliado, al igual que determinados movimientos sindicales. A pesar de la dura represión del régimen de Mubarak, la apertura económica (para que las empresas y los negocios pudieran captar inversión extranjera) posibilitó de manera progresiva la presencia de Internet en la sociedad egipcia, convirtiéndose este país norte africano en el que con mayor rapidez se expandió esta herramienta tecnológica.

Las TICs actuaron como actores en el proceso de movilización y coordinación de las rebeliones árabes y en su utilización de manera masiva con un objetivo político. Por primera vez en la región se suceden rebeliones en cadena de distinta intensidad, pues mientras en tres países se derroca a los regímenes (Túnez, Egipto y Libia), en otros tres los regímenes se ven forzados a implementar medidas para neutralizar la movilización ciudadana, mediante el marco de reformas constitucionales (Marruecos, Jordania y Yemen) y en algunos países del Golfo Pérsico, las protestas ciudadanas son reprimidas sin cambios a excepción de la aprobación de bloques de medidas económicas y fiscales y sofocar la apertura política demandada. En este contexto, resulta pertinente evaluar el papel que desempeñaron en la protesta social, cuando esta se realiza mediante ciudadanos que salen a la calle y no por *nerds*, en un ordenador. En concreto la intención de este estudio responde a una pregunta central: ¿cuánto han contribuido estas redes sociales a incrementar la protesta social o la movilización política?

Se estableció un sentimiento de comunidad entre los ciberactivistas del mundo árabe-musulmán, con un antecedente en las protestas ciudadanas que se llevaron a cabo en Teherán y otras importantes ciudades del país y externas a la región contra el presunto fraude electoral en las elecciones presidenciales de 2009, donde las redes sociales jugaron un papel destacado de apoyo a los dos candidatos de la oposición, creando un discurso alternativo al régimen teocrático. Analizar en impacto de las TICs en las rebeliones árabes, evidencia dos fases en el proceso: una primera en la que queda patente que han contribuido a publicar información y aumentar la concienciación interna e internacional en pro de las protestas y una segunda fase, más compleja, en la que está por despejar si son factores significativos en la transición de estos países, superando la movilización esporádica de los activistas y buscando la institucionalización de su uso como canalizadores de demandas ciudadanas.

El presente artículo tiene por objetivo evaluar la incidencia que tuvieron las TICs en las rebeliones árabes de 2011, partiendo de la siguiente premisa: durante muchos años las protestas esporádicas en esta región fueron reprimidas; sin embargo en esta ocasión, las TICs sirve como una herramienta y un espacio de organización, dando la posibilidad de extender la información y esquivando los controles gubernamentales. Estos instrumentos ayudaron a mantener el impulso necesario de los levantamientos que terminaron con las dictaduras de Túnez, Libia, Egipto y sacudieron en términos generales a la región. A su capacidad de movilización, hay que agregar que, siendo una herramienta importante pero no un factor clave, su principal contribución ha sido canalizar el hartazgo de la ciudadanía, ser un espacio virtual donde la población

encuentra un nicho de expresión masivo y aumentar la concienciación interna e internacional de apoyo a estas protestas.

Posteriormente, los regímenes que se vieron agitados por el impacto de las movilizaciones sociales, han transformado la estrategia, utilizando el potencial de las TICs en beneficio propio. Por tanto, a su innegable contribución en los procesos primigenios de cambio de régimen en Túnez, Libia y Egipto, y de manera menos significativa en otros países de la región, que si no acabaron con los regímenes existentes si tuvieron un impacto considerable los levantamientos ciudadanos, hay que evaluar porqué estas herramientas no continúan siendo factores significativos en la fase post-rebeliones, en donde los activistas no han institucionalizado su uso como canales de las demandas de la sociedad civil.

## II. La importancia de las TICs en el contexto árabe

Los regímenes árabes han venido ejerciendo un férreo control en la información y una determinante subordinación de los media al Estado. En esta lógica, el fomento de actuaciones de propaganda política mediante los medios de comunicación como estrategias de garantía de su continuidad, se ha convertido en una práctica habitual propia de los regímenes autoritarios. La apariencia de cierta tolerancia con periódicos independientes o al menos con un discurso informativo diferente al del poder se ha practicado en países como Marruecos, Argelia o Egipto, frente a regímenes como Siria, Libia, Arabia Saudí y otros países del Golfo Pérsico. Los medios audiovisuales intervenidos por los gobiernos entraron en una férrea competencia, en cuanto a audiencia y control, con la aparición de televisiones por satélite como Al-Jazeera, Al-Arabiya y Aby Dhabi TV y con la expansión de cadenas externas a la región en árabe vía satélite<sup>3</sup>. Sin embargo, en un cómputo global, la situación de los medios de comunicación en la región, verifica su ubicación en los últimos puestos en la clasificación mundial en cuanto a libertad de expresión, consiguiendo afianzar tanto la censura como la autocensura.

Las TICs son uno de los cambios más significativos e importantes que se han producido a finales del siglo XX, contribuyendo a desarrollar una sociedad global de la información en la que Internet juega un papel determinante. Desde 2004, cuando surge la denominada web 2.0<sup>4</sup>, se transforma la manera en que los ciudadanos se comunican, acceden y comparten información, suponiendo una auténtica “revolución” para la información y comunicación. Los usuarios se convierten en actores que interactúan, generan y difunden información en un mundo tecnológicamente globalizado.

En el escenario arabo-musulmán, tanto Internet como las TICs, suponen un contexto favorable, en el sentido de que estos regímenes no han podido quedar exentos del fenómeno, a pesar de la censura y los bloqueos informativos, a la vez que el ciudadano encuentra un efecto liberador como canal de expresión que le ha sido

<sup>3</sup> Entre las que cabe destacar Al-Hurra en Estados Unidos, BBC-árabe en Reino Unido, Al Alam en Irán, Russia Today en Rusia o CNTV- árabe en China.

<sup>4</sup> Tim O'Really define el concepto web 2.0 como una evolución de la web, que se fundamenta en el desarrollo de servicios centrados en el usuario y en la participación activa de éstos generando contenidos.

negado en el espacio político. Estas herramientas tecnológicas han ido suplantando a los medios de comunicación tradicionales, sobre todo en determinados sectores de la población como la juventud, que en un cómputo global de la región Magreb y Oriente Medio, los menores de 25 años representan el 50% de una población de 360 millones de personas, mientras que los mayores de 60 años apenas suponen el 6% del total poblacional.

Por tanto, de acuerdo con las estimaciones realizadas por la División de Población de Naciones Unidas en 2013 la edad media de la región está en 25,1 años. Aunque existen diferencias entre los países del área, todos muestran unas altas tasas de población eminentemente joven, donde aproximadamente uno de cada tres habitantes tiene entre 15-29 años. La transformación demográfica y social en los países árabes desde la década de 1990, junto a la incapacidad de los regímenes árabes para dar respuesta a las demandas de la juventud ha derivado en una brecha generacional, que explica la efervescencia de las movilizaciones sociales árabes y la implicación de la juventud en las mismas.

Para los Estados árabes, Internet y sus servicios a través de la red se convierte en una cuestión de primer rango y en un factor decisivo de gobernanza. Si en un primer período fueron estos Estados los que implementaron sustanciosas inversiones para el acceso a Internet al ser considerado como una herramienta fundamental para el desarrollo económico de los países de la región, *no tardaron en comprender que el uso generalizado de Internet, así como los servicios y avances de las TICs, presuponían una mayor libertad e igualdad para sus sociedades, ya que cada vez más las denominadas relaciones horizontales que producen estos avances, la simultánea «desaparición del sentido de territorialidad» y, sobre todo, la lenta pero inexorable pérdida del monopolio en la información hacían de las TICs un serio dilema de legitimidad y gobierno para los Estados árabes. Los grupos opositores a estos regímenes, desde Marruecos a la región del Golfo Pérsico, van a encontrar en este escenario 2.0 el referente perfecto para desarrollar su actividad opositora, comenzar a tener visibilidad en el caso de la mujer, de los homosexuales, mostrar situaciones de profunda desigualdad entre minorías étnicas, religiosas, etc. La actividad de la oposición actúa desde el exterior, haciendo uso de redes sociales, blogs, websites en Suecia, Dinamarca, Inglaterra, Alemania..., que permiten una fácil accesibilidad a la información fuera del acoso de los regímenes árabes*<sup>5</sup>.

Los Estados árabes venían centrando la atención en tres ejes: un exhaustivo control de la información, de los contenidos y de los activistas para consagrar la hegemonía informativa. Igualmente, *desarrollan su actividad de censura a través de nuevas legislaciones que restringen el acceso a la información, con la excusa de la lucha contra el terrorismo (ley 75 antiterrorista de Túnez) o intentando convencer a sus sociedades sobre las bondades de las leyes de prensa (es el ejemplo de Emiratos Árabes Unidos, con su ley de prensa de 2008), llevando a cabo la instalación de filtros electrónicos, al tiempo que luchan contra las «identidades» y passwords de opositores. Asimismo, llegan a acuerdos para controlar el tráfico y servicio de Internet, como es el caso saudí, e igualmente contratan a empresas proveedoras de servicios para que desarrollen programas de censura y control: por ejemplo, Vodafone-Egipto*

<sup>5</sup> MARTÍN CUBLE, F.: "Despertar árabe 2.0: ciudadanos-red", en MAGALLÓN PORTOLÉS, C.; MARTÍNEZ MONTÁVES, P.; DANDACHLI, C.; (y otros): *El mundo árabe en la encrucijada*, Zaragoza, Mira Editores, 2013, p. 337.

*facilita datos privados al Estado egipcio, o, en su caso, se decide sin más el bloqueo de ciertos servicios 2.0 como es el uso de Skype software o la dirección electrónica www. pc2call.com por parte de Dubái*<sup>6</sup>.

Sin embargo, el problema que se detecta es que mientras en los medios tradicionales de información puede producirse un bloqueo previo por parte de los gobiernos, resulta más difícil en las TICs, pues, aunque se produzca, ha de ser a posteriori, con lo que la información ya se ha difundido y es conocida. *Los Estados árabes han creado entre ellos sus propias redes, donde también difunden su propia «información» (como el ejemplo #Syria que, por el contrario, ha sido replicado por la oposición con #OpSyria), así como asegurar su propia presencia colectiva en las TICs, centrada simplemente en seguridad, lo que les permite hoy en día poder compartir datos, servicios de seguridad, documentación sobre activistas u organizaciones opositoras, todo ello a partir de la reunión que tuvo lugar en Túnez en 2006 entre los ministros de Interior de los países de la zona*<sup>7</sup>.

Las sociedades árabes han cambiado sustancialmente en las últimas décadas. En este sentido Internet y la telefonía móvil desempeñan un papel destacado homogeneizándose a otras sociedades en el ámbito de las relaciones interpersonales, verificando que la región no ha escapado al proceso paulatino de implantación. Si a principios del siglo XXI *apenas un cinco por cien de los habitantes de la región poseía teléfono móvil, nueve años después esa proporción suponía casi el 70 por cien. Países como Argelia, Jordania y Túnez destacan por encima del resto por la rapidez con la que se ha extendido este servicio. En estos países, nueve de cada 10 personas disponen de un teléfono móvil, registros muy parecidos a los de países con niveles de desarrollo socioeconómico sensiblemente más altos. Del mismo modo, aunque no de forma tan espectacular, Internet también ha tenido una gran acogida en la región y especialmente entre los jóvenes, principales usuarios de este servicio. En 2000, una de cada 100 personas tenía acceso a Internet; en 2009, era una de cada cinco*<sup>8</sup>.

A la llegada de Internet en la región hay que sumar el nacimiento del canal televisivo Al-Jazeera en el mundo árabe y la expansión de otras cadenas por satélite que han transformado en profundidad el paisaje, pues ya no es posible controlar a la opinión pública a través del monopolio de los medios gubernamentales. Ahora bien, los efectos de la aparición de estas cadenas y medios son muy complejos y algunas de sus consecuencias en el ámbito social y político todavía están por evaluar. Este fenómeno que ha contribuido a la pluralidad informativa, también acentúa la integración de las opiniones públicas árabes, perdiendo parte de su sentido crítico ante una información transmitida y manejada por los grandes medios.

Las revueltas de la “primavera árabe” cogieron por sorpresa a los gobiernos de la región y a los actores internacionales externos. Su rápida propagación saltaba toda previsión y, tanto las reacciones internas e internacionales en un principio, fueron vacilantes, desorientadas y descoordinadas. En este contexto, las TICs se posicio-

<sup>6</sup> Ibidem: p. 338.

<sup>7</sup> Ibidem: pp. 338-339.

<sup>8</sup> BOU I NOVENSÁ, M. y MACÍAS-AYMAR, I.: “Brechas generacionales en las revueltas del mundo árabe”, en *Economía Exterior*, nº 57, Madrid, Prensa Española, verano de 2011, p. 68.

nan como instrumentos decisivos, generando un proceso de movilización y protestas simultáneas, además facilitan el debate político mediante un discurso alternativo al de los regímenes, pudiendo ser calificadas como catalizadores de los movimientos ciudadanos. Igualmente, contribuyen a aumentar la concienciación internacional y el apoyo a las protestas. La importancia de estas herramientas de comunicación ha dado como resultado la utilización de nuevas expresiones como la *revolución de Twitter* o la *revolución de Facebook*, aunque su verdadero impacto es más sutil.

Será la conjugación de la creciente alfabetización, el rejuvenecimiento de la población, el progresivo acceso a internet y la participación ciudadana en las redes sociales (Facebook, Twitter, YouTube), instrumentos positivos, que aunque ya se venían utilizando antes de las rebeliones de 2011, adquieren un dinamismo inexplorado. A través de estos medios, los activistas comenzaron a forjar un nuevo lenguaje político, que cruzó las barreras institucionales. Sin embargo, es difícil evaluar hasta qué punto pueden contribuir en los procesos de transición a medio plazo, pues los movimientos sociales organizados en red han demostrado su capacidad para mover el tablero político pero su poca suficiencia para capitalizar el éxito en poder político.

En suma, Internet y su deriva en nuevas tecnologías han permitido a grandes masas de población en el mundo árabe romper la barrera del miedo frente a regímenes opresores, al igual que consolidar sus esfuerzos mediante la organización de protestas, estrategias de coordinación y huelgas, en un tiempo récord. También, proporcionan una plataforma para que los ciudadanos expresen su solidaridad y opiniones, convirtiendo al ciudadano en un elemento activo, participe en la producción de contenidos de información, lo que significa el cambio a un modelo basado en la participación del usuario<sup>9</sup>. La diferencia sustancial de la “primavera árabe”, respecto a otros conflictos anteriores en la región es que cuando estallaron las protestas Internet y las redes sociales ya estaban bien implantadas en la sociedad y constituían una alternativa importante a los medios de comunicación tradicionales, incluso eclipsando a los mismos, una circunstancia que hasta entonces no se había dado en el área. La *autocomunicación de las masas* en palabras del profesor Castell, es muy útil para superar el aislamiento, romper el muro del miedo y lanzar las rebeliones.

Usualmente, como queda demostrado de manera empírica en el cómputo mundial, solo una minoría utiliza internet o las TICs con una finalidad política. *Los ciberoptimistas han asumido como certeza que las sociedades carentes de libertad hacen un uso mayoritario del ciberespacio como una herramienta para el activismo político. Sin embargo (...) la mayoría de los contenidos de la blogosfera tienen como objetivo asuntos tribales. Se ha sobrevalorado la demanda de información veraz. Y, sin embargo, se ha subestimado la importancia del entretenimiento como vía de escape, como desmovilización política promovida por estos mismos regímenes. Por otro lado, el activismo político no es unidireccional. Las acciones tendientes a exigir libertades y participación conviven con los partidarios del autoritarismo, los cuales utilizan el ciberespacio para mostrar adhesión a sus gobernantes o a la ideología oficial, promover un endurecimiento de sus políticas, o facilitar la persecución contra los internautas disidentes*<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> HOWARD, P.: *The Digital Origins of Dictatorship and Democracy: Information Technology and Political Islam*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 145.

<sup>10</sup> TORRES SORIANO, M.: “Internet como motor del cambio político: ciberoptimistas y ciberpesimistas”, en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº1, vol. I, 2013, p. 135.

### III. La democratización de Internet en Egipto

Los egipcios, al igual que muchos ciudadanos de la zona Middle East & North Africa (MENA) han encontrado en internet un espacio, un “mundo paralelo” que permite el anonimato, para expresar frustraciones e insatisfacciones socio-políticas como el desempleo juvenil, la difícil situación económica, la corrupción gubernamental, la exclusión política, la falta de identificación con los regímenes establecidos, la carencia de alternativas, la ineficacia de los partidos políticos, el aumento de las desigualdades, la debilidad en cuanto a libertades, etc.. El activismo egipcio, encuentra en internet un poderoso aliado. En parte, el éxito de las movilizaciones ciudadanas se debe al uso de herramientas digitales que en los últimos años del régimen de Mubarak utilizaron activistas para trasladar su lucha a la calle, a pesar de la importante represión del régimen.

La rápida expansión de Internet en Egipto obedece a razones económicas, pues se posiciona como un canal para que las empresas y los negocios puedan captar inversión extranjera. Esta razón económica no excluye la disponibilidad de la red para consumo propio de los usuarios particulares. En este sentido, las tarifas de conexión se colocan en límites accesibles y se populariza en empresas, escuelas, universidades, cibercafés. Además, los internautas gozan de cierta libertad a diferencia de otros países de la región, principalmente Bahrein, Arabia Saudí o Túnez donde los regímenes imponen todo tipo de restricciones.

Las raíces del desarrollo de estas tecnologías en Egipto se encuentran en el comunicado emitido por el presidente Mubarak (13 de septiembre de 1999), que ofrecía un programa de impulso al desarrollo de la información y de las tecnologías de la comunicación, en el que se vincula con derechos económicos y sociales, ofreciendo a todas las personas y empresas la oportunidad de aprovechar los beneficios de la era informática para lograr prioridades nacionales. El comunicado, con amplia difusión propagandística, armoniza la importancia de la sociedad de la información como acceso fácil de oportunidades, el fomento del capital humano para elevar el nivel de educación y mejorar las capacidades y la productividad de la sociedad egipcia. Además, resalta la importancia de estas herramientas en el crecimiento económico del país como bases tecnológicas y catalizadores para aumentar el empleo y mejorar la competitividad industrial. Así mismo, se presenta como nicho para documentar la identidad cultural e histórica de Egipto.

La práctica, a través de la red, de coordinación y apoyo entre organizaciones y asociaciones diversas es un fenómeno desconocido en Egipto. El resultado con mayor éxito se inscribe con la aparición del movimiento Kifaya<sup>11</sup>, que a partir de 2004 reclama el fin del régimen mubariano junto al rechazo a la sucesión presidencial por Gamal Mubarak. En este sentido, en el período 2004-2007 Kifaya aglutina a un gran número de activistas de diferentes posiciones políticas que fomentan dos vectores entrelazados: manifestaciones populares en las principales ciudades del país y la explotación del potencial organizativo de Internet creando diferentes blogs desde los que se movilizan a los ciudadanos, coordinan manifestaciones y narran los acontecimientos. El clima de descrédito que goza el régimen, también es utilizado por los líderes sindicales que recurren a Internet para implementar el activismo sindical,

<sup>11</sup> Plataforma política que agrupa a islamistas, comunistas, liberales e izquierdistas seculares.

convirtiéndose en una herramienta apropiada para las convocatorias de huelga y manifestaciones. En este sentido, se cifran en poco más de 3.000 manifestaciones durante el período 2004-2010<sup>12</sup>, a pesar de los mecanismos represivos del régimen y la prohibición de las mismas.

También, la blogosfera egipcia constituye un reducido nicho emergente de protesta, que abarata los costes de comunicación política. Será en 2004, fecha referencial en el tema, cuando aparecen los primeros blogs, aunque en inglés con lo que su penetración es más limitada por la dificultad idiomática. Habrá que esperar a 2006, cuando se implementa la plataforma gratuita de Blogger, en árabe, lo que contribuye a ampliar su uso. La blogosfera se enriquece con bitácoras anónimas y foros de discusión que acogen temas considerados tabú para la cultura política egipcia del momento. Como demuestra un estudio realizado sobre los blogs árabes publicado en 2009<sup>13</sup>, los blogs egipcios representan el mayor número de la región y se caracterizan por el alto porcentaje dedicados a la política. En el otro extremo del análisis, se encuentran los blogs de Arabia Saudí que, a diferencia de los anteriores, centran su contenido prioritariamente en cuestiones tecnológicas.

La colaboración entre blogueros, medios de comunicación e incluso ciudadanos se fue incrementando. Mientras los periodistas no podían publicar por sí mismos temas tabú relacionados con el régimen de Mubarak sin enfrentarse a la censura y a la persecución estatal, estos recurrían a utilizarlos citando como fuente los blogs. Además, muchos ciudadanos se acostumbraron a utilizar sus teléfonos móviles como cámaras, mandando las fotos y vídeos de manera anónima para que se publicaran en los blogs. Sin embargo, y debido a la proliferación del activismo, la represión se acentúa desde finales de 2007 contra los Hermanos Musulmanes, el movimiento Kifaya y los medios de comunicación no afines al régimen. Frente a este contexto, un nuevo despertar informativo se irá generando con el recurso a otros instrumentos potentes en la red como Facebook y Twitter, que gozan de menor control debido a que son menos prolijos y todavía no se encuentra su uso tan generalizado.

#### **IV. El uso viral de las redes sociales en la “primavera egipcia”**

Como en otros países de la región, en la “primavera egipcia”, la utilización de las TICs de manera masiva, ha facilitado el intercambio de información, la difusión del debate político, la convocatoria de manifestaciones, a la vez que la difusión de gran cantidad de imágenes y videos sobre lo que estaba aconteciendo. La diferencia de estos movimientos sociales respecto a otros anteriores no solo estriba en los intereses, también en la diversidad en cuanto a orígenes sociales, edad o sexo que se convierte en parte importante de su identidad, sumado a la tendencia a desarrollar estructuras horizontales descentralizadas, que en el caso de Egipto, no presentan una identificación política partidista determinada.

---

<sup>12</sup> BEININ, J.; ABBAS, K.; WHITSON, S.; DUNNE, M.: *Labour Protest Politics and Workers Rights in Egypt*, Washington, D.C, Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

<sup>13</sup> COURTNEY RDASCH: *Bloshpere and Social Media*, en LAIPSON, E. (Ed): *Seismic Shift: Understanding Change in the Middle East*, Stimson Center, may 2011, pp. 68 y ss.

El descontento social, en la etapa final del régimen de Mubarak, un autócrata en fase terminal tanto física como políticamente, era constatable debido a factores diferentes y numerosos, que se pueden resumir en la desconexión entre el régimen y la población. El campo político, se inscribe en una importante desafección política-ciudadanía provocada por el autoritarismo del régimen, por la corrupción generalizada, por la ficción en cuanto a la escasa representatividad de las formaciones políticas tradicionales y por las relaciones clientelares de la oposición legalizada. El deterioro económico, también favorece el descontento social debido a la disminución progresiva de los ingresos reales frente a aumento de los productos básicos, en un sistema fuertemente clientelista, que tras diversos procesos de liberalización provoca la agudización de las carencias de la población y que se traduce de manera significativa en el Estado de bienestar<sup>14</sup>, siendo ejemplos explicativos la reducción de la sanidad, el deterioro de las condiciones de vida y el aumento de la pobreza, que según datos del Banco Mundial, desde el horizonte del año 2000 más del 50 % de la población egipcia está por debajo del umbral de la pobreza con menos de un dólar al día<sup>15</sup>.

Es constatable la evolución positiva en cuanto a desarrollo humano que había experimentado la sociedad egipcia a lo largo de los casi 30 años de autoritarismo de Mubarak. Sin embargo, el deterioro político y económico acaba asfixiando a la población y sobre todo a la juventud<sup>16</sup>. En Egipto se había fraguado una clase media formada pero con reducidas expectativas de futuro, cuyas relaciones con el régimen venían determinadas por la personificación de la autoridad como puso de manifiesto Hinnebusch, careciendo de posibilidades de emancipación. El régimen de Mubarak había creado sólidos cimientos que se asentaban en el control del Estado, de los aparatos de coerción, de los medios de comunicación tradicionales, en el fuerte apoyo político-económico por parte de Estados Unidos y en el poder económico asegurado por un sistema *clientelista que imponía a los sectores privados estrechas relaciones con el régimen. Al mismo tiempo, los mecanismos clientelares junto con el Estado orwelliano, garantizaban al régimen un cierto respaldo social*<sup>17</sup>.

En Egipto, miles de ciudadanos salieron a las calles el 25 de enero de 2011 para demandar legítimas aspiraciones resumidas en el lema de la revolución: “pan, libertad y justicia social”. Durante 18 días de manifestaciones y concentraciones en las principales ciudades y plazas del país, a pesar del “estado de sitio” -que rige desde el asesinato Anuar al Sadat, en 1981, y que autoriza restricciones de las libertades públicas y juicios ante tribunales de excepción-, se intensifican las demandas y las protestas hasta derrocar al presidente Hosni Mubarak en el poder, desafiando los bloqueos a la gobernanza autocrática, cuestionando a un régimen que durante décadas se asentaba en el cierre del espacio político y social, pero que al mismo tiempo era considerado garantía de estabilidad para los actores externos de la sociedad

<sup>14</sup> GONZÁLEZ DEL MIÑO, P.: “Egipto: desafíos de una transición incierta”, en González del Miño, Paloma (ed.): *Tres años de revoluciones. Proceso de cambio: repercusiones internas y regionales*, Madrid, La Catarata, 2014, pp. 143-148.

<sup>15</sup> AL-DIN ARAFAT, A.: *The Mubarak Leadership and Future of Democracy in Egypt*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

<sup>16</sup> ABDULBAKI, L.: “Democracy and the re-consolidation of authoritarian rule in Egypt”, en *Contemporary Arab Affairs*, nº 3, vol. 1, 2008.

<sup>17</sup> KEMOU, A. y AZAOLA, B.: “El Egipto contemporáneo”, en IZQUIERDO BRICH, F.: *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo*, Barcelona, CIDOB, 2009, pp. 65-66.

internacional. En un intento de acabar con la contestación popular pacífica, la policía respondió con violencia brutal causando centenares de víctimas, mientras que el establishment militar se posicionaba con la población.

## V. Ciberactivismo como acelerador de la caída del régimen

Internet y las TICs han actuado como acicate en las movilizaciones y organización de las protestas ciudadanas en Egipto. Antes de las rebeliones populares, como muestra el *Arab Social Media Report* (2010) el número de usuarios de Internet aumentó significativamente a lo largo de este año. Traducido a cifras, son 17 millones, es decir 21% de la población, en 2010. El crecimiento del consumo aumentó el 3.691%, en el período 2000-2010<sup>18</sup>. Como describe un activista egipcio: *Facebook se usaba para programar las protestas, Twitter para coordinarlas y YouTube para contarlo al mundo*<sup>19</sup>. El potencial de la blogosfera se refleja en el ámbito interno y en el externo, pues la información publicada en estos blogs, con frecuencia, ha servido como fuente de información de oposición para los medios de comunicación tradicionales de todo el mundo.

A pesar del apagón tecnológico de 6 días, decretado por el gobierno egipcio, se crean vínculos de solidaridad que se traducen en el apoyo a esta causa. El 90% de las conexiones dejaron de funcionar a la vez. Cuando el gobierno de Mubarak deja sin Internet al país no solamente crea un caos total comunicativo que afecta al funcionamiento de Egipto, sino que en consideración de algunos activistas al estar vigente el toque de queda y la falta de información por la red, los ciudadanos buscan información convirtiendo otros nichos informativos en epicentros, ya fueran las mezquitas, los cafés o los barrios. Por tanto, el objetivo de eliminar información mediante la red resulta inoperante. Es más, si por un lado no calmó la protesta al seguir saliendo los ciudadanos a la calle, prueba de su peso limitado, precisamente algunos autores opinan que fue esta medida la provocó mayor indignación, lanzando a muchos ciudadanos a la calle.

Ciberactivistas de todo el mundo, enviaban mensajes animando a la población a movilizarse, por lo que una protesta que en principio parecía reducida y controlable por los servicios de seguridad, creció rápidamente, pudiendo constatar que mediante la utilización de Internet y las nuevas tecnologías se aceleró el proceso. Estos instrumentos contribuyeron a que los egipcios se sintieran parte del movimiento, dando un paso más mediante el abandono del mundo digital para irrumpir en los espacios públicos de El Cairo, con la emblemática plaza de Tahir y otras ciudades del país. El 28 de enero de 2011, Jacob Appelbaum, estadounidense que informaba de ejemplos de filtros de Internet en Egipto, escribía el tweet: *It sure lookslike nearly all of Egypt is offline - only their SS7 network seems to be working. #jan25 #egypt*. Iman Said, el mismo día, escribía enTwitter: *@alaa yes, CNN confirms internet is down in ALL of Egypt.Egypt now is total blackhole #jan25 #egypt #SHAME*. *Internautas de todo el mundo reaccionaron y en pocos minutos la red se inundó de mensajes*

<sup>18</sup> RINNAWI, K.: "Arab Internet: Schizophrenic Trilogy", en *Arab Media: Globalization and Emerging Media Industries*, London, 2011, p. 116.

<sup>19</sup> MANRIQUE, M.; BARAH, M.: *El papel de los nuevos medios y las tecnologías de la comunicación en las transiciones árabes*, Madrid, FRIDE, nº69, 2011, p. 7.

*denunciando el apagón de Internet en Egipto y, al mismo tiempo, de mensajes que informaban a los egipcios de las diferentes opciones y plataformas tecnológicas para responder al bloqueo. Incluso, un pequeño grupo de ingenieros de Twitter, Google y SayNow creó el servicio telefónico “speak-to-tweet”, que permitía enviar tweets mediante mensajes de voz. Esto no sólo pone de manifiesto la solidaridad y la capacidad de reacción de los ciudadanos a través de la red, sino, también, la dificultad para censurar Internet* <sup>20</sup>.

Es constatable el significativo aumento de la blogosfera en Egipto, pasando de 40 blogs en 2004 a 160.00 aproximadamente, en julio de 2011. También el crecimiento de otras redes sociales: a principios del 2010, más de 5 millones de egipcios eran usuarios del Facebook, es decir, poco menos del 7% de la población total del país, o dicho de otro modo, 7 de cada 100 egipcios son usuarios de Facebook<sup>21</sup>, a pesar de la resistencia oficial, pues el Ministerio del Interior, en época de Mubarak, crea un departamento de vigilancia y espionaje a las redes sociales<sup>22</sup>.

Se puede observar el importante crecimiento de estas herramientas de comunicación en Egipto, ocupando un lugar destacado en el conjunto regional. Conforme a los datos de la empresa de mercados Ovum, a finales de 2010, casi un 80% de los egipcios tenían teléfono móvil. Aproximadamente, un cuarto de los hogares tenía acceso a internet en 2009, según la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Pero estas cifras aumentan entre el arco demográfico de 20 a 35 años en ciudades como El Cairo, Alejandría y otros núcleos urbanos, donde los usuarios acceden a internet ya sea fuera de casa, en el colegio o en cibercafé. *En menos de dos años, tras el lanzamiento de la versión árabe de Facebook en 2009, el número de usuarios se triplicó, llegando a cinco millones en febrero de 2011, de los que 600.000 se añadieron en enero y febrero, los meses que se inició la revolución. Una vez que el mensaje lanzado por internet llegaba a un sector numeroso de jóvenes egipcios activos, con conocimientos tecnológicos, las redes de telefonía móvil divulgaban el mensaje a un segmento más amplio de la población. De esta forma, las redes sociales tuvieron un importante papel en la revolución egipcia. Los manifestantes grababan los acontecimientos y compartían los vídeos con gente del resto del país y de todo el mundo a través de YouTube y Facebook, a menudo en tiempo real. Deliberan en Facebook, se coordinaban a través de Twitter y utilizaban blogs profusamente para dar a conocer su opinión y entablar debates* <sup>23</sup>.

En la región de Oriente Medio, y según datos del Informe *Dubai School of Government* (2012), Egipto es el tercer país árabe con mayor número de usuarios en Twitter, 131.204, hasta el 30 de marzo de 2011. La hashtag más usual en la región árabe durante los cuatro primeros meses de este año, es decir 2011 en plenas revueltas de la primavera egipcia, es #egypt, con 1.400.000 referencias. La segunda con mayor popularidad es #jan25, con 1.200.000 menciones, relacionadas ambas con Egipto, lo que demuestra la trascendencia de las movilizaciones.

<sup>20</sup> BARRERO Tiscar, A.: “TIC, movilización ciudadana y democracia: el papel de las redes sociales”, en *Anuario CEIPAZ 2013-2014*, Madrid, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2013, p. 87.

<sup>21</sup> GHANNAM, J.: *Social Media in the Arab World: Leading Up to the Uprisings of 2011*, A Report to the Center for International Media Assistance, Washington, D.C, 2011.

<sup>22</sup> VIJAYAN, J.: *Is the Role of Social Media in Egypt Being Overstated?*, Computerworld, 2012.

<sup>23</sup> CASTEL, M.: *Redes de indignación y esperanza*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pp. 68-69.

Del 1 al 30 de septiembre de 2011 fueron generados 6.000.000 tweets en Egipto, lo que significa, el 16% del total de tweets con origen en esta región árabe, en ese período.

Otro dato a destacar, es el idioma de los tweets en Egipto: 45% en inglés, 48% en árabe y 7% en otros idiomas, reflejo del intento de hacer llegar al exterior lo que pasaba en el país. El informe del *Arab Social Media Report*, con datos hasta finales de junio de 2012, recoge la existencia, en esa fecha, de 2.099.706 usuarios activos en Twitter en la región árabe, ocupando Egipto el tercer lugar en número de usuarios, siendo superado por Arabia Saudí y Kuwait. En el mes de marzo del mismo año, los usuarios activos generaron cerca de 172.511.590 tweets, 5.750.386 tweets al día, o 3993 tweets por segundo. También, en el mes de marzo de 2012, el *hashtag #egypt* bajó a la quinta posición, sin embargo, casi triplicó las referencias con respecto a los datos de septiembre de 2011, estando presente en 900.000 tweets. Respecto al idioma, el árabe, es la lengua que experimenta un crecimiento más rápido en la historia de Twitter.

El espectacular crecimiento de Twitter en Egipto, contrasta con el de Facebook, aunque una de las páginas de esta red que jugó un papel importante en la movilizaciones anteriores a las revueltas del 2011, es *Kolena khaled Said* (Todos somos khaled Said), el joven que fue golpeado hasta la muerte en junio de 2010 en las calles de Alejandría por agentes de la policía local, después de haber publicado un vídeo de YouTube que supuestamente revelaba la corrupción policial<sup>24</sup>. Pudo captar más de un millón de seguidores y se convirtió en un punto de reunión para una campaña contra la brutalidad policial. Para muchos egipcios, reveló la magnitud de la tortura en su país y es considerado este acontecimiento como un antecedente de la primavera árabe egipcia, o dicho en otros términos, la gota que aglutinó el descontento popular masivamente contra el régimen.

Cuestionado ha sido el rol desempeñado por las cadenas satelitales de la región, principalmente Al-Jazeera, sobre la que versan posiciones divergentes en torno al tratamiento, enfoque o cobertura de la primavera egipcia, pues, mientras algunos analistas señalan que también suministró una contribución decisiva retransmitiendo acontecimientos que marcaban la actualidad, no solo en este período sino desde años pretéritos, otros consideran al canal qatari como *un agente de intereses extranjeros, alterando la cobertura para apoyar una narrativa predeterminada*<sup>25</sup>. En suma, de manera disímil, las redes sociales y Al-Jazeera, generaron un nuevo ecosistema mediático que contribuyó a difundir el gran relato colectivo de la “rebelión egipcia, actuando como nichos informativos, también para el exterior.

La participación masiva de usuarios en la producción de contenidos de información supera la censura y la influencia de los regímenes autoritarios al dificultar el control existente, como ocurre en el caso de Egipto durante las revueltas. En parte, por la multiplicidad de contenidos difícilmente asimilables para los servicios de seguridad y por otra parte, dadas las propias circunstancias del país que sobrepasaban cualquier

---

<sup>24</sup> KHAMIS, S., VAUGHN, K.: “We are all Khaled Said: The potentials and limitations of cyberactivism in triggering public mobilization and promoting political change”, en *Journal of Arab & Muslim Media Research*, 2011.

<sup>25</sup> BRISSON, Z.; LEE, P.: *Egypt: From Revolutions to Institutions, Reboot*, 2011, <http://thereboot.org/wp-content/Egypt/Reboot-Egypt-From-Revolutions-To-Institutions>.

previsión. Pero, es innegable la apropiación de estas nuevas tecnologías por una juventud que ha efectuado su transición digital al contrario de los bloqueos de la transición política del país, encapsulada por los militares, verdaderos artífices de la agenda política y, aunque cedieron espacio político al islamismo de los Hermanos Musulmanes, en apenas dos años desde su acceso a las instituciones (parlamento, ejecutivo y presidencia de la nación) deriva en un escenario trufado de errores propios, principalmente exclusión y radicalización, lo que se traduce en bipolarismo político y social (islamistas-laicos). El tercer paso, ha sido la visualización de los militares mediante la presidencia de Al-Sisi, como gestores del proceso de transición actual.

Una nueva forma de hacer política a través de las redes sociales ha florecido en Egipto, todavía por evaluar en sus dimensiones reales. Este activismo en la red funciona sin líderes, con una infraestructura rudimentaria en el sentido de dotaciones económicas. No se asienta sobre estructuras organizativas y preconiza un programa de demandas básico difícil de concretar en respuestas políticas rápidas y satisfactorias a corto plazo, aunque partan de reivindicaciones claras y populares. Se expresa en masivas movilizaciones urbanas, con ocupación de espacios simbólicos en las ciudades, prioritariamente en El Cairo y Alejandría. Ponen a prueba la capacidad de encaje del régimen, evidenciando una sima entre la población y las instituciones. Utilizan un discurso innovador y reivindicativo. Cuestionan el poder institucional, que también se está desplazando en el interior de las sociedades.

Son parte de las transformaciones que experimenta no solo la región del Magreb y Oriente Medio, sino en otros lugares del planeta, donde los actores no clásico del sistema internacional van adquiriendo mayor relevancia y protagonismo. Estos movimientos sociales, actúan de forma viral, aceleran las protestas y son una forma organizativa en sí misma, que en palabras de Manuel Castell crean “un espacio de autonomía” y constituyen los nuevos movimientos en red.

## VI. Conclusiones

Las TICs desempeñan el papel de factor facilitador en la movilización ciudadana de los países árabes, provocando significativas convulsiones para los regímenes de la región. El uso de estas nuevas tecnologías sirvió para organizar las protestas y movilizaciones, sorteando los aparatos represores de los Estados. Además, se usan como altavoces reivindicativos y catalizadores del malestar social, en la primera fase de las rebeliones. Estas herramientas tecnológicas, han colaborado en el efecto contagio entre distintos países de la zona y en la generación de sentimientos de empatía y solidaridad entre la propia población de la región y la externa. Así mismo, posibilitaron la emisión de acontecimientos tanto en el ámbito interno como en el exterior.

En un contexto de exclusión política y de precaria situación socio-económica como la imperante en la región, esta tecnología ha desempeñado un papel relevante por las posibilidades comunicativas que ofrece en la gestación y desarrollo del proceso que ha derivado en rebeliones con caída de los regímenes de Túnez, Egipto y Libia. Los ciudadanos árabes, especialmente los jóvenes, aprovecharon por primera vez una tecnología que hasta entonces pocas veces había sido utilizada de manera tan masiva y directa con una finalidad política. Es decir, acciones individuales tendentes a una comunicación grupal para un objetivo común. Este flujo

comunicativo conjunto, se puede definir como comunicación de masas basada en relaciones virtuales a través de la red, demostrando que la tecnología se convierte en un instrumento de acción asociada a un conflicto reivindicativo local, traspasando la dimensión doméstica y adquiriendo extensión global.

Las distintas rebeliones árabes se han visto influidas por el uso de las TICs, pudiendo extraer tres conclusiones: a- sorprende su impacto y aplicabilidad a un objetivo hasta entonces inusual en la región; b- estas herramientas no determinan los hechos pero los aceleran a medida que se incrementa la información y la rebeldía de la población; c- gracias a esta tecnología y su interrelación con las cadenas de noticias por satélites se difunde la información de lo que está aconteciendo. La rápida comunicación a través de la red ha servido para que tengan unas características propias como la espontaneidad y la ausencia de liderazgo.

En el caso concreto de Egipto, Internet y las TICs posibilitan la difusión de una serie de demandas concretas que se resumen en el eslogan de las rebeliones “pan, libertad y justicia social”, derivando en la caída de Mubarak. La rapidez de la difusión de noticias y coordinación de actuaciones, junto a la ampliación de la cobertura a más usuarios incrementa la posibilidad de éxito de las campañas. En paralelo, y debido a la solidificación de Internet desde la década de 1990 y con posterioridad estas nuevas tecnologías, miles de egipcios que no eran considerados activistas, encuentran unas herramientas de fácil uso que aplican a un objetivo colectivo. Esta *multimodalidad* de comunicación rompe las barreras del aislamiento, permite superar el miedo y posibilita la asociación en la red.

La irrupción de internet y las TICs han venido a aliviar parcialmente las restricciones que el régimen egipcio imponía a los medios de comunicación tradicionales, a la vez que contribuyen a la libertad de expresión al fomentar debates públicos en torno a temas considerados sensibles o tabú, además de convocar manifestaciones o concentraciones. Con la ruptura unidimensional emisor-receptor se crea una nueva estructura de información, un *swarming* al margen de los medios tradicionales y supone un punto de referencia en cuanto al empleo y potencialidad comunicativa de las redes sociales como nunca había ocurrido en Egipto. Actúan como catalizadores de un nuevo activismo político *online*, una nueva realidad comunicativa en política que se verifica en un proceso de movilización ciudadana, en un lenguaje político alternativo y como mecanismo de información.

A pesar que Internet y las TICs, especialmente Facebook, Twitter y los blogs desempeñaron un papel relevante como agentes de movilización y concienciación ciudadana, presionando en pro de los cambios políticos que han tenido lugar en Egipto en el contexto de la llamada “primavera árabe”, es difícil verificar la relación de causalidad entre estas redes comunicacionales y las rebeliones políticas, aunque no sea descontable su potencial e influencia positiva como agentes eficaces entre una población joven, que ha encontrado en las redes sociales una nueva esfera política, diversa, vital y alternativa. Las dificultades para canalizar el movimiento social y sus demandas en la fase post-rebelión egipcia, sigue siendo una de las principales dificultades de los activistas, que no han capitalizado el éxito en nuevas formas de participación cívica y política.

# Constantes históricas derivadas de la relación política estratégica entre Chile y Japón desde 1930 a 1973

• John Griffiths Spielman

Doctor en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago de Chile. Este artículo es un resultado parcial del Proyecto Fondecyt Regular N° 1110820, en el que el autor participa.

## PALABRAS CLAVE:

CHILE Y JAPÓN  
CONSTANTES HISTÓRICAS  
RELACIONES POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y GEOPOLÍTICAS

## KEY WORDS:

CHILE AND JAPAN  
HISTORICAL TRENDS  
POLITICAL, ECONOMIC AND GEOPOLITICAL RELATIONSHIPS

## Resumen

El presente artículo aborda la búsqueda de constantes históricas en la relación bilateral entre Japón y Chile entre los años 1930 y 1973. Al revisar sus antecedentes encontramos a lo menos tres variables: una referida a los intereses recíprocos y complementarios entre ambos Estados y economías; una segunda constante relacionada con la influencia permanente de los Estados Unidos de América como un tercer actor en juego, y finalmente un afán por formalizar dicha relación a través de tratados de colaboración mutua. Dichas constantes han operado enfrentando permanentemente dos obstáculos relevantes: la gran distancia geográfica y la escasa presencia física de ciudadanos japoneses en Chile.

## Abstract

The current article is a research about the historical trends between Chile and Japan regarding the bilateral relationship from 1930 until 1973. In doing that effort, and checked the background of that interactions, we found at least three variables. One referred to the complementary and reciprocal interest between both States and economies; a second variable related to the permanent influence of the United States of America, as a third actor in the dealings; and finally the willingness of both countries for establishing the bilateral relationships through mutual treaties of collaboration. These trends have operated permanently facing two relevant obstacles: the first one referred to the great geographical distance between Chile and Japan, and the second one related to the small amount of Japanese citizens settled in Chile.

## Sumario

I. Introducción. II. El contexto de la relación a partir de la tercera década del siglo XX. III. La relación entre Chile y Japón. IV. Factores geopolíticos asociados a inmigraciones, comercio e inversión en la relación bilateral. V. Constantes históricas que se deducen del presente análisis. VI. Conclusiones.

## **I. Introducción**

El presente artículo está orientado a determinar fundamentadamente las situaciones, hechos y/o acontecimientos repetitivos manifestados en la relación bilateral entre Chile y Japón durante los años 1930 y 1973, expresada desde una perspectiva que incorpora elementos políticos, geopolíticos, y vinculados a las relaciones internacionales con el objeto de identificar constantes de orden históricas que han marcado el desarrollo de este vínculo. En este sentido, el estudio de este tema obliga inicialmente a comprender el contexto y las motivaciones de esta relación, toda vez que la lejanía geográfica entre ambos países, que supera los 17.000 kilómetros, es el primer dato que llama profundamente la atención.

Otra cuestión a tener en consideración se refiere a lo complejo de la situación mundial, que en ciertas ocasiones se vio complicada por lo extremo y cruento de los conflictos que envolvió a gran parte de los Estados del mundo y donde Chile y Japón no fueron la excepción. Y, finalmente, es interesante profundizar en los aspectos económicos y comerciales de esta relación bilateral ya que los indicadores evidencian que ambos países mantuvieron durante el período de estudio un fluido intercambio, producto de las potencialidades que ambas países poseían en diferentes campos.

## **II. El contexto de la relación a partir de la tercera década del siglo XX**

A principios de 1930 el mundo estaba inmerso en una severa crisis, cuyo origen se centró en la denominada “gran depresión” de 1929, afectando la vida económica, social y política y generando un ambiente de alta tensión caracterizado por un escenario incierto y con una tendencia proclive a la generación de conflictos. El modelo de desarrollo y, en particular, el mercado financiero se presentaba con serias dificultades para operar, impactando negativamente en la gestión y desarrollo de los principales actores internacionales. Algunos países, dentro de los que se cuenta Japón, se encontraban desarrollando un ambicioso plan orientado a consolidar su industria militar, donde Latinoamérica era vista como una región que podía contribuir con el aporte de sus valiosas materias primas.

La directriz del régimen internacional estaba expresada sustantivamente por la Sociedad de Naciones (SDN), organismo internacional creado por el Tratado de Versalles, el 28 de junio de 1919. Su finalidad era establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales una vez finalizada la Primera Guerra mundial. La SDN nunca consiguió la autoridad suficiente para imponer a sus miembros sus resoluciones en forma obligatoria, lo que la lleva una vez finalizada la II Guerra mundial a ser reemplazada por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Chile se encontraba bajo en amparo de la Constitución de 1925, de reciente promulgación y en una fase de implementación. Dicha carta magna establecía en síntesis una reforma al sistema político, especificando una separación estricta de los poderes del Estado, y propiciaba a su vez una mayor apertura económica, con el fin de evidenciar una sólida estabilidad institucional, atrayendo de esta forma las inversiones extranjeras, mayormente las que buscaban una fuente segura de materias primas como es el caso de Japón.

A partir de 1930 y hasta 1970, bajo la Constitución de 1925, el sistema político logró perfeccionarse, lo que a su vez permitió que Chile se consolidara como una de las democracias más estables de América Latina, atrayendo fuertemente a los capitales extranjeros. No obstante, sus inicios fueron marcados por los efectos de la crisis de 1929, la que hizo remecer la economía afectando severamente los ingresos fiscales y las divisas. Las consecuencias inmediatas se evidenciaron en la paralización de faenas, cesantía y la quiebra de empresas. Se produjo una intensa agitación política y social que precipitó la renuncia del presidente de la república Carlos Ibáñez del Campo, sumiendo de paso al país en un período de gran anarquía.

La crisis trajo consigo la necesidad de efectuar significativas economías en todos los gastos fiscales de la nación y, por cierto, incluyó a los asociados a la defensa nacional. En lo puntual, el Ejército, pese a que una reducción de tal naturaleza afectaría la seguridad nacional, no pudo quedar ajeno a las restricciones impuestas, y fue así como sufrió reducciones en aspectos organizacionales, de dotaciones y logísticos<sup>1</sup>.

A lo anteriormente mencionado es necesario agregar que tras la Segunda Guerra Mundial, el mundo queda prácticamente dividido en dos polos, donde Japón y América Latina quedan dentro de la órbita del mundo capitalista-estadounidense y sus relaciones bajo la tutela de Estados Unidos de América, lo que comúnmente se conoce como Trilateralidad. De esta se pueden destacar dos componentes fundamentales: el primero hace mención a la necesidad que tiene una nación tercermundista (en este caso Chile) de implementar una estrategia de desarrollo, en la que participe de manera activa en la economía a través de la relación con países más desarrollados comercial e industrialmente, obteniendo así diversos socios internacionales. El segundo elemento hace referencia a la naturaleza de la relación, donde una cierta rivalidad sería beneficiosa para la nación del Tercer Mundo. Dicha situación es precisamente la que se presenta en el trato entre Estados Unidos de América, Japón y Chile<sup>2</sup>.

### III. La relación entre Chile y Japón

#### 3.1. Primeros indicios

A pesar de las diferencias culturales, religiosas, políticas, ideológicas y la distancia geográfica, Chile y Japón mantienen vínculos diplomáticos desde hace más de un siglo. Desde 1879, luego de desarrollarse el Combate Naval de Iquique, Japón ya mostraba cierto interés en Chile, si bien fue escuetamente señalado en la prensa de Tokio. Como señala Roberto de Andraca Barbás<sup>3</sup>, la hazaña interesó a más de un militar nipón por el gran despliegue de heroísmo, iniciando el seguimiento del desempeño del Ejército y la Armada chilenos.

---

<sup>1</sup> *Historia del Ejército de Chile*, Volumen VIII, EMGE, Edición 1985, p. 325.

<sup>2</sup> STALLINGS, Bárbara, SZÉKELYET, Gabriel: *Japón, los Estados Unidos y América Latina: ¿hacia una relación trilateral en el hemisferio occidental?*, México, Fondo de la Cultura, 1994. En ROSS, César: "Trilateralidad Estados Unidos-Japón-Chile: tesis y contratesis", *Revista Digital Parinas*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat, 2006.

<sup>3</sup> De ANDRACA BARBÁS, Roberto: "Relaciones entre Chile y Japón: un siglo de acercamiento", *Revista de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, Vol. 39, N° 154 julio-septiembre, 2006, Santiago, Chile.

Finalizada la Guerra del Pacífico, Chile decidió vender tres de sus buques de guerra, entre ellos la Esmeralda (distinta a la corbeta Esmeralda empleada y hundida durante el Combate Naval de Iquique), por el que se interesó Japón, sin embargo, el gobierno chileno de la época no tenía intención en lesionar sus buenas relaciones con China, debido a que entre ambos países asiáticos existía un estado beligerante. Para ello buscó una nación amiga que pudiera actuar como intermediaria. Fue así como Ecuador colaboró para llevar a cabo dicha gestión.

El 16 de octubre de 1894, el gobernador de Guayaquil autorizó la compra del buque para luego ser vendido a Japón cuyo arribo al puerto de Yokosuga se produce el 5 de febrero de 1895, siendo rebautizado como Idzumi o Izumi y utilizado en la batalla de Tsushima, también conocida como batalla del Mar de Japón. Es de esta manera como se comienza a gestar la estrecha relación entre Chile y Japón<sup>4</sup>. Durante 1897 Chile y Japón firman el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, ratificado en 1906. De esta forma, cada país establece su respectiva legación diplomática.

Si bien con dicho tratado se intensifican las relaciones bilaterales entre ambas naciones, este se firma en Washington, forjando una relación tutelada bajo la anuencia de los Estados Unidos de América, quien jugará un rol fundamental en las decisiones que estos dos países deberían adoptar en los años posteriores, principalmente durante la Segunda Guerra Mundial. Es así como Chile y Japón comienzan a gestar sus primeros acercamientos, que luego darán paso a una gran relación tanto diplomática como en el intercambio comercial, que no sólo beneficiará a dichas naciones, sino a parte importante de América Latina, convirtiendo a Chile, de esta forma, en país puente para la región, dada su posición geográfica privilegiada.

### **3.2. Aspectos políticos, históricos y vinculados a las relaciones internacionales**

En 1930, las relaciones de Chile y Japón se encontraban en un profundo proceso de consolidación. El intercambio comercial iba en aumento y el transporte naviero facilitaba la llegada de los inmigrantes. Así los japoneses en territorio chileno alcanzaban los 670 habitantes distribuidos en distintas zonas del país, principalmente en las zonas urbanas y en el norte por el atractivo laboral que representaban los diversos proyectos mineros en desarrollo. De esta manera, las relaciones se mantienen con una tendencia al alza en cuanto a inmigrantes e intercambio comercial hasta que el presidente Juan Antonio Ríos declara las relaciones con los países del Eje en estado de beligerancia.

En 1943, presionado por los Estados Unidos de América, quien prometía armas y municiones a las naciones latinoamericanas que rompieran relaciones con los países del Eje, o bien una posible represalia económica si no se abandonaba la posición de neutralidad, Chile se vio forzado a interrumpir las relaciones con Japón hasta 1951, cuando junto con otros 48 países, suscribe al Tratado de Paz de San Francisco entre las Fuerzas Aliadas y Japón.

<sup>4</sup> CARRASCO, Sergio: "El crucero Esmeralda y Japón", Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1 de septiembre de 2007. Ver en <http://asiapacifico.bcn.cl/columnas/el-crucero-esmeralda-y-japon-parte-2>.

Como señala César Ross<sup>5</sup>, *la ruptura de las relaciones entre Chile y los países que integraban el Eje y con Japón en lo específico, fue el resultado de una tensión que se fue incrementando gradualmente y que terminó por desencadenarse cuando el gobierno chileno y el Senado tomaron conciencia de que Chile era una pieza en el conflicto y que las operaciones de inteligencia de varios de los beligerantes, en territorio nacional, estaban poniendo en peligro la seguridad del país*. Finalmente, un informe secreto de la Dirección General de Investigaciones de Chile corroboró muchas de las sospechas que circulaban en diferentes espacios de opinión bien informada. Así, el martes 19 de enero de 1943 y en sesión secreta, el canciller Joaquín Fernández Fernández informó al Senado<sup>6</sup> de la situación que se vivía y decidió suspender, como matizó Mario Barros<sup>7</sup>, las relaciones con el Eje. La ruptura de relaciones diplomáticas, acordada por el Senado, y anunciada el 20 de enero de 1943 a través de un discurso pronunciado por el Jefe del Estado desató una polémica muy apasionada que reflejó la polarización misma del conflicto mundial.

La decisión tomada por el Senado chileno provocó una airada reacción de dos representantes de la Unión Nacionalista, de orientación nazi, los diputados Gustavo Vargas Molina y Jorge González von Marées. El diputado Vargas criticó al ministro de Defensa, Alfredo Duhalde, por el discurso que éste había pronunciado en la Academia de Guerra del Ejército (instando a esta decisión), y al General Oscar Escudero, Comandante en Jefe del Ejército, por sus informes al gobierno que, en opinión de este diputado, influyeron a favor de la ruptura. Por su parte, González von Marées, conocido líder nazi de trágica memoria<sup>8</sup>, planteó que el hecho consumado –la ruptura– era vergonzoso, no ajustado a la tradición del país y que el principal responsable era el presidente de la República<sup>9</sup>.

Frente a esta reacción, los diputados partidarios de la ruptura, el socialista Bernardo Ibáñez y el falangista Manuel Garretón, protestaron enérgicamente. El último de ellos acusó a González de haber violado el secreto parlamentario y con ello a la patria<sup>10</sup>. La ruptura también abrió una nueva etapa en la historia de los emigrantes japoneses que hasta entonces residían en Chile.

Sin embargo, a nivel internacional la neutralidad por parte de Chile era considerada como una *política exterior conveniente para el gobierno, las fuerzas políticas y*

---

<sup>5</sup> ROSS, César: "La migración japonesa en Chile, 1897-1945: ¿de los negocios al espionaje?", Santiago, Chile, p. 13-14.

<sup>6</sup> Senado de Chile, Boletín de Sesiones Extraordinarias, 1942-1943 (referencia: Sesión Secreta: martes 19 de enero de 1943), p. 680.

<sup>7</sup> BARROS VAN BUREN, Mario: *La Diplomacia Chilena en la Segunda Guerra Mundial*, Santiago, Chile, Arquen, 1998, p. 261-264.

<sup>8</sup> Jorge González von Marées (1900-1962): Político chileno, quien lideró el movimiento nazi local, el que al final del segundo gobierno de Arturo Alessandri Palma (1932-1938) intentó dar un golpe de Estado para evitar que Gustavo Ross, ministro de hacienda de Alessandri, llegara al poder en la elección de 1938 y para que Carlos Ibáñez tomara el control del gobierno. El 5 de septiembre de 1938, alrededor de 60 jóvenes nazis se apoderaron de la Casa Central de la Universidad de Chile. La acción fracasó y después de una intensa balacera, los nazis se rindieron y fueron trasladados por la policía al edificio de la Caja del Seguro Obrero, en una de las esquinas del Palacio de Gobierno, donde fueron fusilados. González von Marées fue arrestado como autor intelectual del golpe.

<sup>9</sup> Diario *La Nación*, jueves 21 de enero de 1943, p. 3.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

*la opinión pública, tanto desde el punto de vista económico como de seguridad nacional. La neutralidad no ponía en riesgo la navegación de la marina mercante y no agregaba, consecuentemente nuevos obstáculos al comercio nacional con respecto a los derivados del bloqueo de los intercambios con la Europa del primer año de guerra; ponía al país en una posición de ventaja con respecto a los demás países latinoamericanos en cuanto, una vez terminada la guerra, habría permitido retomar el flujo de exportación de los principales productos nacionales hacia el viejo continente. Ella, en fin, no acarrea ningún peligro para la defensa nacional*<sup>11</sup>.

Existen ciertos especialistas que discrepan en esta aseveración sobre la real neutralidad de Chile, ya que al entrar Estados Unidos de América en la guerra tuvo que solidarizar con el continente. Mario Barros van Buren estima que *Chile nunca fue neutral*, sin embargo, y de acuerdo con el decreto N° 1547 del 8 de septiembre de 1939, firmado por el presidente de la época, Pedro Aguirre Cerda, Chile se declaró neutral hasta la ruptura con el Eje en 1943. A su vez, el fin de la neutralidad chilena durante el conflicto es percibido por los países del Eje como una fidelidad a la unidad panamericana, no obstaculizando las relaciones diplomáticas según declaran las mismas cancillerías<sup>12</sup>.

Con el ataque japonés a Pearl Harbor en 1941, más allá de las graves secuelas que trajo al país nipón, las relaciones con Chile también se vieron afectadas, *el ataque fue el punto de inflexión que activó un proceso de transformación en las relaciones de Chile con Japón y de la valoración que hasta entonces se le daba al complejo industrial nipón: se pasó de la admiración por “el período Shōwa”* (reinado de Hiroito entre 1925-1989) al terror que provocaba pensar en esa admirable eficiencia japonesa puesta al servicio de la destrucción. Así Japón pasó de ser el socio comercial más importante del país en Asia a convertirse en una amenaza estratégica, por los posibles bombardeos e invasiones, donde por una parte, existía la percepción de que constituía un peligro real<sup>13</sup> que el gobierno chileno se encargó de esconder a la opinión pública a fin de evitar una alarma pública. Por otra parte, existía la idea de que tal amenaza era irreal<sup>14</sup>, y eran, como señaló Barros, más *espectaculares que efectivas*<sup>15</sup>. Esto tuvo duras consecuencias para la población japonesa que habitaba Chile, quienes comenzaron a ser indicados como enemigos internos, asociados a la red de espionaje Tō<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> NOCERA, Raffaele: *Chile y la guerra, 1933-1943*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2006, p. 199-200.

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> BOWERS, Claude: *Misión en Chile, 1939-1953*, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1958. BARROS VAN BUREN, Mario: *“La Diplomacia Chilena en la II Guerra Mundial”*, Santiago de Chile, Arquén, 1998.

<sup>14</sup> FERNANDOIS, Joaquín: *Mundo y Fin de Mundo: Chile en la política mundial, 1990-2004*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005. TAKEDA, Ariel: *Anecdotario histórico: Japoneses chilenos. Primera mitad del siglo XX*, Santiago de Chile, Margareta Hudolín M. Editora, 2006.

<sup>15</sup> BARROS VAN BUREN, Mario en ROSS, César: *La migración japonesa en Chile, 1897-1945: ¿de los negocios al espionaje?*, Santiago, Chile, p. 9-10.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p.11.

Sin duda, la Segunda Guerra Mundial no fue un fenómeno ajeno para Chile en las relaciones con Japón. (...) *a contar de la ruptura de relaciones diplomáticas, Chile comenzó a ver una serie de alarmantes noticias en la prensa nacional cuyo foco estaba en la posibilidad de que el país fuera objeto de la hostilidad militar japonesa. La revista "Ercilla", en su edición del 27 de enero de 1943, reproducía las siguientes opiniones oficiales del Gobierno japonés: Tomakazu Hori, portavoz del gobierno japonés, declaró el pasado jueves [enero 21] en una conferencia de prensa, que "Chile será completamente responsable de las consecuencias de la ruptura de relaciones con el Japón y de las otras dos potencias del Eje". Y que "Chile había renunciado a su destacada posición marítima en la Costa sur del Pacífico"*<sup>17</sup>. A comienzos de 1942, el Gobierno de Estados Unidos envió 100 de sus efectivos militares a Chile, con el objeto de que instalaran artillería pesada en Antofagasta y en Tocopilla. El objetivo era proteger de posibles sabotajes japoneses los yacimientos de cobre y no detener las exportaciones de ese metal a la industria militar de Estados Unidos<sup>18</sup>.

En la misma revista Ercilla señalada anteriormente, se especulaba sobre la amenaza latente que significaba la nación nipona para Chile y se entregaba una serie de argumentos con el fin de tranquilizar a la población. En una primera instancia se planteaba que al considerar la gran distancia entre las costas de Chile y Japón, era complicado un ataque desde cualquier base naval nipona, segundo, los japoneses no contaban con la tecnología suficiente y ningún avión podía volar directamente hasta Chile, y en tercer lugar, si Japón pretendía utilizar portaviones para facilitar el ataque, éstos eran inofensivos y tampoco tenía el presupuesto necesario para financiar dicha hazaña<sup>19</sup>.

Por su parte los intentos de las autoridades de la época por apaciguar las especulaciones, en ciertas ocasiones se veían dificultadas por una supuesta red de inteligencia que operaba en el país.

Existe evidencia en cuanto a la implementación de una red de espionaje japonesa establecida en Buenos Aires, con espías desplegados en Chile, Brasil, Perú y Argentina. Se estima que esta red habría sido dirigida desde la Embajada japonesa en Santiago y que operaba en los puertos de Mejillones, Tocopilla, Antofagasta y Valparaíso.

Aunque no existen antecedentes concretos que puedan reconstruir la historia de la inteligencia japonesa<sup>20</sup>, especialmente sobre la red de espionaje en Chile, se puede dilucidar que no era una casualidad que Kiyoshi Yamagata<sup>21</sup> fuera nombrado embajador de Japón en Chile, tras pasar por prácticamente toda América. Para el

---

<sup>17</sup> *Revista Ercilla*, Santiago, Chile, enero 27 de 1943, p. 11.

<sup>18</sup> FERMANDOIS, Joaquín: Op. Cit.

<sup>19</sup> ROSS, César: "La migración japonesa en Chile, 1897-1945: ¿de los negocios al espionaje?", Santiago, Chile, p.10. En *Revista Ercilla*, Santiago, Chile, enero 27 de 1943, p. 11.

<sup>20</sup> PAREDES VENEGAS, Mauricio: "Nacionalismo, seguridad y presión internacional. La relegación de japoneses en Chile durante la Segunda Guerra Mundial", Santiago, Chile, julio de 2012, p. 426.

<sup>21</sup> El embajador Kiyoshi Yamagata recorrió diversas legaciones de América Latina antes de llegar a Chile, como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Venezuela en 1938, embajador en México en 1941, entre otras, por lo que se deduce pudo haber estado recolectando una serie de información con el fin de enviarla a Tokio para fines estratégicos durante la guerra.

autor Tony Matthew<sup>22</sup>, la única evidencia es la descifrada por un grupo de criptoanalistas estadounidenses denominada Magic Records, con la que se logró obtener gran información sobre las redes de espionaje japonesas en Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Rusia, Alemania, Argentina, Chile y España.

Yamagata era fuertemente relacionado con las redes de espionaje niponas que operaban contra los Estados Unidos de América, existen informes de la Oficina Naval de Inteligencia estadounidense que así lo demuestran. El 12 de junio de 1942 se comunicó que el Jefe de la Legación japonesa en Chile, Yamagata, enviaba continuamente una serie de reportes a Tokio acerca de la postura de Chile frente a la guerra.

*“(...)mientras que el gobierno quiere mantener su estatus de neutralidad, podría tener que abandonarlo en cualquier momento; el curso que tome Chile dependerá de si este será ventajoso para Estados Unidos llevar a todos los Estados de América del Sur a la guerra. Sobre esta pregunta concluye: ‘tal ventaja, si fuera importante desde el punto de vista del prestigio de la política interna de Norte América, no tendría absolutamente ninguna importancia desde el punto de vista militar, dado que la entrada de Chile en la guerra sólo le quitaría peso a la posición militar de Norte América en el Pacífico.’”<sup>23</sup>*

Por su parte César Ross en su artículo “La migración japonesa en Chile, 1897-1945: ¿de los negocios al espionaje?”, asegura que existieron intensas labores por parte de Japón para ejercer su influencia a través del poder compensatorio. Esto a su vez se suma a la posible red de espionaje Tō que operaba en Chile, quienes habrían reclutado chilenos para su causa pudiendo así ejercer influencia en las más altas esferas de la política nacional, lo que estaría avalado en archivos de la Federal Bureau of Intelligence (FBI), los informes del Secret Intelligent Service (MI6) y los informes de la Dirección General de Inteligencia de Chile. Esto a su vez, estaría demostrado en los intentos infructuosos por parte de Japón por comprar la Isla de Pascua, entre otros actos como soborno a congresistas chilenos liderados aparentemente, por Carlos Ibáñez del Campo para garantizar una opinión pública favorable a Japón, evitando que el Congreso de Chile votara mayoritariamente a favor de interrumpir las relaciones con el Eje<sup>24</sup>.

Sumado a esta red de espionaje que supuestamente también operaba en Chile, hay quienes sostienen que a fines de 1943 la inteligencia inglesa habría descubierto un intento de golpe de Estado contra el Presidente Ríos para volver a la neutralidad

<sup>22</sup> MATTHEW, Tony: *Shadows dancing: japanese espionage against the west, 1939-1945*, Nueva York, Estados Unidos, 1994, p. 12.

<sup>23</sup> Magic Diplomatic Summaries, Oficina Naval de Inteligencia, 30 de mayo de 1942 al 12 de junio de 1942, 12 de junio de 1942, p 3, NARA. En PAREDES, Mauricio: *“Nacionalismo, seguridad y presión internacional. La relegación de japoneses en Chile durante la Segunda Guerra Mundial”*, Santiago, Chile, julio de 2012.

<sup>24</sup> Según informes del FBI, el propio Presidente del Senado de Chile, Florencio Durán, le sugirió al Embajador japonés en Santiago, Kiyoshi Yamagata, utilizar una estrategia de sobornos. NARA, Archivo FBI, Cable 53531.

y reabrir las puertas a Alemania”<sup>25</sup>, intento que al parecer habría sido financiado por el gobierno japonés aportando cerca de 1,5 millones de pesos chilenos de la época (alrededor de 47 mil dólares)<sup>26</sup>. Sin embargo, el plan no habría logrado su objetivo gracias a la intervención de la inteligencia de Estados Unidos de América, quienes mantenían una dura vigilancia<sup>27</sup>.

#### IV. Factores geopolíticos asociados a inmigraciones, comercio e inversión en la relación bilateral

Desde 1875 Chile recibió activamente a la población japonesa que llegaba al país, de acuerdo con Eizaburo Okuizumi, considerado como uno de los principales expertos en el tema migratorio japonés, señala que una de las razones primordiales de este proceso de inmigración se encuentra en fundamentos internos asociados a las transformaciones derivadas del período Meiji (1868-1912), que actuó como una fuerza de expulsión de la población”<sup>28</sup>.

De esta manera, y como destaca el autor Kotaro Horizaka<sup>29</sup> la relación entre Chile y Japón, durante dicho período, puede dividirse en dos etapas: primero en inmigración y comercio, y una segunda fase de inversión extranjera.

De acuerdo con datos del Censo, desde 1875<sup>30</sup> se registran los dos primeros inmigrantes japoneses asentados en territorio chileno, que se deduce arribaron al país desde las provincias peruanas y bolivianas anexadas a Chile después de la Guerra del Pacífico, luego el desplazamiento tendría motivos más bien económicos, donde los extranjeros veían un futuro expectante atraídos por el dinero que les generaría el trabajo en las mineras, especialmente del salitre.

Sin embargo, el *peak* de inmigrantes se registra en 1940, alcanzando los 948 habitantes, lo que se precisa pudo deberse a razones propiamente económicas y a las facilidades del transporte naviero tras la apertura de la línea de Vapores Toyo Kisen Kaisha en 1905, que navegaba desde Tokio hasta el Puerto de Valparaíso facilitando la llegada de inmigrantes.

---

<sup>25</sup> Ver: TAKEDA, Ariel: *Anecdotario Histórico Japoneses Chilenos. Primera Mitad Del Siglo XX*, Santiago de Chile, Edición Privada, 2006; MENESES, Emilio: *El factor naval en las relaciones entre Chile y los Estados Unidos (1881-1951)*, Santiago, E.P.C., 1989, pp. 199-203.

<sup>26</sup> El cálculo del tipo de cambio y los siguientes se hacen a partir de las estimaciones de la tasa cambiaria hecha por Horacio D’Ottone y Hernán Cortés (1965), *Tasas cambiarias de Chile en relación al dólar y la libra esterlina (1830-1964)*”, en Boletín Mensual del Banco Central de Chile, N° 450, Santiago, Chile, pp. 1100-1104.

<sup>27</sup> ROSS, César: “La migración japonesa en Chile, 1897-1945: ¿de los negocios al espionaje?”, Santiago, Chile, p.12.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> HORIZAKA, Kotaro: “Las relaciones económicas de Japón con América Latina”, en STALLINGS, Barbara et al.: *Japón, los Estados Unidos y la América Latina ¿Hacia una relación trilateral en el hemisferio occidental?*, México D. F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 61-87.

<sup>30</sup> TAKEDA, Ariel: “Chile y los emigrantes japoneses”. Publicado el 16 de enero de 2008. Ver en: <http://www.discovernikkei.org/es/nikkeialbum/albums/112/?view=list>

**Cuadro 1:**

Chile y habitantes japoneses en Chile en base a los Censos de la población chilena<sup>31</sup>.

<b>Año</b>	<b>Población Japonesa</b>
<b>1875</b>	2
<b>1885</b>	51
<b>1895</b>	20
<b>1907</b>	209
<b>1920</b>	557
<b>1930</b>	670
<b>1940</b>	948
<b>1952</b>	S/I
<b>1960</b>	430
<b>1970</b>	302

El Tratado de Amistad y Comercio firmado por Japón y Chile mencionado anteriormente, si bien trae grandes beneficios para ambas naciones, deja al descubierto las infructuosas gestiones realizadas por el país nipón frente al gobierno chileno para trasladar emigrantes japoneses, logrando sólo una rotunda negativa ya que se privilegiaba al inmigrante europeo que ocupaba las mejores plazas de trabajo y en mejores condiciones.

La situación comienza a cambiar en 1904 con la primera gestión oficial pro inmigración realizada por la Transoceanic Emigration Company, donde las manifestaciones xenófobas parecen terminar, no obstante, recrudecen con fuerza durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Tras el quiebre diplomático con los países del Eje los inmigrantes nipones deben hacer frente a una fuerte relegación producida en gran parte de Latinoamérica, principalmente en Perú y México.

Por su parte en Chile, si bien se le confirieron facilidades a los japoneses residentes para continuar con sus labores normales, como trabajar y estudiar, la relegación pudo evidenciarse potentemente a través de la prensa. Revista Ercilla sostenía en su publicación del 27 de enero de 1943 que entre los inmigrantes japoneses que habitaban territorio chileno, se encontraban miembros activos de la Marina de Guerra imperial, los que ponían en peligro la seguridad de la nación.

No es hasta el ataque con dos bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, lanzadas el 6 y 9 de agosto de 1945 respectivamente, que Japón deja de ser percibido como una amenaza mundial. Durante la segunda mitad del siglo XX comienza a cambiar el panorama para los extranjeros nipones en el mundo y en Chile, donde diversas empresas japonesas vuelven a tener una gran relevancia para la economía chilena.

<sup>31</sup> ROSS, César: "Chile y Japón: Balance de un siglo de Relaciones Económicas 1897-1997", *Revista Diplomacia*, N° 78, enero-marzo de 1999, Santiago, Chile. Páginas 55-67.

Para César Ross, este cambio de Japón, de ser un país militarizado e imperialista a uno desarmado y pacifista, sin duda contribuyó a que los japoneses, distribuidos por todo el mundo, pudieran rehacer sus vidas, en Chile volvieron a la normalidad silenciosamente, procurando pasar desapercibidos mientras recuperaban sus bienes y reconquistaban la confianza del resto de la sociedad chilena.

En cuanto a inversión extranjera, si bien tuvo un gran crecimiento entre ambas naciones desde inicios de 1903, con un intercambio que alcanzó los US\$ 108.803, las transacciones sólo alcanzaron un ritmo sostenido con la apertura de la línea de Vapores, hecho que facilitó la inmigración y comercio permitiendo un crecimiento continuado hasta el momento de la ruptura de relaciones diplomáticas de Chile con los países que integraban el Eje.

Luego de la firma de paz de Japón con los países aliados en 1951, éste comenzó a reconstruir los lazos bilaterales. Así en 1952 se reanudan las relaciones diplomáticas con Chile y como resultado se reactivan las de tipo comercial, transformándose en el principal socio de Chile en Asia.

### **Cuadro 2:**

Chile: inversión directa de Japón por sectores económicos, 1958-1973 (en miles de dólares)<sup>32</sup>.

<b>Año</b>	<b>Minería</b>	<b>Silvo-Agro.</b>	<b>Servicios</b>	<b>Total</b>
<b>1958</b>	140.000	408	-	140.408
<b>1959</b>	1.786	-	-	1.786
<b>1960</b>	191	-	-	191
<b>1961</b>	969	465	102	1.537
<b>1962</b>	8.376	-	-	8.376
<b>1970</b>	55.815	-	-	55.815
<b>1972</b>	2.547	-	-	2.547

Por su parte, se presenta una notable disminución de inmigrantes japoneses atribuido al impacto del cese de relaciones entre ambas naciones. A su vez, luego de ser afectados por el lanzamiento en su territorio de dos bombas nucleares en 1945 tiende a mostrar un Japón más vulnerable, reduciendo la percepción de amenaza.

Una vez zanjadas las controversias con Japón, tras el quiebre con los países del Eje y el fin de la guerra, la relaciones bilaterales comenzaron a repuntar. Durante el gobierno de la Unidad Popular (UP), 1970-1973, Japón se consagró como uno de los mercados más influyentes y atractivos para el país, esto porque mientras Estados Unidos y la Unión Soviética, dos grandes potencias de la época, ocupaban su tiempo y recursos económicos en la Guerra Fría, el país nipón tuvo un período de introspección, orientado a desarrollar nuevas tecnologías, pudiendo así en los años '70 obtener grandes ventajas, convirtiéndose en una alternativa industrial para el resto

<sup>32</sup> ROSS, César: "Chile y Japón: Balance de un siglo de Relaciones Económicas 1897-1997", *Revista Diplomacia*, N° 78, enero-marzo de 1999, Santiago, Chile. Páginas 55-67.

del mundo. Lo que queda en evidencia a través de los 9.714 dólares percibidos per cápita, por sobre los 5.293 de Chile<sup>33</sup>.

Debido a las diferencias ideológicas durante esta época, Chile se distanció notablemente de Estados Unidos de América, pudiendo relacionarse con Japón sin la presión que se pudiera generar del gobierno estadounidense. De esta manera, el país nipón se convirtió en el socio estratégico más relevante de esos años. Mientras Estados Unidos de América alcanzaba un 8,6% de las exportaciones chilena, Japón percibía cifras cercanas al 18%, provenientes en su gran mayoría del cobre.

El gobierno de la Unidad Popular, le otorgó garantías específicas a las inversiones japonesas expresadas en un documento difundido entre los empresarios de la época, con el objeto de poner fin a la preocupante situación que aquejaba a los inversores japoneses respecto de la nueva política que seguiría el gobierno de turno en materia de inversiones extranjeras.

De esta manera Chile acogió la preocupación y decidió garantizar la seguridad de las inversiones a través del "Documento de Garantías para las Inversiones de Japón en Chile, Confidencial ECB N° 41/2, enviado por el Embajador de Chile en Tokio, señor Augusto Marambio al Ministro de relaciones Exteriores de Chile, señor Clodomiro Almeyda"<sup>34</sup>, donde señalan que Chile otorga una importancia fundamental a las vinculaciones con Japón principalmente en el ámbito económico y comercial, destacándolo como uno de los compradores más importantes de las materias primas y a Chile como uno de los principales abastecedores y por ende impulsores del desarrollo de su poderosa industria, por lo que es vital para ambas naciones mantener esta relación de complementariedad.

Junto con lo anterior, el documento expresa que Chile vivía en ese entonces una etapa decisiva para su desarrollo, por lo que se ampararía siempre dentro del marco de la ley, otorgándoles plena confianza a los inversores japoneses a asentarse en el país.

De esta forma, los empresarios japoneses encontraron la estabilidad necesaria para traer sus negocios al país, ya no sólo por la vía de la explotación de materias primas, sino que llegaban a Chile con sus empresas y capitales para invertir, esto a pesar de las enormes trabas que podían significar la estatización y nacionalización de ciertos recursos. Durante esta etapa se logró una enorme profundización de los lazos entre los ejecutivos japoneses y chilenos, viendo una gran oportunidad en Chile para sus inversiones, que finalmente beneficiarían a la economía del país. De esta manera, Japón logró consolidarse como el principal socio comercial de Chile en Asia.

## V. Constantes históricas que se deducen del presente análisis

Atendiendo los hechos y situaciones explicitadas precedentemente, es posible identificar ciertas continuidades que se reiteran en la relación bilateral entre Chile y Japón durante el período que comprende los años 1930 y 1973.

<sup>33</sup> ÁLVAREZ, Rodrigo: "TLC Chile-Japón: visión presente y futuro", Ver en: <http://www.carlossalas.com/documentos/opinion/opinion1.pdf>

<sup>34</sup> Ross, César. "Chile y el Asia Pacífico: la construcción histórica del futuro", Si Somos Americanos, *Revista de Estudios Transfronterizos*, Santiago, Chile, junio de 2008, p. 6.

La primera de ellas dice relación a los intereses recíprocos y complementarios entre las partes. Lo anterior tiene su génesis en muchas similitudes y coincidencias entre ambos países, tanto de orden geográfico (por su posición aislada y alejada respecto a sus núcleos centrales, el océano que comparten e inclusive por la severa y constante situación sísmica que los afecta), como también en lo referido a una cierta dependencia vinculada al ámbito comercial, ya sea por las materias primas producidas en Chile y los productos manufacturados y tecnológicos diseñados en Japón.

Una segunda constante está dada por el concepto de trilateralidad manifestado y reiterado en la relación entre Chile y Japón, donde un tercer actor, Estados Unidos de América, es quien tutela dichas relaciones, tal como lo expresa Barbara Stallings<sup>35</sup> en su definición del concepto.

Estados Unidos de América ha sido siempre un eje fundamental en las relaciones entre Chile y Japón, ya sea por los mismos acontecimientos durante la guerra o bien tutelando las relaciones a través de los tratados y diversos organismos internacionales.

Como demostración de ello se pueden citar dos casos. El primero, si bien previo a 1930, fue producto de la firma del tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1897 entre Chile y Japón, no obstante, son los Estados Unidos de América los que tutelan la relación e invitan a ambas naciones a suscribir dicho tratado en Washington. El segundo caso dice relación con la Segunda Guerra Mundial, donde Estados Unidos de América presionó a Chile para que abandonara su neutralidad, debiendo terminar las relaciones diplomáticas y comerciales con Japón, sin embargo, es el mismo país norteamericano el que años más tarde invita a las 49 naciones a firmar el Tratado de San Francisco o también conocido como Tratado de Paz de Japón, con el objeto de alcanzar la armonía y estabilidad internacional.

De esta manera, se evidencia cómo Estados Unidos de América ha participado activamente en las relaciones entre Chile y Japón, ya sea en pos de la estabilidad mundial o bien por sus propios intereses.

Una última constante se identifica por el permanente apego a la legislación internacional y a la firma de tratados de colaboración entre ambos Estados. Lo que demuestra la vocación mutua por mantener perfectamente normada sus actuaciones viendo cada uno de los países a su contraparte como un socio respetuoso de la institucionalidad y confiable para emprender desafíos y compromisos comunes.

Como prueba de lo anterior, se puede destacar el ya mencionado Tratado de 1897, que otorga la viabilidad a ambas naciones para exportar e importar productos, además de facilitar la entrada de inmigrantes a través de los puertos, principalmente a Chile. Dicho tratado sin duda es el inicio de una estrecha relación comercial y diplomática, que a pesar de los vaivenes especialmente durante la Segunda Guerra Mundial, sirvió como primer indicio para vinculaciones formales posteriores como el Acuerdo sobre cooperación técnica de 1978, el Acuerdo para el establecimiento de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) en Chile de 1988, el Tratado de Libre Comercio de 2007, entre muchos otros<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> STALLINGS, Bárbara: *Japón, los Estados Unidos y la América Latina: ¿hacia una relación trilateral en el hemisferio occidental?*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>36</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Embajada de Chile en Japón. Ver en: <http://chileabroad.gov.cl/japon/relacion-bilateral/acuerdos-y-tratados-bilaterales/>

## VI. Conclusiones

Es necesario aportar que a grandes rasgos y dentro del período que abarca el presente artículo (1930-1973), las etapas o fases que pueden identificar esta relación con hechos importantes históricos son: la que comprende desde 1930 hasta 1941, fecha en que Japón agrede militarmente a Estados Unidos de América, la segunda que considera la ausencia de relaciones diplomáticas entre ambos países y que perdura hasta el año 1951 con la firma del tratado de paz y una tercera, que considera la restitución de las relaciones hasta el año 1973.

Es interesante percatarse que la relación exitosa entre las partes, se da en un contexto donde existen a lo menos dos obstáculos o dificultades para viabilizarlas de mejor manera, tal es el caso de la escasa presencia física de ciudadanos japoneses en Chile en condición de inmigrantes y la extensa distancia geográfica entre ambos países que condicionaba el intercambio a la utilización de la vía marítima como recurso prioritario. Todo ello considerando que en el período que abarca este artículo el mundo no estaba interconectado ni menos globalizado como lo es en la actualidad.

A pesar de la poca presencia de inmigrantes japoneses en el país, las relaciones han logrado ser fructíferas, beneficiando a ambas naciones en el ámbito comercial. Es sin duda el factor de complementariedad el que ha facilitado y reforzado las relaciones. Dada esta sentencia, se puede afirmar que existe un actor en la permanente búsqueda de materias primas para garantizar su desarrollo (Japón), mientras que el otro, con grandes necesidades y aspiraciones por adquirir productos manufacturados o tecnologías que permitan optimizar la calidad de vida de sus habitantes (Chile).

Llama profundamente la atención la comprobación de factores, que en el marco de la relación bilateral de Chile y Japón, se han transformado en constantes de orden históricas y que son elementos distintivos de este nexo, como es el caso de la intensidad y fluidez de la relación económica, el apego a la legislación internacional para materializar su vinculación y la denominada trilateralidad donde Estados Unidos de América ha sido un actor relevante de esta relación, tanto en los acontecimientos derivados de la Segunda Guerra Mundial o bien tutelando las relaciones a través de los tratados y diversos organismos internacionales.

Dichas constantes a través de la historia entre ambos Estados, no han hecho más que forjar fuertes lazos de amistad, donde la diplomacia y las relaciones internacionales han sido siempre el eje fundamental, permitiendo que hoy en día ambos países mantengan un sólido intercambio comercial, con economías estables y reconocidas dentro de sus respectivas regiones.

# Finalmente, ¿son o no son las relaciones internacionales una disciplina?

• David J. Sarquís

Doctor en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en historia por la UAM. Docente e Investigador a tiempo completo de Instituto Tecnológico de Monterrey en el Campus Estado de México.

## PALABRAS CLAVE:

RELACIONES INTERNACIONALES  
TEORÍA  
METODOLOGÍA  
DISCIPLINA

## KEY WORDS:

INTERNATIONAL RELATIONS  
THEORETICAL AND METHODOLOGICAL DEBATES  
DISCIPLINE

## Resumen

El trabajo plantea los términos del debate en torno a la condición disciplinaria de las relaciones internacionales. A casi un siglo de iniciado, todavía hay quien le niega este estatus basándose en la idea de que las relaciones internacionales sólo constituyen un campo de observación (un objeto material) más no una disciplina propiamente dicha (un objeto formal) ya que el esfuerzo reflexivo tendente a la comprensión de los asuntos internacionales se hace, desde hace mucho tiempo, a partir de varias matrices disciplinarias como el Derecho, la Ciencia Política, la Economía, la Historia o la Sociología, por lo que la creación de una nueva disciplina es sencillamente innecesaria. El autor explora los orígenes de esta confusión metodológica y argumenta que la necesidad de una disciplina autónoma de las relaciones internacionales radica en la especificidad de su objeto de estudio y no en la incuestionable naturaleza social de los problemas internacionales.

## Abstract

This work poses the terms of the debate regarding the disciplinary status of international relations. Almost a century after it started, there are still those who deny IR is a discipline, based on the idea that it is only a field of inquiry but not a discipline, since the analytical effort to understand international affairs has been done, long before from other disciplinary matrixes, such as law, political science, economy, history or sociology, reason for which the creation of a new discipline is seen as totally irrelevant. The author explores the origins of this methodological confusion and argues that the need for an autonomous discipline of IR lies in the specificity of its object of study rather than in the unquestionable social nature of international problems.

## Sumario

I. Introducción. II. De qué se ocuparía concretamente una nueva disciplina de Relaciones Internacionales. III. La disciplina y su objeto de estudio. IV. La evolución histórica del debate disciplinario. V. La disciplina de Relaciones Internacionales es tan viable como su sustento teórico. VI. Conclusiones.

## I. Introducción

El debate sobre la condición disciplinaria de las relaciones internacionales es uno de los más antiguos y, para muchos, uno de los más fútiles en la historia de esfuerzo académico por comprender los fenómenos internacionales, que es la preocupación que comparten en común diversos observadores del escenario internacional.

Algunos analistas (sobre todo los que proceden de otras áreas de especialidad en las ciencias sociales) lo consideran un esfuerzo totalmente innecesario: no tiene ningún caso desgastarse debatiendo si es que las relaciones internacionales son una ciencia o una disciplina o deben aparecer como subdisciplina de alguna otra matriz disciplinaria más genérica; la realidad internacional es y ha sido, dicen ellos, abordada desde hace mucho tiempo por pensadores de otras áreas con suficiente éxito, si no predictivo, por lo menos sí analítico, por lo que bien podríamos dejar enteramente de lado la discusión sobre la condición disciplinaria de las relaciones internacionales centrada en la idea de una nueva disciplina social autónoma.

En síntesis, el argumento tradicional en contra de las R.I. como disciplina sostiene enfático que, en efecto, los fenómenos internacionales ya son estudiados desde otras matrices disciplinarias, lo que hace realmente superflua la existencia de una nueva disciplina como tal, amén del hecho de que, desde hace ya más de dos décadas, se propugna en el ámbito general de la ciencia por el reforzamiento de un enfoque más interdisciplinario, justamente para superar las deficiencias derivadas de la existencia de disciplinas particulares, las cuales sólo pretenden mantener cotos de poder intelectual, que hoy en día resultan en gran medida obsoletos.

Por otro lado, los partidarios de pensar en relaciones internacionales como una disciplina autónoma se siguen esforzando por demostrar que su empeño tiene sentido y razón de ser, primero porque existe de hecho un objeto de estudio propio, no abordado desde otras matrices disciplinarias, que da plena razón de ser a la idea de la autonomía disciplinaria, segundo, porque a pesar de lo que se dice en sentido contrario, la realidad social es demasiado compleja como para abordarla en primera instancia, de manera integrada (como una totalidad) es decir, que de alguna manera hay que empezar por segmentarla, aunque después se tenga que rearmar el objeto de estudio para verlo de manera integral, y finalmente, aunque no por ello menos importante, porque es justamente en la autonomía de cada disciplina donde se forjan las bases de la identidad profesional que define a la idea misma de los *especialistas*.

Es importante entender con claridad los términos del debate entre ambas partes, porque, normalmente tendemos a pensar que, cuando hay debate, una de las partes tiene razón y, en consecuencia, de manera inevitable, la contraparte está equivocada. El reto aquí, no sólo consiste en entender en qué contexto y bajo qué condiciones tienen validez los argumentos de cada contendiente, sino además, ver de qué manera se pueden complementar ambos enfoques en una síntesis mutuamente provechosa.

Independientemente de la razón que pueda asistir a cada cual en su intento por impulsar su propia manera de abordar la problemática social, el hecho es que, a pesar de sus claras deficiencias, el enfoque de las disciplinas no deja de ofrecer algunas importantes ventajas al seccionar la problemática social para facilitar su comprensión, pero ciertamente también es necesario explorar los procesos de configuración de la

realidad social como un todo que es algo más que la suma mecánica de sus partes. Quizá, en este punto sea más conveniente buscar la manera de complementar el trabajo de análisis que segmenta la realidad social, desmenuzándola en busca de componentes básicos, que sustituirlo llanamente por el trabajo integrador de la interdisciplina. Aunque suene paradójico, estos enfoques no tienen por qué ser mutuamente excluyentes.

Si bien es cierto que el esfuerzo por integrar a la nueva disciplina de las relaciones internacionales no ha carecido de adeptos, sus logros, se dice, tampoco han sido tan sustancialmente sólidos como para acallar de manera definitiva el debate sobre si debe haber relaciones internacionales como campo disciplinario o no. Ello se debe, en buena medida a la vastedad y diversidad de temas de reflexión a los que invita la dimensión internacional de la realidad social, lo que, sin duda ha dificultado el establecimiento de un solo hilo conductor disciplinario para su estudio, pero también al hecho de que, buena parte de esos temas son tratados desde hace tiempo por otras disciplinas sociales que tienen su propia perspectiva sobre *lo internacional*.

Esto no significa, desde luego, que carezcamos de importantes trabajos, análisis o disertaciones sobre temas internacionales, los hay; muchos y de gran valía, pero una gran mayoría de ellos, han sido elaborados desde matrices disciplinarias diferentes (en especial, la ciencia política, el derecho o la historia) cada uno de ellos con su propio enfoque, lo que de hecho se ha convertido más bien en un obstáculo contra el esfuerzo de consolidación de una disciplina autónoma de las relaciones internacionales que en un apoyo en su favor.

Como trataremos de mostrar a lo largo de este trabajo, la condición disciplinaria de las relaciones internacionales depende en gran medida de una identificación clara y oportuna de un objeto de estudio propio, de donde vendrá el problema de cómo representárnoslo para su análisis, diagnóstico y comprensión y, posteriormente, del desarrollo de una metodología propia aplicable al objeto de estudio, con lo cual se sientan las bases para la construcción intelectual específica de la nueva disciplina. El menú de opciones es relativamente amplio y sugerente del alcance que tiene cada modo de representarnos la realidad internacional, ya que en él reside tanto nuestra capacidad de percibirlo y diagnosticarlo, como de actuar frente a él. Brooks hace una interesante reflexión al respecto destacando, o bien el carácter fragmentario o bien la visión integral del conjunto que representa lo internacional<sup>1</sup>.

El origen del debate sobre las relaciones internacionales como ciencia o como disciplina<sup>2</sup> que arranca durante la época de la primera posguerra mundial, viene, en gran medida de una larga tradición que sólo contempla al escenario internacional

---

<sup>1</sup> BROOKS, Elizabeth: "Bolas de billar, telarañas y remolinos: el estado actual de la teoría de relaciones internacionales en Estados Unidos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXVII, nueva era, abril-septiembre de 1981, pp. 57-77.

<sup>2</sup> La diferencia entre ciencia y disciplina es cuestión de grado. Originalmente se pensó que RI tendría que ser una ciencia, como las demás del área social que aspiraban al logro de los más elevados niveles de conocimientos amparados en los supuestos epistemológicos del método científico basado en racionalidad y objetividad. Después de las primeras críticas contra la idea de una ciencia social, fundadas en que los fenómenos sociales no podían ser abordados desde una perspectiva científica, se redujo modestamente el nivel de las aspiraciones a su comprensión y se empezó a hablar de *disciplinas sociales* (pues sonaba menos pretencioso que ciencias) las cuales conservarían por lo menos la idea del rigor reflexivo.

como una yuxtaposición de estados (cada uno de los cuales tiene sentido propio como unidad de análisis) y no como una totalidad que es mayor que la suma mecánica de sus partes, lo que eventualmente nos lleva a discutir si es que efectivamente hay o no una sociedad internacional (la cual podría constituir un objeto de estudio propio para internacionalistas, diferente al mero mosaico de estados nacionales). Obviamente, tanto el diagnóstico como las propuestas de acción variarán enormemente dependiendo del enfoque que se adopte. Ésta es, pues, una cuestión metodológica de fondo para el estudio de las relaciones internacionales.

## II. ¿De qué se ocuparía concretamente una nueva disciplina de las relaciones internacionales?

Los críticos la han visto casi desde un principio como una especie de *collage* artificiosa y débilmente articulado, que lleva a vislumbrar a quien intenta practicarla como una especie de *todólogo* que conoce un poco de cada área, sin realmente llegar a especializar en ninguna. Este ha sido uno de los estereotipos más dañinos a los que han tenido que enfrentarse quienes han buscado desde hace ya casi un siglo afianzar la idea de una disciplina autónoma de las relaciones internacionales.

El resultado más lamentable de esta situación es esa desafortunada crisis de identidad que lleva a muchos de los que han estudiado su licenciatura en RI, a buscar alguna (cualquiera) área de especialidad para dar sentido a su actividad profesional, aunque de hecho, el estudio de la realidad internacional siga inalterado su curso. Y es que, ni para los especialistas, ni para el público en general resulta difícil entender y aceptar la existencia de las relaciones internacionales como fenómeno práctico, es decir, como objeto de estudio, pero no todos pueden ver con claridad o aceptar la necesidad de una disciplina formal diferenciada de las disciplinas sociales ya existentes, que se aboque a su análisis<sup>3</sup>.

En efecto, la pregunta inmediata es, si todos los temas relevantes del escenario internacional (la guerra y la paz, los procesos de formación de estados, los procesos de integración, el comercio, las finanzas y una larga lista de etcéteras) pueden ser, y de hecho han sido y son ya abordados por otras disciplinas, ¿por qué la insistencia en la creación de una disciplina nueva, cuál sería su razón de ser, es decir, su objeto de estudio propio?

Estas interrogantes, como se ha señalado, tienen mucho que ver con la forma como nos representamos de inicio un escenario internacional. Si pensamos en un mosaico integrado por grupos políticamente independientes unos de otros, interactuando entre sí sólo de manera incidental, coyuntural y desarticulada, entonces, los procesos a observar serán preferentemente enfocados desde la óptica del actor internacional que los genera, y en función de los intereses que ese actor individual persigue; una idea que a simple vista no carece de fuerza argumentativa.

<sup>3</sup> Justamente en estos términos lo planteó el profesor Kal Holsti durante un seminario de actualización docente que nos ofreció en 2007 en la Universidad Iberoamericana. Holsti sólo expresó en esa ocasión una idea con una larga tradición, 45 años antes, Burton lo había dicho con mayor contundencia: “*Las relaciones internacionales no son una disciplina. Como concepto, describe un extenso campo de observación que incluye el estudio de las relaciones pacíficas entre las naciones*”. BURTON, John W.: *Peace theory: preconditions of disarmament*, New York, Alfred Knopf, 1962 p. v.

En otras palabras, desde este punto de vista, la realidad internacional no sería más que la proyección hacia “el exterior” de la actividad interna de los actores internacionales. Así fue cómo se gestó la idea misma del *interés nacional* que tan importante ha sido –y sigue siendo– para el estudio de la política internacional contemporánea. Pero ojo, esta idea, aunque posee su ámbito de validez es aportación de la ciencia política y privilegia un enfoque endógeno (es decir, desde el interior de alguno de los actores internacionales) de la realidad internacional, lo cual no sólo hace, en efecto, innecesario el desarrollo de una nueva disciplina que se aboque al análisis de esta dimensión de la realidad social, sino que además nos lleva de forma inevitable a privilegiar los intereses “domésticos” por encima de los “internacionales”. Es exactamente a partir de esta perspectiva que Fukuyama explica la postura de Estados Unidos en materia de política exterior:

*Los norteamericanos tienden a no distinguir ninguna fuente de legitimidad democrática por encima de la que otorga el estado nación. El grado en el que las organizaciones internacionales tienen legitimidad, se basa en el hecho de que alguna mayoría democráticamente constituida se las ha otorgado a través de un proceso contractual negociado, mismo que le pueden retirar en cualquier momento. Los europeos, en contraste tienden a creer que la legitimidad democrática fluye de la voluntad de una comunidad internacional mucho más grande que cualquier estado nacional. Y aunque esta comunidad internacional no está personificada de manera concreta en un solo orden global democrático y constitucional, puede conferir legitimidad a las instituciones internacionales existentes, en las cuales se concreta esa voluntad con una autoridad moral más grande que la de cualquier estado nacional. Los norteamericanos tienen razón en insistir que no existe tal cosa como una “comunidad internacional” en lo abstracto, y que, en última instancia, los estados nacionales deben depender de sí mismos en cuestiones críticas de seguridad*<sup>4</sup>.

A primera vista el argumento parece impecable e ilustra con toda claridad las implicaciones que tiene el partir de una serie de supuestos o de otros; tal parece que, en efecto, no hay postura intermedia y si Estados Unidos tiene razón, los europeos están equivocados o viceversa.

Los primeros teóricos de la ciencia política moderna trabajaron justamente desde esta perspectiva. Su enfoque *contractualista* explica el origen mismo de la idea de sociedad y del órgano que la regula, en el riesgo y el temor a vivir en un ámbito carente de autoridad formal (el esquema hobbesiano del *estado de naturaleza*). De esta forma, los seres humanos ceden parte de su libertad original en aras de un bien común que hace la vida colectiva llevadera en un estado de sociedad.

Así surgen los primeros *leviatanes*, que ahora van a tener que confrontar el reto de convivir en su propio ámbito carente de autoridad formal que los regule y buscar la forma de salir de él, cuestión que, según el propio Hobbes se dificulta, tanto por las diferencias culturales y de niveles de poder entre los grupos, como por su apego

---

<sup>4</sup> FUKUYAMA, Francis: “U.S. vs. Them: Opposition to American policies must not become the chief passion in global politics”, *The Washington Post*, September 11, 2002, P. A17.

estructural a la idea de soberanía, desarrollada por Jean Bodin que da forma al sistema internacional contemporáneo o wesphaliano, basado en la ficción jurídica de la igualdad soberana de estos actores internacionales.

Santiago nos dice al respecto que, en sus *Seis libros sobre la República*, Bodin confiere al Estado unidad y autonomía, una jerarquía de la cual carecía en la Edad Media; con ello se homologa a todos los entes políticos independientemente de su tamaño o fuerza; el estado es magna persona, esto es, ente soberano y autónomo y nada hay por encima de él<sup>5</sup>. De ahí nace ese reto al que nos referíamos hace un momento de lograr una convivencia legalmente reglamentada entre estos entes, cuestión que inevitablemente trae a la palestra la noción de la supranacionalidad, tan difícil de poner en práctica entre quienes se rehúsan, por principio a aceptar siquiera la idea de una autoridad formal por encima de sí mismos.

Para poder sustentar la idea de una nueva disciplina de las relaciones internacionales es necesario cambiar de enfoque. Hay que pensar en términos de la interacción entre actores del escenario internacional como un proceso de construcción social. Es decir, acá, los actores que participan interactuando no sólo están defendiendo sus propios intereses, están de hecho contribuyendo, junto con *los otros*, a la creación de un nuevo espacio de la realidad social que es el ámbito internacional, el cual representa un horizonte ampliado de convivencia social, que inevitablemente afecta a todos los participantes (y con frecuencia incluso a los que no lo son). Rousseau, primero, pero sobre todo Kant después, vislumbraron con mucha mayor claridad que Hobbes, no sólo la posibilidad, sino incluso la necesidad de buscar mecanismos para salir de ese peligroso estado de naturaleza en el ámbito internacional por medio de la construcción de una entidad estructuralmente superior al estado nacional.

Este nuevo espacio de interacción social se denomina hoy en día *sistema internacional* y es importante, no sólo porque gradualmente desarrolla sus propias dinámicas funcionales (por encima de los intereses nacionales) sino porque además, constituye el objeto de estudio propio (objeto material) para los internacionalistas. Por supuesto que, la mayor dificultad en este caso es que muchos analistas, bajo influencia del espíritu hobbesiano, ni siquiera reconocen la idea del sistema internacional del cual se tendría que ocupar la disciplina de las relaciones internacionales. Y sin embargo, regresando con el texto de Fukuyama citado arriba, podemos constatar cómo, aún sin creer en la existencia de una entidad supranacional este autor reconoce la importancia de actuar, en beneficio propio, tomando en cuenta a los demás. Después de escribir que los norteamericanos tienen razón en cuestionar la existencia de una comunidad internacional añade: *Pero también deberían entender que dependen de las instituciones internacionales y de la cooperación para manejar esta cuestión llamada economía global, de la cual se benefician enormemente*<sup>6</sup>.

La tradición europea, en cambio, no tiene demasiadas dificultades para manejar la idea de una entidad supranacional. Prácticamente desde un principio se pronuncia por la idea de *sociedad internacional* como objeto de estudio diferenciado propio para los internacionalistas, de este modo, Schwarzenberger dice explícitamente: *El campo de la ciencia de las relaciones internacionales es la sociedad internacional*.

<sup>5</sup> SANTIAGO, Teresa: *La paradoja de Hobbes: la construcción de la idea moderna de la guerra*, México, El Centauro, 2010, p.31.

<sup>6</sup> FUKUYAMA, F.: *Ibidem*.

*Sus objetos son la evolución y estructura de la sociedad internacional, los individuos o grupos que se ocupan activa o pasivamente en este nexo social; los tipos de conducta en el medio internacional; las fuerzas que operan tras la acción en la esfera internacional y los modelos de las cosas futuras en el plano internacional*<sup>7</sup>.

### III. La disciplina y su objeto de estudio

La diferencia entre relaciones internacionales como objeto material y objeto formal debe ser ampliamente tratada en los cursos introductorios a la carrera porque es crucial en el debate sobre la condición disciplinaria de las relaciones internacionales. Aquí sólo esbozamos una breve idea de la línea divisoria entre ambos conceptos.

En el primer caso, hablamos del conjunto de procesos que ocurren en el ámbito internacional (ese espacio social nuevo creado por la interacción de grupos humanos políticamente diferenciados, o en términos más hobbesiano, entre leviatanes) y que contribuyen a la conformación del sistema internacional como tal, es decir, como entidad diferenciada de las partes que lo conforman.

Estos procesos incluyen, pero no se limitan a: la guerra y la paz, la creación de los actores como comunidad de pares interactuantes, los procesos de integración o fragmentación de estos actores, el comercio, las finanzas, los desastres naturales, el uso (o abuso) de los recursos naturales, los procesos de migración o de trata de personas, el surgimiento de órdenes normativos para regular su convivencia, etc. En cambio, cuando hablamos de relaciones internacionales como *objeto formal*, es decir, como disciplina, nos referimos al conjunto de ideas, conceptos, categorías de análisis, teorías y paradigmas desarrolladas por los analistas, por medio de los cuales nos representamos, diagnosticamos y dotamos de sentido al objeto material<sup>8</sup>.

No ha sido pues como objeto material que se objeta a las relaciones internacionales en los espacios académicos, sino como objeto formal, porque se piensa que ya otras disciplinas han hecho la labor reflexiva-analítica indispensable para estudiar y comprender la realidad internacional.

No obstante, es necesario entender cómo se transforma el panorama cuando cambiamos el modo de representación del escenario internacional y pasamos, del mosaico de actores aislados que tienen sentido por sí mismos y persiguen preferentemente su propio interés, (como en el caso de una mesa de billar) a la red de interacción constitutiva de un sistema internacional<sup>9</sup> en el que, inevitablemente el todo es mayor que la suma mecánica de sus partes. Esta idea es claramente sugerida por Celestino del Arenal cuando nos dice que:

---

<sup>7</sup> SCHWARZENBERGER, Georg: *La política del poder: estudio de la sociedad internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, P. 3.

<sup>8</sup> CALDUCH, Rafael: *Concepto y método de las relaciones internacionales* en <http://ciid.politicas.unam.mx/basicasri/flashlibro/01calduch.swf> consultado el 7 de enero de 2013.

<sup>9</sup> La idea de un sistema internacional es problemática porque no todo el mundo acepta con facilidad que tal cosa exista. Es justamente la labor del teórico desarrollar líneas de argumentación convincentes sobre el particular. Para tal efecto, ver: SARQUÍS, David: *Relaciones Internacionales: una perspectiva sistémica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, (en especial el capítulo 3).

*Lo que caracteriza a las relaciones internacionales (como disciplina) es, de un lado, su globalidad, en cuanto que pretende dar cuenta de la sociedad internacional en su totalidad y no sólo de alguno de los elementos y fenómenos que en ella se producen, y de otro, aunque ello no siempre esté presente en todas las teorías de las relaciones internacionales, el énfasis que pone en el punto de vista propiamente internacional, o, si se prefiere, de la sociedad internacional, frente al punto de vista que parte del Estado y de su proyección exterior como actor de las relaciones internacionales*<sup>10</sup>.

Es importante acotar desde ya, que estos enfoques no son mutuamente excluyentes, por insólito que pueda parecer desde la perspectiva de la lógica aristotélica, ambos son válidos de manera simultánea y, como establece el principio de complementariedad de Bohr<sup>11</sup> ambos son necesarios para tener una visión integral de la realidad internacional. En otras palabras, en el esquema de las lealtades y las identidades individuales hoy en día es tan importante reconocernos como nacional de algún estado como pensarnos en calidad de ciudadanos del mundo (por más difícil que esto pueda parecer en primera instancia).

A partir de estas consideraciones puede decirse que, las aportaciones hechas por todas las otras disciplinas sociales coadyuvan a un mejor entendimiento de la realidad internacional, pero sólo constituyen enfoques parciales de la misma, porque están hechas de manera “endógena”, es decir, desde el interior de algún estado-nación; la perspectiva del internacionalista es una perspectiva integracionista del conjunto que busca comprender al sistema como una totalidad<sup>12</sup> y en función de sus dinámicas propias.

<sup>10</sup> DEL ARENAL, Celestino: “La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol.2 Núm. 4, Octubre-diciembre, 1981, p. 853.

<sup>11</sup> En 1925 el ayudante de Niels Bohr, Heisenberg, enunció el principio de incertidumbre, según el cual no se puede alcanzar un conocimiento pleno de la realidad. Bohr partió de la dualidad onda-partícula enunciada por Broglie – donde luz y electrones actúan alternativamente como ondas o partículas-. Bohr afirmó que esas propiedades no pueden observarse juntas pero son complementarias. El principio de complementariedad dice que no hay una separación rígida entre objetos e instrumentos de medición. Descubrió este principio de las imágenes que muestran dos figuras distintas según dónde se mire. De su interés por el arte y oriente dedujo que en la vida y en la física coexisten los contrarios. Intuyó que las partículas podían comportarse como ondas y al revés, como pasa entre la luz y los electrones. <http://www.emprendedoresnews.com/tips/canjes/el-principio-de-complementariedad.html> Consultado el 6 de junio de 2013.

<sup>12</sup> Cómo debe denominarse a esa totalidad sigue siendo cuestión de debate. Celestino del Arenal nos habla de una *sociedad internacional* siguiendo la tradición de la Europa continental. Yo hablo de un *sistema internacional* siguiendo los postulados del pensamiento sistémico. En realidad hay sólo una diferencia de grado entre ambas propuestas, no de fondo en su uso conceptual. El sistema se forma a partir de la interacción entre los actores del escenario internacional, en un primer momento normalmente se carece de principios reguladores para la interacción, por lo que cada quien actúa, de conformidad con sus recursos simplemente en defensa de sus intereses, pero al paso del tiempo, las relaciones tienden a institucionalizarse en la medida que los actores descubren los beneficios de la colaboración, entonces el sistema entra en una nueva fase de desarrollo que se denomina *sociedad internacional*. Cuando el proceso de institucionalización llega hasta el establecimiento de un poder común, el sistema entra en fase de comunidad internacional. SARQUÍS, David: *La dimensión histórica en el estudio de las relaciones internacionales*, Grial, México, 2012.

## IV. La evolución histórica del debate disciplinario

Hoy día es lugar común afirmar que las bases para el desarrollo de una disciplina de las relaciones internacionales se asentaron con el surgimiento de una cátedra sobre relaciones internacionales establecida en 1919, al término de la Primera Guerra Mundial en la universidad de Aberystwyth en el país de Gales<sup>13</sup>. Sin embargo, en esa época, a pesar del notable interés por los fenómenos internacionales, en realidad se discutió poco la cuestión de un estatus disciplinario para su estudio. Los temas centrales en los foros académicos eran: las causas de la guerra y las condiciones para la paz, de donde surgieron las primeras propuestas teórico-metodológicas características de las primeras fases de desarrollo del pensamiento internacional.

Sin embargo, las fuentes de reflexión que inspiraban a los que empezaron a observar el escenario internacional venían principalmente de la ciencia política, del derecho, de la economía, de la geografía y de la historia, y traían ya una tradición cercana al medio milenio en la era moderna, de tal suerte que no hubo en ese momento un cuestionamiento a fondo sobre la necesidad de una nueva disciplina que explicara los fenómenos internacionales. La temática estaba planteada, era claramente vasta y variada, de forma que resultaba lógico explorarla desde antecedentes disciplinarios distintos que ya con anterioridad se habían ocupado de asuntos internacionales<sup>14</sup>.

Las referencias bibliográficas específicas sobre la temática internacional empezaron a generarse, explicablemente, en el mundo anglo-sajón (por su posición hegemónica) y las contribuciones reflejaban tanto los intereses concretos como los antecedentes disciplinarios de sus autores respectivos<sup>15</sup>. Entre las obras pioneras más destacadas para el pensamiento internacional del siglo XX hay que mencionar *World Politics at the end of the 19th century* de Paul S. Reinsch (New York, 1900), *International politics: an introduction to the western state system* de Frederick Schuman (New York, 1933) y, muy especialmente, *The twenty years crisis: an introduction to international relations* de E.H. Carr, publicado por primera vez en 1939. Pero hay que hacer notar que Reinsch era politólogo y abogado, Schuman y Carr, historiadores, que nunca pensaron en desarrollar una identidad profesional distinta como internacionalistas, la cuestión sencillamente carecía de relevancia en esa época.

---

<sup>13</sup> Este privilegio es cuestionado por estudiosos estadounidenses de las relaciones internacionales para quienes los verdaderos antecedentes de nuestro desarrollo disciplinarios deben buscarse más bien en las actividades de la *Carnegie Endowment for International Peace* y la *World Peace Foundation of Boston* ambas instituciones establecidas en 1910, las cuales publican además las primeras revistas periódicas sobre temas internacionales.

<sup>14</sup> De hecho, sigue siendo tradición, al hablar de los antecedentes de nuestra disciplina, mencionar al derecho internacional, a la ciencia política y a la historia diplomática como las fuentes originales de las cuales abrevaron los primeros internacionalistas. CÁRDENAS, Emilio: "El camino hacia la teoría de las relaciones internacionales: biografía de una disciplina", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, Nº 63, FCPyS/UNAM, México, 1971. pp. 5-23

<sup>15</sup> No se puede dejar de mencionar como importantes antecedentes, el trabajo de los pioneros del derecho internacional en los albores del siglo XVI, la filosofía política que explica el origen del Estado moderno, así como la historia de los tratados o la historia diplomática que cobran auge desde principios del siglo XVIII.

También se debe mencionar que en ese ámbito académico, prácticamente se hace caso omiso de otras aportaciones significativas para el análisis de la realidad internacional, simplemente porque corresponden a tradiciones filosóficas diferentes (quizá sea mejor decir contendientes) como el materialismo histórico, al cual se refieren despectivamente como 'ideología' que ni siquiera se ocupa de las relaciones internacionales propiamente hablando y tampoco creen en el esquema occidental de la ciencia fragmentaria. Entonces, ¿cuándo y porque empieza a ser importante el desarrollo de una perspectiva internacional propia?

Al igual que la Primera Guerra Mundial, la Segunda representó una violenta sacudida para la intelectualidad mundial, en función de la enorme devastación que ambas conflagraciones representaron en un periodo de tiempo tan breve. Entre las consecuencias más importantes generadas por la guerra, surgió la necesidad de institucionalizar al sistema internacional de la manera más rápida posible, mediante el reconocimiento de principios para la colaboración y la creación de organismos para poner esos principios en práctica. No obstante, la ruptura del sistema estatal ocasionada por la revolución bolchevique, que transformó a la Rusia zarista en la Unión de Repúblicas Soviéticas y Socialistas en 1922 significó un obstáculo mayor para el proceso de institucionalización del régimen interestatal de la segunda posguerra que los comunistas buscaban de hecho erradicar.

Esto motivó, entre otras cosas, un acercamiento académico más puntual a los fenómenos internacionales a fin de activar e impulsar mecanismos de coexistencia pacífica, sobre todo entre potencias de perfiles antagónicos. No sólo se incrementa visiblemente el número de obras relacionadas con temas internacionales (el gran clásico de Hans Morgenthau es de 1948), también empieza a crecer la matrícula en las universidades que imparten carreras en las que se tratan estos temas. No es sólo por el interés que despiertan, hay de hecho en esa época una necesidad práctica creciente de profesionalizar personal para los ministerios de relaciones exteriores por todo el mundo, sobre todo a raíz del creciente número de estados que nacen a la vida independiente como resultado del proceso de descolonización.

En la mayor parte del mundo, sin embargo, los estudios internacionales se siguen haciendo al amparo de alguna otra matriz disciplinaria. Todavía a la fecha, en Estados Unidos, por ejemplo, los especialistas en relaciones internacionales adquieren su grado de una escuela de ciencia política, donde sólo cursan uno o dos semestres de especialidad en lo internacional; en Europa, relaciones internacionales aparece asociada a las escuelas de derecho, sociología o historia. En realidad, mientras se produjeran profesionistas para cubrir las necesidades del servicio exterior, pocos se cuestionaban sobre la estructura disciplinaria de su formación. He aquí un ejemplo común:

*La institucionalización de las Relaciones Internacionales como disciplina universitaria, en el mundo y en Argentina, se concibe desde su origen como una carrera profesionalizante, cuyo objetivo inicial fue proveer de personal técnico a los Cuerpos Diplomáticos de los Estados. A partir de los años sesenta el espectro de posibilidades se amplía considerablemente ante el aumento de la demanda de recursos humanos entrenados en Relaciones Internacionales,*

*tanto por todos los niveles de la estructura de los Estados, como por el Sector Privado, ya sea Empresario o relacionado con Organizaciones No Gubernamentales. Esta tendencia se ha fortalecido e incrementado en nuestro tiempo en respuesta a las necesidades impuestas por el proceso de globalización* <sup>16</sup>.

En un número inicialmente pequeño de países, (México entre ellos) hacia mediados de los años sesentas del siglo pasado se creó específicamente una licenciatura en relaciones internacionales y se amplió el horizonte profesionalizante en el estudio de las relaciones internacionales, que ya no estaría exclusivamente confinado a cuestiones de la política exterior y la diplomacia. Es, en realidad a partir de ese momento que la cuestión de la disciplinariedad en nuestra área empieza a volverse relevante: el internacionalista como profesionalista del área de las ciencias sociales empieza a cobrar forma distintiva y diferenciada del sociólogo, del politólogo, del abogado, del economista, del historiador y todos los demás, porque empieza a reconocer y reclamar como objeto de estudio propio una dimensión de la realidad social que ninguno de los demás observa como totalidad: el sistema internacional. Eso tendría que darle una identidad propia en el esquema de la diversidad manifiesta tras la unidad de los fenómenos sociales, pero el camino no ha sido fácil.

Morton Kaplan se preguntaba en 1961:

*¿Es relaciones internacionales una disciplina distintiva, diferente de la sociología, por ejemplo, del mismo modo en que la sociología es diferente de la ciencia política o la economía? ¿Puede ser estudiada de manera independiente o debe ser estudiada como sub-disciplina de alguna otra matriz disciplinaria, como la ciencia política? ¿Es el campo de estudio de las R.I. susceptible de un estudio disciplinario de una forma coherente o no es más que un estante de donde seleccionamos temas de acuerdo a los intereses del momento y al que no podemos aplicar ninguna teoría formal, conjuntos de generalizaciones o métodos estandarizados? El sólo hecho de formular la pregunta, ¿es R.I. una disciplina? es indicativo del estado de incomodidad que hay en la profesión* <sup>17</sup>.

Kaplan tenía mucha razón, pocos profesionistas tienen que enfrentar este tipo de cuestionamientos sobre sus propias áreas de estudio. Más difícil aún, para los defensores de la idea de una disciplina autónoma de las relaciones internacionales, es la confirmación del hecho de que uno de los más importantes pioneros del área resuelva en contra de esta idea y a favor de la ciencia política como la matriz disciplinaria, desde la cual se deben estudiar los fenómenos internacionales, cuyo objeto de estudio más claro e indiscutible sería entonces la política internacional.

Huelga decir que Kaplan era politólogo de origen, pero es claro que esto no debe ser usado en su contra, después de todo él es pionero en el uso de un enfoque

---

<sup>16</sup> <http://todojovenes.net/2009/09/28/la-disciplina-de-las-relaciones-internacionales-y-su-desarrollo-profesional/> Consultado el 6 de junio de 2013.

<sup>17</sup> KAPLAN, Morton A., "Is International Relations a Discipline?", *The Journal of Politics*, Vol. 23, No. 3 Agosto, 1961, Pp. 462-476, Cambridge University Press Association, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2127101> Consultado 13 de marzo de 2013.

sistémico en el área de las relaciones internacionales<sup>18</sup>, aunque su noción de sistema fue duramente criticada desde principios de los 70's por su carácter mecanicista y determinista<sup>19</sup>.

Hay dos aspectos importantes que deben ser matizados antes de profundizar sobre el debate de la condición disciplinaria de las relaciones internacionales en la actualidad:

a) Las disciplinas surgen como expresión de una necesidad práctica. No es posible abordar la enorme complejidad de la realidad sin un proceso inicial de fragmentación. La historia de la ciencia es particularmente ilustrativa a este respecto,

b) Pero, la fragmentación de cualquier objeto de estudio puede conducir a reducciones excesivas y generalizaciones simplistas con las que siempre hay que tener mucho cuidado:

b1) primero, porque es arriesgado hacer extrapolaciones mecánicas de los resultados del análisis de un área en otra, y

b2) segundo, porque es a través del proceso de reconstrucción de lo analizado que se descubre la complejidad real de los objetos de estudio.

Estos dos aspectos nos ayudan a comprender la, de otro modo, irresoluble paradoja de proponer la autonomía de cada disciplina social al mismo tiempo que se reclama la apertura de todas ellas invocando la unidad de todas las ciencias sociales.

Nuevamente, apelando al principio de complementariedad, hay que insistir en la necesidad de practicar en simultáneo la fragmentación de la realidad social para encomendar segmentos acotados a un desarrollo disciplinario específico, a la vez que se mantienen abiertos los canales de comunicación entre disciplinas para el desarrollo de la interdisciplinariedad, siempre necesaria para abordar los aspectos más complejos de la realidad social.

Hay además un aspecto adicional a considerar cuando hablamos de nuestra condición disciplinaria que no debe ser soslayado: es lo referente al estatus de influencia y de poder que deriva de cada condición disciplinaria. No se trata sólo del prestigio de ejercer en un campo socialmente aceptado por colegas del mismo nivel. Se trata, sobretudo, de la posibilidad de obtener recursos y adeptos para el desempeño disciplinario. Las disciplinas, como las naciones buscan el reconocimiento de sus pares para acometer su ejercicio soberano, pero son a la vez irremediamente interdependientes.

No obstante, para poder justificar la necesidad de una nueva disciplina es indispensable poder señalar algún aspecto de la realidad que no esté siendo abordado por disciplinas ya existentes, de lo contrario, fácilmente se puede objetar (como ha sido el caso en relaciones internacionales) duplicidad innecesaria de funciones.

---

<sup>18</sup> KAPLAN, Morton: *System and process in international relations*, John Wiley & Sons, New York, 1957.

<sup>19</sup> GONZÁLEZ DE SOUZA, Luis F.: "Una concepción totalizadora de las relaciones internacionales: clave para comprender la especificidad e importancia de la disciplina", en *Relaciones Internacionales*, N°. 23 FCPyS/UNAM, 1978, Pp. 7-25.

Pero, ¿por qué es que han fallado –si es que han fallado- las relaciones internacionales en este empeño? ¿Qué es lo que dificulta su reconocimiento en el espectro de las ciencias sociales a casi un siglo de su aparición? Y más tiempo aún de su reconocimiento como objeto formal.

## V. La disciplina de relaciones internacionales es tan viable como su sustento teórico.

Empecemos por reflexionar en torno al significado mismo de disciplina. Hay varias formas de abordar el tema, pero son dos ideas centrales relacionadas con este concepto las que conviene destacar: una es la relativa al rigor sistemático para consecución de una meta y otra es la de un campo circunscrito del saber. Así, las disciplinas pueden ser consideradas como *formas de organización del conocimiento que pueden justificarse por criterios temáticos o históricos y también socio-institucionales o una combinación de los tres*<sup>20</sup>.

Siguiendo este criterio, puede decirse que, el desarrollo de una disciplina requiere de algunas condiciones básicas:

- a) Un objeto de estudio propio claramente reconocido
- b) Un aparato teórico-conceptual lógico y consistente para referirlo en su especificidad
- c) Un consorcio paradigmático que lo explique
- d) Una comunidad epistémica propia
- e) Producción de literatura significativa y
- f) canales de comunicación fluidos con el resto de la comunidad científica.

Los problemas para las relaciones internacionales como objeto formal empiezan en el primer nivel. Existen diversas propuestas en torno al objeto de estudio, pero falta consenso definitorio. Hay múltiples ideas: política exterior o internacional, relaciones entre estados o nuevos actores no estatales, economía y comercio entre nacionales de diferentes países, tratados o cuestiones de seguridad entre otras, pero cada una de ellas es reclamada por diversas matrices disciplinarias. Sugerir que el internacionalista se encarga de analizar el conjunto es precisamente lo que le ha merecido el calificativo de *todólogo*. También se habla de la sociedad internacional como objeto de estudio, pero, como ya hemos señalado, no todos aceptan que tal cosa exista<sup>21</sup>.

La ausencia de consenso sobre el objeto de estudio ha sido un fuerte obstáculo, tanto para el desarrollo teórico de la disciplina como para el desarrollo de una identidad profesional propia entre internacionalistas, cuestión que los que proceden de

---

<sup>20</sup> GIANELLA, Alicia: *Las disciplinas científicas y sus relaciones*, <http://joplin.cienciasbasicas.cl/upload/files/1315228889.pdf>

<sup>21</sup> Como señalábamos en una nota anterior, el concepto de *sociedad internacional* implica un grado de desarrollo sistémico en el cual el proceso de institucionalización entre los actores participantes se hace más visible. Algunos autores reconocen que quizá el ámbito europeo pueda definirse hoy día en estos términos, pero dicen que, a nivel planetario es todavía prematuro hablar de una sociedad internacional. Robert KAGAN hace claramente esta distinción en *Paradise and power: America and Europe in the new world order*, New York, Vintage Books, 2004.

otras áreas disciplinarias y estudian fenómenos internacionales, sencillamente no logran entender, lo que, con frecuencia ocasiona ásperas rivalidades entre los especialistas, según su lugar de origen. Un texto de Wight, escrito en 1966 es ilustrativo al respecto:

*Hay algo muy peculiar acerca de la teoría de las relaciones internacionales como rama del quehacer intelectual. Durante todo el periodo de su existencia, la reflexión sistemática sobre la naturaleza de las relaciones entre estados, no parece haber producido ningún gran libro, o haber inspirado una obra clásica para la imaginación política o histórica. En términos morales, parece haber sido incapaz de generar un pronunciamiento positivo o progresista sobre la condición humana. Y como campo del esfuerzo teórico se ha mostrado una y otra vez como un callejón intelectual sin salida. En breve, como colección de escritos, la teoría de las relaciones internacionales se caracteriza no sólo por su escasez, sino también por su pobreza intelectual y moral*<sup>22</sup>.

Aun teniendo algo de verdad, la apreciación de Wight no deja de ser en gran medida injusta. Es necesario enfatizar que, durante mucho tiempo, la representación que se hacían los observadores del escenario internacional no facilitaba la identificación de un objeto de estudio propio, ya que todo lo observable podía concebirse en términos de actividad estatal con proyección externa: el Estado era lo importante a observar y éste ya había sido apropiado como objeto de estudio por la ciencia política desde hacía mucho tiempo.

Al no tener un objeto de estudio propio claramente identificado, el observador difícilmente podía teorizar en otros términos que no fueran los establecidos por el modelo de los Estados yuxtapuestos, lo cual hacía virtualmente imposible una teoría de relaciones internacionales propiamente dicha.

Esto que no significa, en forma alguna, ausencia de reflexión teórica sobre fenómenos internacionales: ahí está la enorme colección de trabajos<sup>23</sup> que, desde el derecho internacional, la ciencia política, el derecho de los tratados, la historia diplomática, etc. Se hizo desde principios del siglo XVI para nutrir una visión de lo internacional. Aunque el problema seguía siendo una concepción de lo internacional simplemente como proyección al exterior de la actividad del Estado.

Uno de los análisis más completos y profundos en torno a la problemática que ha tenido relaciones internacionales para establecerse como objeto formal es el de Barry Buzan y Richard Little. Ellos arrancan con las mismas inquietudes que motivaron a Kaplan y a Wight en los años sesenta y publican en el 2001 un sugerente artículo con el título de *¿Por qué han fracasado las relaciones internacionales como proyecto intelectual y qué se puede hacer al respecto?*<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> WIGHT, Martin: "Why is there no international theory?", En BUTTERFIELD, H. and M. WIGHT (eds), *Diplomatic Investigations*, London, 1966, P.20.

<sup>23</sup> Ahí está la larga lista de obras sobre la realidad internacional entendida como producto de la actividad interestatal: WRIGHT, Quincy: *A study of War*; SCHWARZENBERGER, Georg: *La política del poder*; ARON, Raymond: *Paz y guerra entre las naciones*, por sólo mencionar algunos de los más destacados. Para una relación más detallada, DEL ARENAL, Celestino: "La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica", *Revista de Estudios Internacionales*, Vol.2, Núm. 4, Octubre-diciembre, 1981, pp. 849-892.

<sup>24</sup> *Millennium*, Vol. 30, No. 1, pp. 19-39.

En este trabajo abordan varios aspectos cruciales en relación con el intento de consolidar una disciplina de relaciones internacionales. Reconocen, en primer lugar el éxito aparente de las relaciones internacionales como objeto de estudio, ya que, indudablemente atrae cada vez más gente y hay abundante literatura al respecto.

Pero señalan atinadamente que buena parte de ese trabajo se sigue haciendo desde otras matrices disciplinarias, lo que no fortalece la identidad propia de los internacionalistas. Además, les preocupa el carácter aislado de quienes trabajan en la configuración de la disciplina. Al parecer, ellos se nutren sustancialmente de otras fuentes, pero parecen estar aportando muy poco al desarrollo de otras áreas, de este modo, relaciones internacionales parecen ser interdisciplinarias en un solo sentido.

*Los conductistas tomaron sus claves metodológicas del desarrollo de la ciencia política. El neorrealismo tomo prestado sustancialmente de la microeconomía. Los teóricos de sistemas se inspiraron en la cibernética. El posmodernismo se inspira en la filosofía del continente y el constructivismo en el trabajo de sociólogos como Peter Berger y Thomas Luckmann. Los especialistas en estrategia se apoyaron fuertemente en las ideas de Schilling, quien después de formarse como economista se inspiró en el trabajo de teoría de juegos. Pero si preguntamos, qué han aprendido las otras especialidades de RI, entonces parece que no hay mucho que ofrecer <sup>25</sup>(Buzan & Little: 2001, p. 20).*

Otro importante señalamiento de estos autores se refiere a lo que ellos denominan: *la camisa de fuerza wesphaliana*, mediante lo cual refieren a esa *fuerte tendencia a asumir que el modelo establecido en la Europa del siglo XVII tendría que definir lo que es un sistema internacional de una vez por todas y para siempre* <sup>26</sup>. Romper esta camisa de fuerza se ve como una de las fórmulas más esperanzadoras no sólo para ampliar el horizonte histórico de la reflexión internacional, sino, de hecho para repensar sus fundamentos epistemológicos. La llamada *escuela inglesa* de las relaciones internacionales apunta justamente en esa dirección al invitar al estudio de sistemas históricos internacionales.

Esto significa conocer y manejar la visión holística que implica el concepto de sistema internacional para luego ir la caracterizando, tanto en términos de sus patrones de regularidad sociológica como en términos de su singularidad histórica. Hay entonces varios sistemas internacionales a lo largo del tiempo (Schwarzenberger, 1960: 5) todos comparten características en común (por ser sistemas) pero cada uno tiene su propia singularidad, aquello que lo hace único. Uno de los autores que mejor ha captado el potencial de este enfoque es Ned Lebow quien afirma que:

*Aunque la naturaleza del objeto de estudio parece inhibir el desarrollo teórico, de hecho RI se encuentra en la cima de múltiples niveles de agregados sociales y está significativamente influida por lo que ocurre en cada uno de ellos. En este sentido, una bue-*

---

<sup>25</sup> BUZAN, Barry; LITTLE, Richard: "¿Por qué han fracasado las relaciones internacionales como proyecto intelectual y qué se puede hacer al respecto?", *Millennium*, Vol. 30, N<sup>o</sup>. 2001 pp. 19-39.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 25

*na teoría de RI presupone un buen nivel de entendimiento de la política, la economía, el derecho, la sociología, etc., y su función social sería algo parecido a una teoría del campo unificado en física.*

*Teorizar sobre RI significa decir algo sistemático sobre las relaciones entre los actores que integran el sistema; sobre quiénes son y cómo son reconocidos por otros actores. Para desarrollar intuiciones significativas sobre cómo responder a estas preguntas necesitamos salir del ámbito internacional, porque los patrones de interacción entre los actores no sólo están determinados por su número y nivel de poder, sino por la naturaleza del ámbito en el que se desempeñan. Cualquier teoría de RI debe tener como cimiento una teoría sobre la sociedad y debe abordar el tema de la constitución de los actores y sus funciones, no sólo sobre su comportamiento<sup>27</sup>.*

Esta interesante propuesta pone claramente de manifiesto la necesidad de concebir a la problemática internacional en el contexto de una nueva dimensión de la realidad social, dimensión que sólo se genera a partir de la interacción entre actores colectivos políticamente organizados de manera independiente unos de otros. También sugiere que la problemática tiene sus raíces profundas en las mismas formas de interacción humana que generan toda la realidad social, pero de ninguna manera significa que relaciones internacionales como objeto formal tenga que ser concebida necesariamente como una síntesis abigarrada de esa problemática que se trabaja desde otros campos disciplinarios.

En otras palabras, si bien es cierto que los fenómenos internacionales son, ante todo, fenómenos sociales, ello no significa que carezcan de su especificidad propia; es justamente porque la tienen que podemos pensar en la necesidad de una disciplina que las atienda. Eso significa, al mismo tiempo que relaciones internacionales como disciplina se nutre inevitablemente del saber de otras fuentes disciplinarias, pero no se reduce a ninguna de ellas.

Lo característico de los problemas internacionales no es su naturaleza social, sino el ámbito o la dimensión de la realidad social en la que ocurren: el ámbito internacional, que sólo se genera a partir de la interacción entre comunidades políticamente independientes y que tiene sus características propias. Y aunque muchos estudiosos de la problemática internacional o bien niegan la idea de sistema internacional o sobre-enfatizan la idea de que la naturaleza cambiante de la realidad impide un estudio sistemático conducente a una elaboración teórica de largo alcance, hay que recordar que el universo en su conjunto es cambiante y que el dilema del cambio ha preocupado a los pensadores de todos los tiempos. También el universo es una realidad compleja integrada por múltiples dimensiones que hay que seccionar y volver a unir para poder entenderlo cabalmente, de manera integral. Así lo reconocía ya Singer, para quien: *En cualquier área de indagación académica existen diversas formas de ordenar y clasificar los fenómenos bajo escrutinio para su análisis sistémico. Bien sea en las ciencias físicas o en las sociales, el observa-*

<sup>27</sup> LEBOW, Richard, N.: *A Cultural Theory of International Relations*, Cambridge University Press, 2008. Énfasis añadido.

*dor puede elegir enfocarse ya sea en las partes o en el todo, en los componentes o en el sistema*<sup>28</sup> (Singer, 1961: 77)

La filosofía de la ciencia nos enseña a estudiar la singularidad de los hechos observables como función de los patrones de regularidad recurrentes que caracterizan al universo y que permiten el desarrollo de una perspectiva sistémica. Pero es necesario caracterizar puntualmente la idea del *sistema internacional* antes de poder emplearla de manera significativa como cimiento para el desarrollo de una disciplina autónoma de las relaciones internacionales, de otra forma, sólo parecería ser un empeinado intento por forzar patrones de regularidad en un mundo inherentemente irregular, complejo y carente de estructuras lineales como el que conciben los autores posmodernos.

## VI. Conclusiones

Difícilmente vamos a poder cerrar el debate sobre la condición disciplinaria de las relaciones internacionales con una descalificación definitiva en contra de cualquiera de los contendientes. Por paradójico que parezca, es necesario entender que tiene sentido ver a los fenómenos internacionales desde la perspectiva de otras matrices disciplinarias que los enfocan predominantemente como proyección externa de la actividad estatal, porque la identidad nacional sigue siendo una fuerza vigente en el escenario internacional y ésta exige la defensa de intereses particulares.

Sin embargo, la naturaleza crecientemente interconectada de todos los actores internacionales y la problemática conjunta que hoy enfrentan, también demanda, tanto del desarrollo de una consciencia cosmopolita como de mecanismos institucionalizantes que la vuelvan operativa y viable: esa es la dirección en la que se estarían encaminando los esfuerzos de una disciplina autónoma de las relaciones internacionales. Antes de terminar quisiera señalar un aspecto adicional que hace imperativo seguir bordando en este esfuerzo: hoy día, hay un número creciente de jóvenes que, por todo el mundo, se inscriben en las universidades para estudiar una licenciatura, una maestría o un doctorado en relaciones internacionales: ¿Cómo pueden ellos consolidar una identidad profesional si ni siquiera está consolidada la idea de su propia disciplina? En respuesta a la interrogante inicial que dio pie a esta reflexión debemos decir que, en especial para este grupo de gente, relaciones internacionales no sólo puede, sino debe ser considerada y trabajada como una disciplina autónoma en el espectro de las ciencias sociales. Para concluir sólo añadiré que, en términos disciplinares, hay una solución propuesta para argumentar en favor de nuestra autonomía disciplinaria: el objeto propio de estudio de las relaciones internacionales como objeto formal son los sistemas históricos internacionales: su génesis, su estructura, su funcionamiento, su evolución y su transformación.

Un objeto de estudio de esta naturaleza requiere, por supuesto, de una propuesta metodológica holística, como la teoría general de sistemas (en su versión actuali-

---

<sup>28</sup> SINGER, David: "The level of analysis problem in international relations", en *World Politics*, Vol. 14, Nº1, Octubre, 1961, Pp. 77-92.

zada) que tiene que conocerse a fondo antes de poderse emplear de manera provechosa o incluso de criticar. A partir de este enfoque, a pesar de los desacuerdos que inevitablemente seguirán existiendo respecto a la mejor manera de interpretar los hechos, las bases para el desarrollo de una disciplina autónoma de relaciones internacionales pueden quedar sólidamente asentadas.

# Las etapas del Desarrollo Teórico de la Autonomía en la Política Exterior Argentina

• Miguel Agustín Torres

Doctor por la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), Argentina. Profesor de la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE).

## PALABRAS CLAVE:

AUTONOMÍA  
DESARROLLO TEÓRICO  
POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

## KEY WORDS:

AUTONOMY  
THEORETICAL DEVELOPMENT  
ARGENTINE FOREIGN POLICY

## Resumen

Tradicionalmente, la autonomía constituyó uno de los temas centrales en el análisis de la política exterior argentina. Por su relevancia, las exploraciones sobre este asunto contribuyeron también al desarrollo teórico de la política externa argentina. Teniendo en cuenta la importancia de esta cuestión para el avance en el conocimiento de las relaciones exteriores del Estado argentino, en este aporte se propone como objetivo caracterizar las principales visiones que ofrece la indagación sobre la autonomía en el área de los estudios sobre la inserción externa de Argentina.

## Abstract

Traditionally, autonomy was one of the central issues in the analysis of Argentina's foreign policy. For its relevance, the explorations on this subject also contributed to the theoretical development of Argentine's foreign policy. Given the importance of this issue to advance in the knowledge of the international relations of the Argentine state, this paper aims to characterize the main perspectives in the research about the autonomy within the field of studies on Argentina's foreign policy.

## Sumario

I. Introducción. II. Las Instancias de la Construcción Teórica de la Autonomía. II.1. Surgimiento. II.2. Cuestionamiento. II.3. Renovación. II.3.1. La interacción en el espacio regional. II.3.2. El 'realismo sistémico estructural' y la herencia 'puigiana'. III. Comentarios Finales. IV. Referencias.

## I. Introducción

Las indagaciones sobre las alternativas de actuación autónoma de los actores periféricos en el orden internacional ostenta el mérito de constituir uno de los aportes de mayor consistencia que legaron los especialistas latinoamericanos, principalmente los sudamericanos, al conocimiento de las relaciones internacionales. La instalación de la autonomía como producto teórico refleja un proceso evolutivo y un carácter dinámico que concurren a su definición. Esto revela, a su vez, su condición de tópico usualmente abierto a la recepción de nuevas contribuciones, pues hasta su primigenia configuración fue tributaria del influjo proveniente de diversas propuestas, algunas de ellas divergentes entre sí, formuladas durante la vigencia de distintos escenarios fácticos.

Como se acaba de anticipar, las producciones medulares sobre la cuestión proceden de la intelectualidad latinoamericana, especialmente de los autores sudamericanos. La propia condición de sumisión que, históricamente, caracterizó a la región motivó valiosas inquisiciones sobre este tema. A diferencia de lo que sucede en los Estados desarrollados en los cuales la búsqueda de la autonomía no integra la agenda de discusión, en los países latinoamericanos la superación de la situación de sometimiento importó tradicionalmente una elevada preocupación, tanto para el sector académico como para la clase dirigente.

Considerando lo expuesto, en esta contribución se propone, como objetivo, efectuar un recorrido a través de las premisas centrales que conforman las principales visiones que ofrece la indagación sobre la autonomía desde el campo temático de los estudios sobre la política exterior argentina. Como argumento estructural de esta colaboración se sostiene que la construcción teórica de la autonomía dentro de las investigaciones sobre este tema escribió un proceso evolutivo en el cual puede distinguirse una instancia de surgimiento, seguida por una fase de cuestionamiento y, por último, una etapa de renovación.

En las páginas que prosiguen se procede a caracterizar cada una de estos períodos, adoptando, para ello, como método, el examen de las posiciones correspondientes a los autores representativos de cada uno de los ciclos identificados.

## II. Las instancias de la construcción teórica de la autonomía

### II.1. Surgimiento

La reflexión sistemática sobre la autonomía dentro del estudio de la política exterior argentina se inicia, indudablemente, con los aportes de Juan Carlos Puig<sup>1</sup>. De esta manera, la teoría de la autonomía, en lo referente a sus etapas de conformación,

---

<sup>1</sup> Algunas revisiones de la literatura específica suele incluir dentro de las colaboraciones pioneras en el terreno autonómico, al aporte conjunto propiciado por Guillermo O' Donnell y Delfina Link. Desde esta investigación se considera, sin cuestionar su destacado valor, que tal elaboración no se centra exclusivamente en los aspectos concernientes el accionar estatal externo por lo cual no se la incluye dentro del recorrido, que se efectúa en este capítulo, de las relevantes elucubraciones que tributaron a la conformación del cuerpo teórico relativo a la autonomía internacional de los actores periféricos. Véase al respecto: O'DONELL, Guillermo y LINK, Delfina, *Dependencia y autonomía*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

consolidación y difusión, es fundamentalmente tributaria de sus contribuciones. Este sólido internacionalista aplicó sus conocimientos sobre la arena internacional, en sus dimensiones política y jurídica, y su experiencia en la esfera de la actuación estatal para suministrar alternativas frente a la situación de dependencia que, en diversa medida, caracterizaba a los países de la región y, especialmente, a los Estados del espacio sudamericano.

Las reflexiones de Puig representan la primera referencia a modelos teóricos dentro de la política exterior como disciplina específica<sup>2</sup>. Además la atracción que generaron sus planteos derivó en la formación de una escuela de pensamiento internacionalista de base latinoamericana y orientación autonómica, en cuyo ámbito se formaron figuras destacadas de los estudios internacionales desarrollados en el país, entre los cuales, puede mencionarse a Bologna, Dallanegra Pedraza, Moneta, Peña, etc. Puede decirse que Puig se abocó a la investigación sobre la autonomía motivado por su propia convicción sobre los beneficios que podía acarrearles a los países latinoamericanos la reducción de los parámetros opresivos de la dependencia. En su convencimiento, una mayor disponibilidad de autonomía podía favorecer la situación de los Estados dependientes de Latinoamérica. Ese es precisamente el punto neurálgico de su visión autonomista, es decir, la confianza depositada en las venturas que podía aportar para los actores de la región la extensión de su potestad decisoria. Sostenía, de esta forma que:

*la autonomía otorga las posibilidades de adoptar políticas más justas y equilibradas, mientras que la subordinación, en cambio, cercena o, por lo menos, retacea dicha posibilidad por cuanto facilita al dominante imponer sus propios criterios al que le está subordinado. Bien es cierto que la autonomía no garantiza por sí misma que quien goza de ella vaya a adoptar decisiones acertadas, de la misma manera como o todas las políticas impuestas por el dominante tienen que ser necesariamente perjudiciales para el subordinado. Se trata, en todo caso, de analizar concretamente cada situación y llegar a conclusiones respecto del acierto de las políticas que se han adoptado y aplicado<sup>3</sup>.*

Su visión, no obstante no pecaba de ingenua, sino que, por el contrario, procuraba sustentarse en el sentido común que otorgaban los años de sometimiento que acumulaba la historia de la región. Expresaba que “la autonomía sólo implica un indicio de justicia y de eficiencia, pero la experiencia histórica demuestra que normalmente las políticas que fija el dominante para su subordinado no son las más indicadas ni las más justas”<sup>4</sup>.

El intelectual pretendió erigir a su formulación autonomista no sólo como una categoría analítica, sino también como un método para acceder intelectivamente a la política exterior argentina. Su interpretación sobre la autonomía le permitió describir

---

<sup>2</sup> BOLOGNA, Alfredo Bruno, “La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner”, en BOLGONA, Alfredo Bruno (Dir.), *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Ed. UNR, Rosario, 2010, p. 22.

<sup>3</sup> PUIG, Juan Carlos, “Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX”, *Revista Integración Latinoamericana*, T.11, Núm. 109, 986, p. 40.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

algunos perfiles de la inserción externa del país. Pero a partir de su reflexión autonómica también intentó distinguir regularidades sustanciales, más allá de los rasgos fisonómicos apreciables en una aproximación casuística. Tal hallazgo le permitió comprender la proyección global del país en su desarrollo histórico, cuyas definiciones más sólidas lo condujeron a distinguir la coherencia estructural de la política exterior argentina, que subyacía a su aparente incongruencia dérmica.

A continuación se exponen los aspectos centrales de su posición autonomista.

- Fuentes e influencias

No son reducidas las plumas que identifican a Puig con el realismo clásico. Así, Dallanegra Pedraza<sup>5</sup> sitúa el pensamiento de este intelectual en las fronteras del realismo tradicional. A su vez, para Russell y Tokatlian, su realismo mitigado con las notas propias de la problemática de los países latinoamericano lo convierten en acreedor al rótulo de “realista de la periferia”. Su adscripción realista puede apreciarse al contemplar su razonamiento sobre el desenvolvimiento del proceso autonómico. La búsqueda de la autonomía importaba ejercitar una lógica de sumacero<sup>6</sup>, porque, como entendía Puig, la ampliación de los márgenes de decisión propia implicaba normalmente recortar la capacidad de maniobra del oponente<sup>7</sup>, es decir reducir su capital autonómico. De este modo, al avanzar el antiguo cliente; retrocedía el antiguo dominante<sup>8</sup>. El planteamiento autonomista de Puig se asentaba en un complejo dialéctico entre el Estado poderoso y el país débil. Afirmaba en esta dirección que:

*... por más esfuerzos retóricos que se efectúen, todo planteamiento autonómico supone un contenido estratégico, en el sentido que implica una dialéctica de voluntades que emplean la fuerza (en sentido amplio) para resolver el conflicto*<sup>9</sup>.

Por su parte, Bernal-Meza lo califica como un “realista con intenciones”<sup>10</sup>. Entiende este especialista que la obra de Puig reflejaba las complejas interacciones entre las visiones realistas, que campeaban en aquellos años en los cuales se desarrolla su producción, y los deseos y visiones, que entrañaban valores e intenciones, contenidos en la imagen que albergaba sobre el itinerario autonómico que las sociedades latinoamericanas debían transitar para emerger de su condición dependiente<sup>11</sup>. En esta misma línea, Perina comenta que en su pensamiento convergían, en una suerte de aparente contradicción, conclusiones del realismo propio de su tiempo, es decir la versión clásica de la corriente realista, con una serie de ideales y percepciones optimistas. En su opinión, Puig era un realista porque:

<sup>5</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, *Realismo Sistemico Estructural: Política Exterior como “Construcción” de Poder*, Edición del autor, Córdoba, Argentina, 2009 (a), p. 129 y ss.

<sup>6</sup> PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, 1986, p. 51.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> BERNAL-MEZA, Raúl, “Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.56, Núm.2, 2013, p. 47.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

*... estudiaba y proponía una estrategia “posible” de integración y autonomía en el sistema internacional. Nadie como él comprendía y enseñaba los límites que imponen los “repartidores” del sistema internacional y la impermeabilidad de los bloques a los intentos autonómicos. Su propuesta de autonomía heterodoxa es un ejemplo del realismo y la prudencia que recomendaba para lograr mayores espacios en pos del ideal de autonomía para América Latina*<sup>12</sup>.

Pero, si bien no puede desconocerse el marcado rastro del realismo en su visión de las relaciones internacionales, no menos cierto es que también puede distinguirse la recepción de algunos enfoques de la teoría de la dependencia y de la corriente de la interdependencia. Precisamente, en este sentido, acota Simonoff:

*no negamos la inscripción de Puig en el realismo, lo que impugnamos son aquellas perspectivas que lo identifican con el realismo morghenteano, como una perspectiva vetusta de las relaciones Internacionales frente a la interdependencia compleja y el institucionalismo neoliberal*<sup>13</sup>.

Su formación jurídica también le permitió imbuirse de los adelantos que Werner Goldschmidt efectuara en los campos de la filosofía del derecho y del derecho internacional. Justamente, a partir de la incorporación de las elaboraciones de este jurista comprende al sistema internacional como un espacio de imposiciones derivadas de una dinámica distribución de potencias e impotencias. En el planteo de Goldschmidt la potencia importa un beneficio para el destinatario de la misma, mientras que la impotencia significa un daño o una carga. Desde esta perspectiva, el concierto mundial de actores reproduce la lógica de la circulación del poder, en forma similar a lo que acontece en todo complejo social. De esta manera, para Puig:

*los grupos humanos disfrutan siempre de un ámbito -amplio o limitado- dentro del cual se desarrollan. Operan, claro está, dentro de un contexto -interno y externo, material y psicológico- del que derivan diversas limitaciones para su accionar. El Estado no es una excepción*<sup>14</sup>.

- El escenario internacional como un orden de repartos

Puig fue un observador agudo y reflexivo de la realidad internacional de su tiempo. El escenario empírico que acompañó su producción es el propiciado por el bipolarismo. Mediante la constatación de los componentes fácticos y de las potencialidades de los Estados, procede a explicar el funcionamiento del circuito de poder en el orden internacional. El destacado investigador extrapola en este punto de su análisis los conceptos pergeñados por Werner Goldschmidt para describir la interacción social, materia de regulación del derecho.

Así, Puig empleó la idea del ‘reparto’ propia de la ‘teoría trialista’ para caracterizar el desenvolvimiento que exhibía la lógica del poder en el sistema internacional de

---

<sup>12</sup> PERINA, Roberto, “Juan Carlos Puig: latinoamericanista por excelencia”, Mundo Nuevo. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, Núms. 2/4, 1989, p. 342. Citado en Bernal-Meza, *op. cit.*, 2013.

<sup>13</sup> SIMONOFF, Alejandro, *Teorías en movimiento*, Ed. Prohistoria, Rosario, 2012, p. 28.

<sup>14</sup> PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, 1986, p. 43.

su época. La interpretación a través del concepto de 'reparto' le permitió describir la mecánica del orden mundial de la Guerra Fría e identificar los roles que le asistían a los Estados y a su clase dirigente, según la magnitud de la porción de poder que posean. Distingue, por lo tanto entre:

i) repartidores supremos internacionales: son los que imponen potencia e impotencia, ya sea a escala global, continental o subregional<sup>15</sup>. Por lo tanto, el repartidor supremo es, a la vez, titular del poder y artífice del flujo del mismo. Señala Bologna que esta clase de repartidores no son los *decision-makers*, sino los que verdaderamente impulsan las medidas y políticas, aunque sean otros los encargados de adoptarlas<sup>16</sup>;

ii) repartidores inferiores: supone el peldaño intermedio en el trayecto autonómico. Esta categoría engloba a los gobernantes de los demás actores que ejecutan esas decisiones impulsadas por los repartidores internacionales supremos.

iii) recipiendarios: son los destinatarios del proceso, es decir los beneficiados o perjudicados con las decisiones. Se trata de la población de un Estado o algún sector de la misma<sup>17</sup>.

La desigualdad de poder implicada en esta estratificación propia del bipolarismo se expresaba, precisamente en tal contexto, a través de una serie de criterios supremos aceptados mundialmente: i) la posesión de armamento nuclear, que confería la potencialidad de la destrucción masiva ii) la prohibición relativa del uso de la fuerza; iii) la impermeabilidad interbloques; iv) la autonomización intrabloque<sup>18</sup>.

- Los componentes del proceso autonómico

Su reflexión autonomista se ordena a partir de dos elementos medulares. Uno de ellos es la relación que debe mediar entre viabilidad, autonomía e integración. La conexión entre estos aspectos indicaba que la eficacia de las iniciativas autonómicas requería no sólo de la disponibilidad de recursos, sino también de que los países mejoraran en su viabilidad. Para ello era necesario que dispusieran de elites decididas a apostar al desafío autonómico. A su vez la integración debía ser concebida e implementada en términos tales que pudiera favorecer a los proyectos autonomistas.

El otro componente era lo que el autor denominaba 'práctica autonomista', que aludía al modo en que los grupos que detentaban el poder interpretaban la realidad, si la aceptaban o, en su caso, se hallaban decididos a cuestionarla<sup>19</sup>. Es decir, este criterio se refería a la posición que adoptaba la elite del actor periférico frente a la situación del país en el sistema internacional y en su vinculación con la potencia dominante.

Justamente, desde la idea de la 'práctica autonomista' el estudioso identificó cuatro estadios en el camino hacia la autonomía. Los eslabones extremos en esta cadena los ocupaban, respectivamente, el cuadro de 'dependencia para-colonial' y

<sup>15</sup> BOLOGNA, Alfredo Bruno, *op. cit.*, 2010, p. 20.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> PUIG, Juan Carlos (Comp.) *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Tomo I, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, pp. 49-54.

<sup>18</sup> PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, 1986, p. 54.

<sup>19</sup> BERNAL-MEZA, Raúl, *op. cit.*, 2013.

el supuesto de la 'autonomía secesionista'. En la 'dependencia para-colonial'<sup>20</sup>, que constituía el primer peldaño en el recorrido hacia la autonomía, el país periférico, desde el punto de vista institucional, ha dejado de ser una colonia ya que se halla dotado de un gobierno propio, pero en los hechos sus grupos decisores siguen respondiendo, como un apéndice, al gobierno o a la estructura de poder de otro Estado<sup>21</sup>. Por su parte, la 'autonomía secesionista', que es la otra figura extrema, supone la ruptura absoluta del vínculo dependiente lo cual se manifiesta a través de la desconexión entre las decisiones de los repartidores del país periférico y lo intereses de la potencia dominante<sup>22</sup>.

Las etapas intermedias en su planteo corresponden a la 'dependencia nacional' y a la 'autonomía heterodoxa'. La 'dependencia nacional' se configura cuando los grupos que detentan el poder han procedido a racionalizar la dependencia, definiendo fines que pueden conformar un proyecto nacional "compartido globalmente en sus rasgos esenciales"<sup>23</sup>. Tal cual se mencionó al explicarse la génesis conceptual de la autonomía en el estudio de la política exterior argentina esta modalidad de dependencia ha sido catalogada por Peña como 'dependencia consentida'. Sin embargo, Puig reniega de esta calificación, ya que en su opinión, la elite del periférico no consiente la situación de sumisión sino que, en realidad, está convencida de que debe proceder de esa manera, es decir sin cuestionar la dependencia, debido a la influencia del dominante<sup>24</sup>.

Por su parte, la modalidad 'heterodoxa' constituía la modalidad autonómica que Puig sugería a los países latinoamericanos, considerando las condiciones sistémicas propias del contexto de la Guerra Fría. La elite del Estado dependiente no cuestiona la conducción estratégica del bloque por parte de la potencia dominante<sup>25</sup>. Empero se reserva un margen de abierta discrepancia en tres cuestiones de relevancia: i) en el modelo de desarrollo interno, que no necesariamente tiene que coincidir con las expectativas de la potencia hegemónica<sup>26</sup>; ii) en las vinculaciones internacionales que no resulten globalmente estratégicas<sup>27</sup> y iii) en la separación entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque<sup>28</sup>. Apuntaba Puig que, en este supuesto, el país heterodoxamente autónomo no toleraba que el dominante pretendiera imponerle dogmáticamente, en nombre del bloque, apreciaciones políticas estratégicas que, en realidad, atendieran al interés propio del actor dominante<sup>29</sup>.

---

<sup>20</sup> PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, 1984, p. 74.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

**Cuadro: Caracterización del modelo autonómico heterodoxo de Puig**

<b>MODELO HETERODOXO PUIGIANO</b>			
<b>Contexto</b>	Guerra Fría Inestabilidad política en Latinoamérica Tendencias revolucionarias en la región	<b>AUTONOMIA INTRABLOQUE</b>	- Pertenencia al Bloque Occidental - Reconocimiento del liderazgo del hegemón [respuestas cruciales – márgenes de permisión] - Estado como unidad autonómica - Sistema internacional con grietas - Distribución y administración del poder desde la hegemonía - Elites autonomistas [Viabilidad autonómica – Práctica autonomista]
<b>Influencias</b>	Realismo clásico Corrientes estructuralistas de la dependencia Teoría de la interdependencia		
<b>Sistema internacional</b>	Anarquía Estratificación entre los actores Reparto de poder Teoría tridimensional		
<b>Orden interno</b>	Elites funcionales a la hegemonía Elites con vocación autonómica		

Fuente: elaboración propia

- El rol de las élites

Su diseño teórico le reconoció relevancia al accionar de las élites domésticas. Esto se advierte al examinar dentro de la secuencia autonomista el recorrido desde la dependencia hasta la autonomía absoluta. Los distintos peldaños comprendidos en el trayecto entre aquellos dos extremos, suponen un modo característico de intervención de los grupos dominantes de la sociedad del actor periférico. Por lo tanto, la pretensión autonomista requiere para su efectucción de un rol activo con la causa autonómica. La modalidad heterodoxa, que constituye la variante autonómica recomendada por Puig en el contexto de la Guerra Fría, exigía la concurrencia en las élites de una contundente vocación autonómica. Es decir que el propósito de llevar adelante un modelo heterodoxo precisaba de elites comprometidas con la ampliación de los márgenes de maniobra internacional.

De este modo, la elección de la situación caracterizada como ‘dependencia nacional’ puede explicarse por una actitud pasiva de los sectores dominantes de la sociedad del actor periférico, que razonan y consienten la dependencia y, por lo tanto,

procuran proyectar temporalmente esta condición a través de la adopción de una política dirigida a mantener el *status quo* porque se lo comprende como un orden favorable. En cambio, la opción heterodoxa demanda un activismo de naturaleza autonómica por parte de los cuadros de poder de la sociedad dependiente, que no se resigna a continuar en la sumisión y asumen el protagonismo de un proceso dirigido a explotar las alternativas, por más reducidas que estas fuesen, que le confiere el orden impuesto por la potencia hegemónica, con la finalidad de incrementar las fronteras de su accionar autónomo. Es decir, en la figura heterodoxa, las elites de los países dependientes han decidido apartarse de su labor de repartidores, para poder usufructuar aquellas posibilidades que la permisividad del sistema internacional les otorga.

El papel de las élites, como puede notarse, asume un sentido crucial en el planteo de Puig. Constituye un claro ejemplo de la recepción que tubo su obra de otras perspectivas y corrientes diferentes al realismo puro. Justamente en esta cuestión, Puig se alejó de la óptica realista, ya que no centró, exclusivamente, su estudio en el desempeño de los Estados, en cuanto unidad de análisis por excelencia de la política internacional; sino, que por el contrario, penetró en la composición societaria del actor periférico con el objetivo de examinar cuáles eran los elementos internos que operaban dentro del cliente y que, por lo tanto, podían llegar a resultar funcionales a la tentativa autonomista. Indudablemente, a pesar de las críticas que el propio Puig dirigía contra la 'teoría de la dependencia', esta técnica de indagación que desarrolló revela la incidencia que la orientación 'dependentista' ejerció sobre su inteligencia.

Por otra parte, esta mirada hacia el componente doméstico de la dependencia destaca la mirada política con la cual Puig abordó este asunto. Precisamente, pues la selección de la vía heterodoxa exigía una determinación de naturaleza política en un sentido favorable con el proceso implicado en tal variante autonómica. Los llamados a asumir ese protagonismo eran, justamente, los grupos con poder decisorio dentro de la sociedad periférica, es decir quienes podían canalizar institucionalmente la voluntad autonómica a través de un cambio de posición esencialmente político. Políticos debían ser el proceso y sus instancias, pero también políticos debían ser sus agentes generadores. En este particular, el autor se distancia de la formulación teórica de la dependencia ya que no resume el fenómeno a una lógica sustancialmente económica, sino que abre el espectro de la reflexión e incorpora la consideración de la variable política. Como acertadamente acota Miranda:

*Puig sostuvo que la autonomía era una construcción eminentemente política, ya que el desarrollo de este concepto pasaba por el compromiso que las clases dirigentes debían tener con ella a través, tanto del control institucional del proceso de toma de decisiones, como de la estructura estatal, siendo esta una herramienta indispensable para el relacionamiento internacional de un país periférico*<sup>30</sup>.

- El sentido de la integración regional

La integración adquiriría, en el esquema autonomista de Puig, un significado instrumental, ya que su implementación podía contribuir a la ampliación de los márgenes decisorios de los países de la región. En este asunto se trasluce otra vez la injerencia

<sup>30</sup> MIRANDA, Roberto, "Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina", *Invenio*, Vol 8, Núm. 15, 2005, p. 51.

que la teoría tridimensional de Goldschmidt tuvo sobre el planteo 'puigiano'. Esto es así porque la integración fue concebida por el ex canciller de Cádiz como un fenómeno social, es decir un "conjunto de conductas que tienen lugar en el seno de los grupos humanos"<sup>31</sup>. Además, tal concepto le confería la posibilidad de ampliar la cobertura de actores que podían intervenir en el proceso integracionista, pues en su parecer, la locución 'grupo humano' no solo implicaba a los Estados "sino también a cualquier otra agrupación, micro (como sociedades y empresas) y macro (como la comunidad internacional)"<sup>32</sup>.

Interpretaba que la apuesta por la integración reclamaba como contraprestación el sacrificio de la actuación individual, sin que ello se tradujera en una merma de la autonomía de la cual dispusiera cada miembro del proceso. Señalaba, de esta forma, que la iniciativa de la integración aglutinaba conductas que tenían como propósito lograr que los grupos sociales en cuestión renunciaran, en determinadas materias, al accionar unilateral<sup>33</sup>, "para hacerlo en forma conjunta y con sentido de pertenencia"<sup>34</sup>.

Fundándose en los avances del renombrado pensador europeo Johan Galtung<sup>35</sup>, consideraba que la diversidad existente entre los países de la región sugería que la tentativa de la regionalización debía inspirarse en el criterio de la integración solidaria, según el cual los actores se agrupaban impulsados por su similitud<sup>36</sup>. Siguiendo los aportes del intelectual noruego, proponía distinguir la similitud por status de la similitud por valores. La primera se basaba en la posición semejante que los actores ocupaban en una estructura social determinada, lo cual los conducía a compartir intereses y perspectivas<sup>37</sup>. El segundo tipo de similitud, se sustentaba en la comunión de valores<sup>38</sup> entre los actores. Debido a la heterogeneidad entre los países latinoamericanos, que calificaba como omnicompreensiva, recomendaba la integración solidaria sobre la base de la similitud de valores<sup>39</sup>.

## II.2. Cuestionamiento

Una instancia de crítica profunda de los postulados del autonomismo se inauguró a fines de la década del ochenta y principio de los años noventa. Este movimiento, que sometió a revisión la eficacia y utilidad de las ideas de los autores autonomistas y que habría de extenderse hasta los primeros años del presente siglo, reconoció en el 'realismo periférico' de Carlos Escudé su principal expositor. El contexto que enmarca el desarrollo de esta teoría se halla definido por la culminación de la Guerra

<sup>31</sup> PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, 1986, p. 41.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 45.

Fría, el despliegue vertiginoso del proceso de globalización y por el auge de las tendencias económicas neoliberales en Latinoamérica.

La premisa central de esta teoría, que presenta un marcado componente normativo, indica que el desenvolvimiento externo de un Estado vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia hegemónica regional debe evitar la confrontación, salvo en aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa con su bienestar y su base de poder; adecuando, así, sus definiciones externas a los objetivos de aquel actor dominante<sup>40</sup>.

Esta lectura, que registraba influencias tanto del realismo como de la concepción del Estado mercantilista de Rosecrance<sup>41</sup>, pregonaba para los países débiles, como el nuestro, la implementación de una política exterior de carácter pragmático que, focalizada en el desarrollo económico, priorizara el bienestar de la población<sup>42</sup> entendido en términos materiales<sup>43</sup>.

El embate contra la autonomía, procedente desde el realismo periférico, se articuló sobre una serie de argumentaciones que, directa o indirectamente, cuestionaban los avances logrados por los autonomistas. Empero, en tal ejercicio de detracción y crítica, algunas de las premisas que, en esta dirección, esgrimió el autor, se sustentaron en sus propias interpretaciones sobre determinadas derivaciones de las ideas autonómicas, antes que en aseveraciones o postulados propiamente sostenidos por los autonomistas.

De este modo, los argumentos del realismo periférico destinados a deslegitimar a la teoría de la autonomía pueden resumirse de la siguiente manera:

- La desacreditación del desarrollo teórico alcanzado hasta entonces

Para Escudé, las elucidaciones doctrinarias anteriores a su propuesta resultaban inadecuadas para contemplar la perspectiva periférica. En parte, esto se explicaba, en su parecer, por las corrientes de pensamiento que influyeron sobre la producción intelectual de los internacionalistas locales.

---

<sup>40</sup> ESCUDÉ, Carlos, *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1992. Véase también: ESCUDÉ, Carlos, *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995.

<sup>41</sup> Citado en ESCUDÉ, Carlos, *op. cit.*, 1995.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Por tal motivo, Escudé repudiaba las políticas exteriores de carácter Estado-céntricas de algunos países latinoamericanos que habían conducido al sacrificio del bienestar de la población en pos de otros intereses u objetivos sin relevancia en términos materiales. Sostenía que, históricamente, la inserción externa de Argentina no resultaba ajena a esa lógica. En su razonamiento, la política exterior del Estado argentino, lejos de atender al bienestar de su comunidad se había inspirado, en determinados capítulos de su historia, en la invocación de sentimientos, percepciones o calidades emocionales, solo predicables del componente humano. Esta tendencia consistente en asignar aspectos subjetivos configura, según Escudé una 'falacia antropomórfica' o 'falacia patética'. Este concepto, extrapolado por el autor desde el ámbito de los estudios del arte y las letras "presume que fuera del espacio dentro del cual la subjetividad poética se desarrolla, hay un mundo 'real' que el poeta confunde (esto es, la 'falacia'), siendo incapaz de distinguir lo que es visto con el ojo de la emoción (es decir, de lo 'patético') y lo que es visto claramente con el ojo de la razón" (HAIDT, Rebecca, "Sobre la dificultad de ser Carolina Coronado: contemplación y praxis fenomenológica", *Anales*, Núm. 23, 2011, pp. 241-242).

En ese proceso de generación de conocimiento que, en cierta forma, expresaban algunos de estos influjos, se encontraba el enfoque autonomista. La autonomía, que aparecía como un fin de la política exterior, constituía, según este analista, una premisa resultante de una ideología ecléctica que había inspirado los estudios internacionales en el país y que resultaba tributaria de aportes provenientes de la escuela dependientista latinoamericana, de la línea realista anglo-norteamericana y de la corriente geopolítica alemana<sup>44</sup>.

- El abandono de la confrontación

En el juicio del internacionalista estudiado, la adopción recurrente de una actitud opositora y desafiante con respecto a los intereses de las grandes potencias, en particular Estados Unidos, resultó disfuncional para la inserción internacional del país. Empero, el intelectual no brinda mayores precisiones sobre los límites de la confrontación, con lo cual puede interpretarse que, con tal argumentación, se diluyen las fronteras que distinguen la no confrontación del acatamiento irrestricto en relación a las posiciones del actor hegemónico.

El escritor pretende abonar su postura con algunos pasajes de la historia de las relaciones exteriores del país, principalmente, la actitud observada por el Estado argentino durante la Segunda Guerra Mundial. En su parecer, la neutralidad argentina en la contienda global, que desde tal perspectiva es equiparada a un acto de oposición o resistencia a la política internacional de Washington en un episodio crucial, desató el escarmiento de Estados Unidos, que se tradujo en un boicót internacional comandado por esta potencia en contra del país.

En este punto puede sostenerse que el autor procura identificar qué curso de acción dentro del comportamiento externo del Estado argentino que, a modo de lineamiento principal, permitiría caracterizar, en términos generales la vinculación con el mundo. Tal lectura comporta el ejercicio de un proceso de atribución de rasgos al accionar internacional del país que supone una incorrecta equiparación de las visiones internacionales de las diferentes administraciones nacionales, prescindiendo del examen de factores que contribuyeron a singularizar la posición externa de cada gobierno. En tal sentido, entre otros elementos concurrentes en el mecanismo de adopción de decisiones, puede mencionarse el origen democrático o de facto de las dirigencias, como así también las ideologías y los sistemas de convicciones que subyacían a la ejecución de los correspondientes proyectos de inserción.

- Sintonía aquiescente con los objetivos internacionales de la potencia dominante

Como un argumento estrechamente ligado al abandono de la confrontación, la elaboración 'escudeana' sugería que los Estados débiles armonizaran, en forma casi irrestricta, sus metas externas con los objetivos internacionales de la potencia hegemónica. De esta manera, si la ausencia de oposición o resistencia en la vinculación con el mundo desarrollado no implica una resignación de la vocación autonomista, la sintonía extrema con las definiciones globales del actor dominante importa, indudablemente, la prevaricación de toda iniciativa autonómica. Pues la adaptación a

---

<sup>44</sup> ESCUDÉ, Carlos, "La Argentina y sus alianzas estratégicas", en ROJAS ARAVENA, F. (Ed.) *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, Ed. FLACSO-Chile/Nueva Sociedad, Caracas, 1999, pp. 75-88.

los objetivos internacionales del actor hegemónico equivale a una claudicación de la potestad para conducir la proyección externa del país, que significa, en concreto, abdicar de la facultad para diseñar e implementar una política exterior. Porque si la opción conveniente para los países débiles consiste en una adecuación a la visión y pretensiones mundiales, y desde luego regionales, del actor predominante, pierde justificación y sentido pensar la vinculación con el contexto externo en términos de una política exterior, ya que la confección de la agenda externa resulta reducida a la adaptación y concordancia con el temario internacional de la potencia.

Estos dos aspectos que constituyen las dos facetas de un mismo criterio, puede decirse que encierran una reacción en contra de las miradas autonomistas de corte 'puigiano', tal cual las concibe Escudé. En su pensamiento, la autonomía es entendida como una práctica que reposa sobre una lógica antagónica. Esta posición refleja una imprecisa interpretación de la cuestión, que no logra captar el propósito perseguido por el tipo heterodoxo de Puig, modelo en el cual no se pretende enfrentar la posición internacional del actor hegemónico, sino que se procura usufructuar los intersticios que presenta el propio orden conformado por aquel dominante; fisuras en las cuales no se hallan involucrados los objetivos considerados relevantes por el dominante.

- La libertad de acción y el consumo de autonomía

Para el investigador la actuación externa del Estado argentino en muchos pasajes de su pasado importaron un desgaste o un desperdicio de autonomía, es decir, que terminaron reduciendo el capital autonómico. Teniendo en cuenta ello, propone distinguir entre 'consumo' e 'inversión' de autonomía. En su juicio, los Estados disponen de un mínimo de autonomía, el cual no debe ser asimilado en términos de libertad de acción, ya que la libertad de actuación que todo Estado posee es, en teoría, ilimitada y puede conducirlo a su propia destrucción.

En este punto puede detectarse en sus argumentos algunas claras ascendencias realistas. Para Escudé el *dictum* de Tucídides, que reza que 'el débil hace lo que debe mientras el poderoso lo que puede', aún merece ser considerada. El intelectual argentino acude a la tradicional máxima del historiador griego, para sustentar su exposición sobre la ponderación de las asimetrías de poder que debe efectuarse en la formulación de la política exterior. Indudablemente, esto se conecta con su reflexión sobre la autonomía, ya que los Estados débiles carecen, por definición, de poder y, por lo tanto, no pueden pretender hacer lo que puedan o, en su caso lo que quieran, sino que tienen que hacer lo debido, es decir no pueden procurar desenvolverse libremente, pues su déficit de poder determina que carezcan de libertad.

Debido a que no cuentan con libertad, los actores periféricos no deben perseguir el desarrollo de una política exterior propia, sino en la medida en que el dominante no lo impida. Por lo tanto, como no disponen de libertad para implementar su propia política exterior, deben adecuar su proyección externa a los objetivos internacionales de la potencia hegemónica. Tal cual puede observarse, en el planteo del experto, la autonomía, concebida como libertad de acción, contradice la lógica impuesta por el desequilibrio de poder dentro del sistema internacional y, por ello mismo, puede resultar riesgosa para los países periféricos.

Considerando lo expuesto, plantea que la autonomía debe ser definida en términos de los costos materiales generados por la confrontación. Tal cual se explicó en las líneas que preceden las determinaciones autonomistas de los países latinoamericanos y principalmente Argentina, entrañaron, según su óptica, posturas contestatarias o de resistencia frente a los intereses céntricos. Como puede notarse, el autor no suministra un concepto de autonomía, sino que sugiere el criterio para definirla y, a la vez, comprender las implicancias de las conductas autonómicas.

Sin embargo, se torna conveniente señalar que sostener, tal cual lo hace el académico, que la autonomía deba ser considerada en términos de los costos materiales que los intentos autonómicos pudieran acarrear, implica, en consecuencia, subordinar la búsqueda de la autonomía a la consecución de un propósito económico; o lo que es lo mismo, aceptar la condición de dependencia a cambio de una meta pecuniaria trazada.

En los últimos años, especialmente luego del colapso de 2001-2002, el autor formuló una serie de interpretaciones que pueden ser entendidas como una actualización de las premisas de su elucubración:

- Señaló que las condiciones sistémicas y, principalmente, la orientación que exhibían los intereses de la potencia hegemónica habían contribuido a generar un escenario que tornaba factible la ampliación de los márgenes de maniobra de los países de la región<sup>45</sup>. Producto de la desorganización global que reflejaba un régimen internacional en crisis, el desenvolvimiento autónomo de las unidades periféricas había dejado de ser una quimera para convertirse en una posibilidad, cuya concreción no representaba una consigna inviable.

Con este razonamiento, el intelectual, a la vez que refuerza su perspectiva realista al reafirmar la incidencia que los países poderosos ejercen sobre la configuración del sistema internacional, se acerca a las miradas clásicas sobre la autonomía al reconocer que el orden propiciado por el actor dominante ofrece resquicios que pueden ser usufructuados por los Estados débiles, en aras de la incorporación de una cuota de autonomía a su accionar exterior.

- Después de describir al país como un 'actor paria' al borde de la desintegración<sup>46</sup>, calificó su actuación internacional como el desempeño externo propio de un 'Estado parasitario'<sup>47</sup>, en el cual la política doméstica influye sobre el desenvolvimiento exterior. En la opinión del teórico, en esta clase de Estados, las contingencias internas presentan tal complejidad que sobrepujan a cualquier iniciativa internacional. Por ello, la necesidad de brindar una respuesta resolutive frente a los efectos dimanados de los problemas que comprometen el desarrollo socioeconómico y que, en algunos casos, hasta jaquean la supervivencia institu-

<sup>45</sup> Véase: ESCUDÉ, Carlos, "A río revuelto: autonomía periférica en un contexto de desorden global", *Agenda Internacional*, Año 1, Núm. 1, 2004, pp. 1-5. Disponible en: <http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n1/0101.pdf> Fecha de consulta 02-09-2013.

<sup>46</sup> Véase: ESCUDÉ, Carlos, "Argentina: A 'Parasite State' on the Verge of Disintegration", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 15, Núm. 3, 2002; pp. 453-467.

<sup>47</sup> ESCUDÉ, Carlos, *El Estado parasitario: argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior*, Ed. Lumière, Buenos Aires, 2005. ESCUDÉ, Carlos., *Festival de licuaciones: causas y consecuencias de la pobreza en la Argentina*, Ed. Lumière, Buenos Aires, 2006.

cional del país, condicionan significativamente la capacidad de los gobiernos de turno para diseñar e implementar alternativas de política externa<sup>48</sup>. Asimismo, el ascenso incesante de China lo condujo al replanteo de algunos de los términos de su oferta realista periférica. En virtud de ello, se aprecia, en sus argumentaciones más recientes, una flexibilización de la consigna referente a la armonización que Argentina debía efectuar de sus definiciones externas con respecto a los objetivos internacionales de Estados Unidos. Persiste, en cambio, la relevancia conferida a la idea de no confrontación. Por lo tanto, puede aseverarse que este último aspecto, es decir la eliminación del sesgo antagónico en la política que el Estado argentino dirige hacia el mundo desarrollado, perdura como la premisa central de su aportación teórica.

Considera que el creciente protagonismo mundial de China abre una nueva oportunidad para la inserción internacional de Argentina:

*... afortunadamente, nos encontramos en los umbrales de una nueva era histórica que puede mejorar nuestra inserción mundial. La estrella estadounidense se eclipsa y la potencia ascendente que ya ocupa el segundo puesto en la economía mundial es, como sabemos, un país complementario del nuestro. Como Gran Bretaña en el primer período, China necesita del tipo de producto que nosotros exportamos más competitivamente* <sup>49</sup>.

Interpreta que el curso de la vinculación dispone a su favor de la complementariedad existente entre las respectivas economías de Argentina y China. Apunta, en este sentido, que la potencia oriental “se complementa económicamente con nuestro país y con otros de la región”<sup>50</sup>. Empero, recomienda que los ‘decisiones’ en materia de política exterior aborden con cautela la relación, sin olvidar el aprendizaje proveniente de la propia experiencia que alberga la historia externa de Argentina. Anticipa, por ende, que resulta “imperioso procesar las lecciones del pasado con realismo”<sup>51</sup> ya que, en su parecer:

*... nada garantiza que nuestra relación con China llegue a ser tan fructífera como lo fue nuestro vínculo con Gran Bretaña entre 1880 y 1914. Pero la perspectiva existe y debemos sacarle el máximo provecho. En este tren, ayuda que las relaciones diplomáticas sino-argentinas hayan sido amistosas desde su establecimiento en 1945* <sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Véase: ESCUDÉ, Carlos, *op. cit.*, 2005.

<sup>49</sup> ESCUDÉ, Carlos, “China, una oportunidad histórica”, diario *La Nación*, edición del 26-07-2011. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1392370-china-una-oportunidad-historica> Fecha de consulta 27-09-2013. También véase: ESCUDÉ, Carlos, “China y las etapas históricas de la inserción internacional de Argentina”, *Agenda Internacional*, Núm. 26, 2011; y ESCUDÉ, Carlos, *Principios de realismo periférico: vigencia de una teoría argentina ante el ascenso de China*, Ed. Lumière, Buenos Aires, 2012.

<sup>50</sup> ESCUDÉ, Carlos, “China, una oportunidad histórica”, *op. cit.*

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

### II.3. Renovación

El resurgimiento de la preocupación por la autonomía, operado en los primeros años de esta centuria, coincidió con la relevancia que, por entonces, los gobiernos de la región comenzaron a conferirle a la convergencia política y a la articulación de iniciativas comunes<sup>53</sup>. La exploración autonómica recupera su lugar como una inquietud académica central dentro del andamiaje epistemológico referente al estudio de la política exterior argentina. Este proceso se despliega en una etapa signada por los cuestionamientos a la orientación internacional que observaron las presidencias Menem y De la Rúa y por el descrédito que afectó al realismo periférico, precisamente, por su asociación con la dimensión externa de aquellas gestiones.

#### II.3.1. La interacción en el espacio regional

Una de las propuestas de mayor solvencia que inaugura el ciclo de recuperación del móvil autonomista la aportan Russell y Tokatlian con su proposición de la 'autonomía relacional'. Mientras Tokatlian<sup>54</sup> ya había efectuado incursiones teóricas por la cuestión de la autonomía durante los años noventa, para Russell representaba el primer abordaje en profundidad en la materia. En forma similar al criterio de exposición inicial con el cual Escudé presentó su elucubración, Russell y Tokatlian acuden también a la vía de la deslegitimación de los antecedentes teóricos en este asunto, con el propósito de jerarquizar su visión por considerarla superadora de los planteos que la precedieron. Arremetiendo contra el enfoque autonomista de corte puigiano, rotulada por estos especialistas como 'realismo de la periferia' y contra la postura contestaria de Escudé, catalogada por ellos como 'utilitarismo de la periferia', señalan que:

*la noción de autonomía tal como fue concebida por los realistas de la periferia, si bien presenta aportes valiosos, resulta en gran parte anacrónica y que la desarrollada por los utilitaristas de la periferia, si bien introduce aspectos válidos, es limitada e inconveniente como estrategia de política exterior dado que se ocupa de la dimensión negativa de la autonomía*<sup>55</sup>.

Para los autores, estas lecturas, pertenecientes a la visión tradicional sobre la autonomía, se focalizan en la reducción creciente del margen de acción externa que experimentó el Estado<sup>56</sup>. Por tal motivo, resaltan que tales interpretaciones subrayan

<sup>53</sup> COLACRAI, Mirian, "Los aportes de la teoría de la autonomía, genuina contribución sudamericana ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?", en LECHINI Gladis, GONÇALVES, Williams y KLAGSBRUNN, Víctor (Comps.) Argentina e Brasil: venciendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica, Ed. Revan, Río de Janeiro, 2009, p. 43.

<sup>54</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel y CARVAJAL, Leonardo, "Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Num. 28, 1995, pp. 7-31.

<sup>55</sup> RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, "De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *POSTData*, Núm. 7, 2001, p. 87.

<sup>56</sup> RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, "De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: Una mirada Teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, Núm. 21, 2002, p. 175.

el impacto negativo del sistema internacional sobre la autonomía estatal sin advertir, por el contrario, que ese mismo contexto proporciona otras alternativas para el desarrollo de la autonomía<sup>57</sup>.

Las características de los acontecimientos históricos que prosiguieron en el escenario internacional que, en su momento, sirviera de fundamento empírico para el desarrollo de aquellos aportes en la cuestión, proporcionaron los componentes fácticos, asimilados como elementos de cambio, sobre los cuales los autores construyeron su interpretación renovada sobre el tópico. A partir de su perspectiva sobre el autonomismo, trataron de ofrecer una actualización de las posibilidades autonómicas de los países periféricos sobre la base de los rasgos que definen al panorama internacional de comienzos del presente siglo. Pues la fisonomía del orden internacional de la centuria actual, producto de las condiciones contextuales de las últimas décadas, fundamentalmente la culminación de la Guerra Fría y el proceso de globalización, incorporó al análisis de la política internacional aspectos no contemplados por aquellas miradas autonomistas tradicionales.

Teniendo en cuenta ese cuadro de situación, se abocan a la tarea de adecuar la reflexión autonómica a los nuevos factores mundiales y regionales mediante una resignificación profunda de la idea de autonomía<sup>58</sup>. Frente a aquellas corrientes autonomistas que representan los antecedentes en la materia, ofrecen una lectura alternativa a la cual denominan 'autonomía relacional'<sup>59</sup>. Para el diseño de esta posición los autores esconden una serie de influencias. Así, su sujeto autonómico se halla conformado por el complejo Estado-sociedad civil en el sentido, y con el alcance, que le confieren la escuela neomarxista y la línea constructivista<sup>60</sup> de Wendt<sup>61</sup>.

Para sus expositores la autonomía relacional debe ser pensada en un 'contexto para la acción', en términos de Cox<sup>62</sup>, es decir, dentro de un marco mutable con el transcurso del tiempo que configura una estructura histórica en donde convergen singulares patrones de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas<sup>63</sup>. Además, extrapolan argumentos y razonamientos trabajados por autorizadas líneas de la teoría política clásica, la sociología política, los estudios de género, la psicología filosófica y social y la teoría del pensamiento complejo<sup>64</sup>.

A modo de aclaración preliminar, necesaria para la explicación de su propuesta, los ensayistas distinguen tres acepciones de la autonomía dentro de las ciencias políticas y las relaciones internacionales

---

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 166.

<sup>60</sup> WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

<sup>61</sup> RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, 2002, p. 166.

<sup>62</sup> COX, R., "Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory", en KEOHANE, R., *Neorealism and its Critics*, Ed. Columbia University press, Nueva York, 1986, pp. 217-225.

<sup>63</sup> RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, 2002, p. 166.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 176.

i) La autonomía como un principio que complementa a la idea de la territorialidad, en un binomio de rasgos que definen a la noción del ‘Estado westfaliano’. Los autores se acoplan a Krasner para describir este alcance. Así, entienden que la autonomía como principio significa que dentro de los límites del Estado los actores externos carecen de autoridad; es decir alude al derecho que le asiste a un gobierno para conservar su independencia frente a estructuras de autoridad externa. Con lo cual puede apreciarse que la norma referida a la no intervención en los asuntos internos de los Estados es, en parte, una derivación de esta concepción de la autonomía como principio<sup>65</sup>.

ii) La autonomía como condición concerniente al Estado-nación en virtud de la cual este último puede articular y alcanzar de manera independiente objetivos políticos. La autonomía representa, según esta mirada, una propiedad de la cual puede disponer o no un Estado y que supone un abanico de posibilidades en cuyos extremos se encuentran la dependencia absoluta o la autonomía total<sup>66</sup>.

iii) La autonomía elevada a la categoría de interés nacional objetivo del Estado. Este significado integra la tríada de intereses esenciales para los Estados junto con la supervivencia y el bienestar económico<sup>67</sup>. Citando a Wendt destacan la incidencia de los intereses nacionales objetivos sobre la política exterior de los Estados al apuntar que constituyen poderes causales que determinan sus acciones<sup>68</sup>.

Russell y Tokatlian se enfocan en el primero y el tercero de los significados por ellos caracterizados. Luego de brindar una noción genérica de la variante relacional de la autonomía proceden a especificarla como ‘condición’ y como ‘interés nacional objetivo’. La autonomía en la especie relacional alude a “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras”<sup>69</sup>. La descripción de la autonomía relacional como condición prácticamente coincide con aquella definición global. En tal sentido la autonomía es concebida como “la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable”<sup>70</sup>.

La consideración de la autonomía relacional como interés nacional objetivo, que comprende, en el parecer de los autores, la preservación y ampliación de grados de libertad y cuya interpretación revela la incidencia que ejerce sobre el pensamiento de aquellos la figura del ‘contexto para la acción’ de Cox, “se funda en un nuevo patrón de actividad, una nueva estructura institucional y un nuevo sistema de ideas e identidades”<sup>71</sup>. Según tal reflexión, “prácticas, instituciones, ideas e identidades- se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en que ‘el otro’, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es”<sup>72</sup>.

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

Los lineamientos principales de la propuesta de la autonomía relacional pueden explicarse a través de los siguientes tópicos:

- Adaptación a las nuevas circunstancias internacionales y regionales

Como se anticipó, la evolución del panorama global obra como un primer punto de partida en las inquisiciones de los autores. A partir del análisis de las definiciones del sistema internacional, que fueron configurándose desde las últimas décadas del siglo pasado hasta plasmarse en el inicio del milenio, los autores consideran que la autonomía merece una reformulación conceptual. Pero, en su criterio, esta reinterpretación debía efectuarse mediante la resignificación de la 'autonomía como condición', es decir como la capacidad de la cual disponen los países "para tomar decisiones sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros"<sup>73</sup>.

Para los expositores del modelo relacional, las transformaciones derivaban, en el orden mundial, de la globalización y de la disolución del conflicto ideológico Este-Oeste, y en el plano subregional de la consolidación de la democracia y el desarrollo de las iniciativas integracionistas. Sin embargo, para esta posición, estos mismos factores condicionan el sentido de la 'autonomía como interés nacional objetivo', en referencia a una autonomía concebida en vinculación con, o frente a, otros intereses de importancia semejante como la seguridad y bienestar y el carácter de las políticas que se confeccionan para satisfacerlos<sup>74</sup>.

Remarcan que las circunstancias que componen aquel panorama, descrito como un nuevo 'contexto para la acción', contribuyen a la proyección y construcción en el ámbito subregional de una autonomía configurada dentro de un marco de relaciones, es decir de una autonomía de tipo 'relacional', sustitutiva de la perspectiva autonómica sustentada en el contraste o la oposición<sup>75</sup>.

Comentan que, en forma similar a las reflexiones autonómicas que la precedieron, elaboradas a partir de la consideración de componentes contextuales correspondientes a un orden mundial diferente, la variante relacional no resulta ajena a la posición de los países dentro de la estructura de poder mundial, como así tampoco al uso que los Estados efectúan de sus recursos de poder. Aclaran, no obstante, que la tipología relacional le confiere también relevancia a otros factores que repercuten sobre los patrones modales de los vínculos interestatales, principalmente las redes, normas e institucionales que los relacionan y las características de los países<sup>76</sup>.

Por ello manifiestan que la variante relacional no importa una visión idealista que pretenda desconocer la asimétrica distribución de poder a escala mundial, las desigualdades implicadas en esa desequilibrada asignación de recursos y, por ende, las disímiles oportunidades y posibilidades que supone tal asimetría. Más aún, consideran que la mecánica autonomista relacional deviene en un elemento útil y eficaz para enfrentar ese panorama de desequilibrios y diferencias<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, *op. cit.*, 2002, p. 175..

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 176.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

- Supresión del carácter antagónico de las estrategias autonómicas

En el diseño relacional la autonomía se despoja de la idea de oposición y de su sesgo individualista. Desde esta posición, tanto la conservación de la parcela de autonomía como el incremento de los márgenes de acción no pueden derivar de prácticas nacionales o subregionales destinadas al aislamiento o que se hallen inspiradas en criterios de autosuficiencia o de oposición.

Dado el panorama global de comienzos de la actual centuria, los autores estiman que estas estrategias presentan escasa factibilidad, además de no ser recomendables<sup>78</sup>. Entienden que una lectura de esa naturaleza se aproximaría a los enfoques clásicos fuertemente arraigados en el realismo y el neorrealismo, en donde la autonomía aparecía vinculada con la idea de autosuficiencia, con la tendencia a una reducida intervención en esquemas cooperativos y con la inclinación a elaborar identidades colectivas y conformar regímenes internacionales a partir de un criterio de oposición<sup>79</sup>.

Interpretan que esta óptica debería prevalecer en la política internacional de los Estados de la subregión. Justamente, consideran que el nivel de autonomía de una acción de política externa en Sudamérica no puede mensurarse a partir del grado de oposición a las pretensiones de Estados Unidos<sup>80</sup>. Pues razonan que si la autonomía es comprendida como “la habilidad de un país para poner en práctica políticas que sirvan a sus intereses manteniendo y ampliando sus grados de libertad”<sup>81</sup>, carece de sentido que “esta práctica coincida o no con los intereses de Estados Unidos o de otros países”<sup>82</sup>.

En consecuencia, según esta mirada, es posible imaginar un supuesto de un elevado carencia autonómico con un nivel considerable de concordancias con Washington, pues la autonomía no se encuentra definida por el alto o bajo nivel de confrontación u oposición, sino por la capacidad propia para diseñar e implementar políticas favorables a la realización del interés nacional<sup>83</sup>.

- Interacción regional y actuación multilateral

Para el modelo relacional la actuación coordinada es asumida como una alternativa funcional en la búsqueda de la autonomía. Justamente, la interacción adquiere un valor significativo en este esquema, en el cual se concibe que la autonomía pueda ser alcanzada mediante una estrategia de internacionalización o regionalización más que de nacionalización<sup>84</sup>.

En este sentido, el ámbito sudamericano configura el espacio inmediato para articular estrategias de cooperación dirigidas a acrecentar el margen de autonomía. Los autores argumentan que la globalización, la culminación de la Guerra Fría y los

<sup>78</sup> *Ibidem*, pp. 176.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 182.

procesos de integración y democratización que caracterizan a la región, han transformado el marco para la acción de los países de Sudamérica<sup>85</sup>. Por tal motivo, sostienen que la actuación interactiva con los Estados del área conforma el primer círculo externo para el ejercicio de la autonomía relacional. La implementación del diseño autonómico hacia un escenario extra-regional dependerá, en opinión de los ponentes de la modalidad relacional, de dos factores ajenos a Sudamérica, que pueden desempeñarse con relativa independencia entre sí: a) de la cultura que prevalezca en la anarquía internacional y b) de la política de Estados Unidos hacia la región<sup>86</sup>.

Consideran que los procesos de integración económica activados en los últimos años presentan fundamentos diferentes con respecto a las iniciativas desplegadas en décadas anteriores. Calificando de cualitativa la distinción entre estas dos etapas, interpretan que la integración clásica, orientada en la perspectiva del realismo de la periferia, buscaba conservar y profundizar el modelo de industrialización en una escala regional o subregional mediante un diseño caracterizado por barreras proteccionistas y marcada participación del Estado. La integración desplegada recientemente, en cambio, se vincula a las tendencias de reforma estructural y apertura económica ejercitadas en la región y exhibe “un creciente nivel de interdependencia intrarregional, de integración física y energética y de convergencia política”<sup>87</sup>.

La versión relacional también se halla imbuida de un espíritu democrático. En consecuencia, se sustenta en identidades cívicas amplias que comprenden la incorporación e incidencia de las sociedades nacionales en las decisiones sobre cuestiones internacionales; y su desenvolvimiento requiere de un sistema de creencias que respete y promueva la libertad humana<sup>88</sup>. Este componente democrático se aprecia en el convencimiento sobre los beneficios que puede reportar la creación de normas y regímenes que incorporen la idea de bien común. Interpretan los internacionalistas examinados que las instancias normativas e institucionales así configuradas, junto con el fortalecimiento de las instituciones internas de los países, pueden contribuir a la superación del déficit democrático con el propósito de afrontar los efectos perjudiciales de la globalización<sup>89</sup>.

- Interpretación amplia y diversificada de la autonomía

El enfoque bajo análisis procura describir una extensa cobertura, ya que no se circunscribe a la consideración del accionar de los Estados como única variable para considerar en el proceso de inserción autonómica. Precisamente, una de las notas que particularizan el concepto de la autonomía relacional procede de la relevancia que se asigna, en tal construcción, a los agentes no estatales. La mirada relacional reconoce la influencia que ejerce sobre el desenvolvimiento de los acontecimientos mundiales el desempeño de algunas unidades diferentes al Estado<sup>90</sup>, lo cual implica, a su vez, admitir que la realidad internacional no es sólo un producto privativo de la

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 182.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 183.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 180.

interacción estatal. Estiman que la autonomía no debe limitarse a la óptica que le imprimieron los realistas y los utilitaristas de la periferia, en cuanto se referían, en términos exclusivos, a la práctica externa de los Estados, sino que debe enriquecerse a la visión autonomista con el examen del rol, cada vez más relevante, que observan los actores no estatales dentro de la política internacional<sup>91</sup>.

Del mismo modo la amplitud de la indagación implicada en la vertiente relacional se advierte en la atención que le destinan al impacto de los factores internos en las alternativas autonómicas de los actores sudamericanos. Reconocen, en consecuencia, las repercusiones de los condicionamientos domésticos sobre la conservación del capital autonómico y sobre las posibilidades de concreción de las expectativas de ampliación de los márgenes de maniobra<sup>92</sup>. Dentro de los componentes domésticos con injerencia en la cuestión, los autores mencionan a la capacidad de adaptación a las circunstancias económicas y tecnológicas mundiales, la estabilidad política, la solidez de las instituciones y la competencia de las élites<sup>93</sup>.

### **II.3.2. El 'realismo sistémico estructural' y la herencia 'puigiana'**

Una de las contribuciones recientes en esta propensión dirigida a la reinstalación del móvil autonomista en el debate de la política exterior argentina la proporciona el 'realismo-sistémico-estructural' propugnado por Dallanegra Pedraza. Los argumentos sustanciales de este planteo pueden consultarse en publicaciones realizadas por el autor en diversas revistas latinoamericanas especializadas<sup>94</sup>; los cuales fueron también reproducidos en un libro por él editado en el año 2009. La búsqueda de la autonomía inspira plenamente la construcción realista sistémica estructural, en la cual la política exterior adquiere el carácter de un instrumento destinado a la construcción de poder, pues el protagonismo central en tal formulación lo asumen los Estados débiles.

Algunos autores, tal el caso de Simonoff<sup>95</sup>, rotulan precisamente a Dallanegra Pedraza como el referente principal del realismo sistémico estructural al considerarlo un producto de su acervo literario. Empero el propio Dallanegra se auto-asigna un rol de continuador de tal lineamiento teórico puesto que individualiza a Juan Carlos Puig como el primigenio exponente del realismo en su versión sistémica estructural. Manifiesta que tal proposición constituyó una elucubración urdida por Puig a través de una interpretación que, a modo de simbiosis intelectual, incorporaba elementos del realismo según la posición de Morgenthau y de la visión sistémico-estructuralista

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> Véase, entre otros: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, "Realismo sistémico estructural. La política exterior como construcción de poder", *Studia Politicæ*, Núm. 15, 2008, pp. 31- 73. DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, "Toma de decisiones y construcción de poder desde el Realismo sistémico estructural", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Núm. 104, Coordinación de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México, 2009 (a), pp. 11-50. DALLANEGRA PEDRAZA, Luis., *op. cit.*, 2009 (b).

<sup>95</sup> SIMONOFF, Alejandro, *op. cit.*, 2012, p. 51.

de Kaplan, con el propósito de ofrecer una herramienta cognitiva que brindara colaboración en la elucidación de las alternativas de las cuales disponían los actores periféricos para superar sus factores restrictivos. De esta forma, apunta que:

*en la Argentina, quien ha desarrollado el realismo-sistémico-estructural, ha sido Juan Carlos Puig, conectando la perspectiva del realismo de Hans Morgenthau desde un punto de vista crítico -bajo la idea que había que corregir su atomismo-, con el estructuralismo-sistémico aportado por Morton Kaplan; desarrollando un sistema analítico, al estilo de los planteos hechos por Philippe Braillard, en el que se procura un desarrollo teórico basado en un "sistema de respuestas" -poder/no poder- vinculado a un "sistema de preguntas"; orientado a establecer los condicionantes a la política exterior*<sup>96</sup>.

Si bien Dallanegra se aboca a la tarea de perfeccionar la técnica desarrollada por Puig en lo referente a esta vertiente realista, lo cierto es que sus aportes suponen un grado de profundización de aquellos fundamentos iniciales, al punto tal de que puede interpretarse que también ha contribuido a enriquecer el desarrollo específico del tema al suministrarle una dosis de contenido innovador. Precisamente, como se acaba de expresar, la oferta realista en sintonía sistémico-estructural implica un atajo entre el realismo de corte clásico y la óptica sistémica.

De esta manera, a través de un proceso de mixtura y adecuación temática, la propuesta de Dallanegra extrae, consciente y decididamente, componentes y percepciones de ambos desarrollos teóricos. Esta combinación de visiones se manifiesta en la formulación del académico a través de la adopción de un criterio enrolado en el realismo pero que, a la vez, captura de la posición sistémica su perspectiva de alcance genérico sobre el contexto global, nutriéndose también de los avances alcanzados por esta vertiente en lo concerniente a la distinción de las interconexiones entre los segmentos del sistema. En esa dirección, el autor expone que mediante su alternativa teórica se propone:

*mostrar una perspectiva basada en la cosmovisión realista, en forma totalizadora, contemplando la incidencia del "poder" como una variable central en las características y el funcionamiento del sistema mundial, a la vez que necesaria para la elaboración e implementación de una política exterior. Por ello la idea de "realista", por la cosmovisión desde la que parto; "sistémica" por la perspectiva "totalizadora" e interconectada, privilegiando la "estructura" del sistema, caracterizada por el entramado de "poder" como factor condicionante de las acciones y las interacciones, a la vez que del orden y su "institucionalización" normativa*<sup>97</sup>.

La perspectiva sistémica, que complementa la adhesión a la cosmovisión realista, le posibilita a la formulación teórica de Dallanegra valerse de una consideración acabada de la dinámica que presenta la 'estructura' dentro del sistema internacional. Con esto, desde luego, su elaboración ofrece una cobertura interpretativa más

<sup>96</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, L., *op. cit.*, 2009 (a), p. 84.

<sup>97</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, L., "Prólogo", en Dallanegra Pedraza, L., *op. cit.*, 2009 (a), p. 4.

amplia y completa, liberándose, así, del riesgo de acudir excesivamente a un enfoque centrado en el Estado. Sostiene que:

*el realismo-sistémico-estructural, considera a las instituciones internacionales como el producto de una estructura de poder que las implementa para cristalizar un orden alcanzado de hecho, resultado de un proceso de “pugna” entre los actores del sistema, en forma asimétrica, y no como las generadoras de ese orden*<sup>98</sup>.

Identifica el autor dos confusiones cuyo esclarecimiento constituyen puntos de partida de observancia ineludible para recorrer apropiadamente la senda de la postura realista sistémico-estructuralista.

i) Una de ellas se refiere a la asociación indebida que suele efectuarse entre teoría y cosmovisión.

Este equívoco, en su criterio, se advierte cuando se interpreta al realismo como una teoría en vez de apreciarlo como una cosmovisión. Tal confusión, distorsiona muchas veces el análisis y conduce a conclusiones inexactas, como sucede cuando se califica al realismo como una postura teórica caduca, inadecuada para explicar los rasgos actuales del sistema internacional. Sin embargo debe aclararse, según el autor, que *cuando uno habla de realismo, no está hablando de un teoría, sino de una cosmovisión desde la que uno se ubica para desarrollar teorías que denomina ‘realistas’, sean éstas sistémicas o no*<sup>99</sup>.

ii) Otra es la remisión a la obra de Tucídides para fundar posiciones reacias al desarrollo de alternativas autonómicas por parte de los actores débiles.

Acota, en este rumbo, que algunas posturas consideran que la frase contenida en el ‘Diálogo de Melos’ de Tucídides referente a que ‘los poderosos hacen lo que pueden los débiles sufren lo que deben’, importa un ‘sometimiento’ del más débil al más fuerte liso y llano<sup>100</sup>. Añade al respecto que la alusión del sufrimiento de los débiles (‘sufren lo que deben...’) no significa un mandato de sumisión, sino la carencia de una actitud prudente en el actor débil. Por lo tanto para Dallanegra:

*Tucídides habla de un realismo prudente, basado en el concepto de la autonomía racional cuyos límites están dados por la idea de las consecuencias posibles. Qué es lo que se puede y qué es lo que no se puede hacer en determinadas circunstancias es una cuestión empírica, que se resuelve apelando a la experiencia*<sup>101</sup>.

Transitando los carriles abiertos por la lógica de la dependencia, este investigador resalta que el proceso de incorporación de conocimiento específico en esta área disciplinaria también se encuentra alcanzado por la misma tónica que caracteriza a la problemática de la dependencia. Esto es así, ya que el fenómeno de la condición dependiente de la periferia es abordado a través de los armazones técnicos y cognoscitivos propiciados en el mismo escenario céntrico. Tal situación conduce a

<sup>98</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, L., op. cit., p. 68.

<sup>99</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, L., “Prólogo”, en Dallanegra Pedraza, L., op. cit., 2009 (a), p. 4.

<sup>100</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, L., op. cit., 2009 (a), p. 101.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 19.

un abordaje reflexivo insuficiente de la cuestión de la dependencia, puesto que se emplea en tal labor un bagaje conceptual y teórico inadecuado para comprender la realidad de la dependencia. Es decir, que el estudio de la dependencia es en sí mismo dependiente de los aportes céntricos. Al respecto, Dallanegra comenta, que resulta:

*frecuente que predomine la bibliografía de los dominantes en los sistemas educativos universitarios, postuniversitarios e instituciones de investigación de la periferia, en la que se muestra el funcionamiento del mundo, siguiendo criterios que el dominante establece, mostrándolos como “cosmovisión” (...) De acuerdo con esto, la mayoría de los analistas de la “periferia”, tienen una visión “céntrica” de la problemática mundial, en vez de hacerlo desde la problemática de la “periferia”; especialmente aquellos que han sido formados en el “centro” o tienen algún tipo de vínculos con el centro, “adoptando” sus conocimientos -porque gozan del prestigio de la excelencia que les da el poder independientemente de la “verdad”-, en vez de “adaptarlos”<sup>102</sup>.*

Pero su postura crítica en este punto no se limita a la búsqueda de una explicación en la actitud céntrica dentro de tal entramado, desligando de su grado de participación al propio sector dependiente. Por el contrario lejos de victimizar a los dependientes, procede a destacar la postura equívoca adoptada por los mismos periféricos. Manifiesta en relación a ello:

*así como el ‘centro’ ignora en sus análisis a la periferia, salvo que lo afecte en lo económico o en su seguridad, la periferia ignora a la periferia al “adoptar” una visión ‘céntrica’. Los analistas ‘periféricos’ solo ven ‘problemas’ en la periferia, acompañando la visión ‘céntrica’. Lo que no se tiene en consideración, es que los problemas del ‘centro’ pueden afectar a la periferia, por lo que ésta debe aprender a desligarse del ‘centro’ y generar su propia vía<sup>103</sup>.*

El planteo de Dallanegra exhibe la profunda influencia recibida de la construcción autonómica de Puig. Sin embargo, el autor no se perpetúa en un recorrido ensimismado por los mismos senderos conceptuales a los cuales adhiere, sino que pretende, sin apartarse de la línea ‘puigiana’, suministrar interpretaciones adecuadas a las condiciones actuales. De esta forma, reconociendo su pertenencia intelectual al enfoque autonomista y sirviéndose de determinadas premisas y aseveraciones de dicha perspectiva, decide intentar perfeccionar aquellos desenvolvimientos autonómicos a partir de sus propios hallazgos teóricos. Esto puede advertirse cuando profundiza en la visión sistémica, oportunidad en la cual utiliza la terminología ‘puigiana’ de origen ‘trialista’ (‘reparto’, ‘repartidores supremos’, ‘recipiendarios’, etc) para explicar el funcionamiento del sistema internacional. Enseña de este modo que:

*los actores son los que, a través de su poder -asimétrico- y voluntad, asignan a los recipiendarios –los que carecen de poder suficiente– lo que ‘pueden’ y lo que ‘no pueden’, generando ‘principios supremos*

<sup>102</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, L., *op. cit.*, 2009 (a), p.7.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

*de reparto' o regímenes; mientras que las instituciones internacionales, las 'reguladoras' de los principios de reparto, se encargan de que se cumpla lo que generan los repartidores, pero no tienen capacidad de generación de reglas, más allá de que en algunos casos así parezca. Los repartidores son los 'árbitros supremos', ya que al no haber un Estado mundial, la capacidad de 'gobierno' del sistema la ejercen de forma arbitraria los más poderosos en forma competitiva y, en ciertos casos, conflictiva -v. gr. la 'Guerra Fría'-.<sup>104</sup>.*

Considera Simonoff que la visión de Dallanegra, proporcionó un aire de renovación a la propuesta autonomista, pues, en su criterio, terminó revitalizando al autonomismo sobre la base de una argumentación que reconoce como su eje rector al poder y su lugar dentro de la política exterior de los actores periféricos<sup>105</sup>. Precisamente, Simonoff sitúa a esta última oferta teórica de Dallanegra dentro de una tendencia de restauración de las lecturas sobre la inserción internacional de Argentina en clave autonomista que describe, en su parecer, otra 'crisis paradigmática'<sup>106</sup> en el proceso de teorización sobre la política externa nacional.

Se trata de la inauguración de una nueva revisión, operada desde los primeros años de este siglo, del 'canon paradigmático' que Simonoff identifica con las posiciones 'escudeanas', hasta entonces solventemente instalado en los recintos domésticos del desarrollo de conocimiento específico sobre la disciplina. Entiende que se asiste a una instancia que refleja "la acumulación de anomalías y una contradicción entre los hechos y el instrumento para analizarla, el realismo periférico"<sup>107</sup>, que, en su opinión, supone una dinámica de cuestionamiento y tentativa de cambio de tal envergadura, que autoriza a apreciarlo como un momento crítico en el curso de aquel paradigma. En ese clima de rebelión intelectual contra la vigencia del paradigma mencionado, uno de los impactos intentó asestarlo la restauración de la óptica realista sistémica estructural propugnada por Dallanegra Pedraza.

### III. Comentarios Finales

Como pudo apreciarse el enfoque autonomista emergió como un capítulo paradigmático en el conocimiento de la política externa del país a partir de las pioneras aportaciones de Juan Carlos Puig. La doctrina de la autonomía en esta fase inicial es predominantemente un producto 'puigiano'. Como consecuencia de ello, la elaboración autonómica recogió las huellas de las corrientes teóricas que influyeron sobre el pensamiento de este excelso jurista. Puede advertirse, por ende, un marcado sesgo realista en los postulados autonomistas, que si bien no es la única fuente teórica de los mismos, puede sostenerse que es el predominante.

Empero, la impronta que este académico ejerció sobre la formulación autonómica no solo puede detectarse mediante la identificación de las ascendencias teóricas que exhibió aquella visión en su instancia primigenia, sino que, también, puede advertirse

<sup>104</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, L., *op. cit.*, 2009 (b), p. 47.

<sup>105</sup> SIMONOFF, A., *op. cit.*, 2012, p. 52

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

si se observa la perspectiva que impregnó y, a la vez, inspiró a la mirada autonomista. Esta óptica no es otra que la realidad misma de los países dependientes de América Latina, principalmente de las naciones sudamericanas. Desde su génesis la teoría de la autonomía habría de recibir un rasgo del cual no se desprendería, el cual es, precisamente, su origen latinoamericano. El autonomismo es, así, una alternativa teórica procedente de Latinoamérica como respuesta a los problemas anclados en la condición dependiente de los actores regionales.

La propuesta autonomista debió enfrentar severos cuestionamientos que la desplazaron del sitio preferente, que ocupaba dentro del conocimiento específico de la inserción exterior del país. Este proceso de revisión, que habiéndose iniciado a fines de la década del ochenta se extendió hasta los primeros años de la centuria actual, derivó del protagonismo que habían adquirido algunas posiciones de corte utilitarista, dentro de las cuales la versión más acabada la aportó el 'realismo periférico'. Esta teoría, que pretendió convertirse en la 'episteme' fundamental de la proyección estatal externa, propugnaba una práctica exterior esencialmente pragmática y economicista, que asumiera como criterio de actuación la ponderación de los costos y beneficios materiales. Como se vio, esta lectura planteaba una dialéctica entre autonomía y crecimiento económico, en donde la ampliación de los márgenes de maniobra configuraba una consigna incompatible con el logro de un mayor desarrollo económico.

El interés teórico por la cuestión de la autonomía comenzó a transitar, desde la década pasada, un ciclo de renovación, en el cual las actualizaciones se focalizaron en las relevantes transformaciones globales de los últimos años. Los aportes recientes, incluidos dentro de esta restauración del entusiasmo autonomista, le dedican un tratamiento especial a la cooperación política en el espacio regional o subregional. Es cierto que la consideración de la coordinación política ya se encontraba presente en las formulaciones autonomistas clásicas. Sin embargo, la diferencia está dada por el lugar que ocupaba en las elaboraciones iniciales y el papel que desempeña en las interpretaciones renovadas. Si bien en ambas tendencias la integración cumple un rol instrumental, en las contribuciones tradicionales la cooperación política constituía un elemento de complementación con respecto a los componentes medulares de las estrategias autonómicas; en cambio, en los últimos enfoques la conjunción de acciones aparece como una variable crucial en torno a la cual se erige la reflexión autonomista.

## **II. BIBLIOGRAFÍA**

# II.1. RECENSIONES

## Cultura y civilización universal. Hacia un nuevo orden cultural

- Sonia Valle de Frutos (introducción de Adabelto Santana)

(Erasmus Ediciones, Barcelona, 2011, 133 páginas)

*Cultura y civilización universal. Hacia un nuevo orden cultural* analiza las principales teorías sociales que estudian la cibercultura y la civilización en la red. El presente libro supone una continuación al trabajo previo realizado por la autora, *Cultura y civilización. Un acercamiento desde las Ciencias Sociales* publicado en 2008 por Biblioteca Nueva donde se exploró cómo los conceptos de cultura y civilización han sido estudiados a lo largo de la historia desde distintas disciplinas de las Ciencias Sociales (Antropología, Sociología, Historia, Comunicación y Relaciones Internacionales). En su nueva obra, Valle sugiere que Internet puede estar modificando los significados acerca de cómo la cultura y la civilización han sido tradicionalmente entendidos, y por lo tanto, creando una nueva ciberrealidad.

El libro se encuentra dividido en seis capítulos en los cuales la autora traza un recorrido que tiene como punto de partida la evolución de estos conceptos en el tiempo (capítulos uno a cuatro) y como punto de destino un análisis crítico acerca de cómo se entiende y se mide la cultura por dos organismos internacionales, la Unión Europea (EU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, capítulos seis a ocho). Dependiendo de los intereses del lector, los capítulos más pragmáticos pueden ser considerados como los más relevantes, pues muestran una visión práctica acerca de lo que los organismos internacionales entienden por cultura. Sin embargo, las dos contribuciones más importantes de Valle se encuentran en el esfuerzo teórico llevado a cabo para superar las tradicionales barreras impuestas por las disciplinas. El enfoque de Valle apuesta por

un marco multidisciplinar desde el que estudiar estos fenómenos. Cabe añadir que crea el neologismo cibertransculturación y sugiere que Internet puede ser el espacio donde estén teniendo lugar los procesos de transculturalización.

En el primer capítulo, “Desde la cultura a la cibercultura”, la autora hace un repaso del conocimiento existente sobre el concepto de cultura tal y como ha sido estudiado por la ciberantropología (Escobar, Hakken, Budka and Kremser), la comunicación social virtual (Martín Barbero) y la cibernociología (Levy y Castells). En un esfuerzo por superar las tradicionales deficiencias que el estudio de la cultura ha tenido cuando ha sido investigado desde las mencionadas disciplinas, Valle propone una sugerente definición multidisciplinar. El objetivo del análisis de la cultura y la ciber-civilización es diferenciar claramente cada concepto, así como la noción de la cibercultura con respecto a la cultura *off-line*. Con este punto de inicio, Valle realiza una concisa descripción acerca de cómo ha sido estudiado este fenómeno en Internet en lo que desde los años noventa ha sido denominado como cibercultura.

El segundo capítulo, “Desde la civilización a la civilización digital”, mantiene la misma lógica sistemática de revisión del concepto de civilización a través de las diferentes disciplinas desde la que ha sido estudiada por los académicos. La autora se detiene en aquellos autores considerados puntos de referencia en sus respectivas áreas de conocimiento: Relaciones Internacionales (Calduch), Sociología (Castells) y Comunicación (Negroponte). Posteriormente, señala que las diferencias entre la civilización y un proceso de cibercivilización potencial se encuentran en el dinamismo intrínseco de ésta última, debido a la disolución del espacio y del tiempo que tiene lugar en la ciberesfera. No obstante, ambos fenómenos tienen similitudes. En la constitución de sus identidades, los elementos espirituales son de una importancia clave. Según Spengler, la transvalorización es el proceso por el cual los valores culturales particulares se convierten en valores universales o, como lo denomina Valle, civilizacionales. Precisamente, es en este capítulo donde se aprecia el posicionamiento ideológico de Valle con respecto al fenómeno: la autora argumenta que se está gestando una cibercivilización.

Posteriormente, en los capítulos tres (“Desde los procesos de transculturación...”) y cuatro (“A la cibertransculturación”), se expone el núcleo de su trabajo. Valle sugiere que Internet se está convirtiendo en el marco para este proceso de cibercivilización. Tal y como se ha visto en capítulos previos, se aporta evidencia teórica citando a los clásicos en la materia. El objetivo de este proceder es determinar si la investigación previa resulta útil para estudiar esta nueva realidad, tesis ante la cual Valle ofrece una respuesta positiva. Asimismo, se hace un repaso de la utilización del término “multiculturalismo” y cómo el sobreuso del concepto ha dado lugar a la actual confusión teórica.

El proceso de la transculturación online tiene suficientes características en sí mismo para ser considerado una nueva realidad, y por tanto la autora crea el ya mencionado neologismo, “cibertransculturación”. La cibertransculturación tiene lugar en las comunidades virtuales, las redes sociales y los blogs. Valle asegura que a diferencia de otros procesos de transculturación, Internet crea un sistema integrado de comunicación. La creencia en la existencia de un proceso de cibertransculturación potencial no ciega a la autora a la hora de admitir que el entendimiento no se encuentra asegurado en este nuevo ambiente virtual. Según Valle, esto sucede porque no hay una

auténtica relación entre culturas, tal y ocurre cuando dos o más culturas entran en contacto. En la red, las interacciones son la única forma de relacionarse. De hecho, Valle asegura que esta es la característica principal que diferencia el proceso tradicional de transculturación con su manifestación virtual.

Los siguientes capítulos, “Alcance de la dimensión cultural en la Unión Europea” (capítulo 5) y “Alcance de la dimensión cultural en la UNESCO” (capítulo 6), se desarrollan como una examinación de las políticas culturales llevadas a cabo por ambas instituciones. Tomado en su conjunto, el valor de estos capítulos reside en el análisis crítico que la autora realiza acerca de algunos indicadores, si bien el lector puede encontrar que el contenido de estos capítulos no se encuentra estrictamente relacionado con el resto del libro. Ni la Unión Europea ni la UNESCO entienden la cultura como ha sido conceptualmente descrita en capítulos anteriores. Cabe añadir que la medición llevada a cabo por la UE es de índole cuantitativa, algo que Valle estima adecuado; aunque este es un aspecto que tan sólo se comparte parcialmente. Es decir, a pesar de apreciar el esfuerzo por el intento de buscar medios para medir la cultura, descartar el uso de la metodología cualitativa resulta, desde una perspectiva constructivista, renunciar a comprender el significado de lo que la cultura significa.

En general, se trata de un texto bien escrito, conciso y directo en sus objetivos, caracterizado por su desarrollada precisión. Los argumentos se presentan y justifican de un modo ordenado que facilita la comprensión. Sin embargo, en ocasiones, las frases son más largas de lo deseado.

En conclusión, el esfuerzo teórico de Valle por crear un nuevo marco desde el cual estudiar la cultura y la civilización resulta pertinente. No obstante, sin un trabajo empírico que demuestre sus hipótesis, parte de su análisis puede ser percibido como excesivamente ambicioso. Hasta el momento existe poca evidencia empírica realizada y falta una perspectiva histórica para determinar si la cibercultura está realmente modificando la cultura offline y la civilización en el modo en que Valle sugiere que la escritura modificó la comunicación. La importancia concedida a Internet y, por tanto, a un proceso potencial de cibertransculturalización obtendrá el mérito que merece cuando un trabajo de campo sostenga sus hallazgos teóricos. En este aspecto, su obra puede inspirar a otros para iniciar la necesaria verificación empírica, tal y como sucedió con su libro previo, donde Ferreiro<sup>1</sup> puso en práctica una investigación intercultural desde la disciplina de las Relaciones Internacionales. El libro es, sin duda, un buen punto de partida que parece encaminado en la dirección correcta. Se trata de una lectura recomendable para todos aquellos interesados en comprender el actual mundo digital, así como para académicos ávidos de sobrepasar las barreras disciplinarias y aprovechar un valioso marco teórico.

Lucía Ferreiro Prado

---

<sup>1</sup> FERREIRO PRADO, L.: *Migraciones internacionales e influencia cultural: españoles y marroquíes en la Comunidad Autónoma de Madrid*. Tesis doctoral. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2011.

# Temas introductorios al estudio de Relaciones Internacionales

- Ileana Cid Capetillo (coordinadora)

(FCPyS-UNAM, México D.F., 2013, 195 páginas)

La problemática teórico-metodológica en Relaciones Internacionales, conforma un área que suele causar grandes confusiones entre los y las estudiantes que inician su etapa de acercamiento y formación en nuestra disciplina. La pregunta tradicional que en primer lugar surge cuando toca enfrentarse a esta asignatura es: “¿y para qué sirve la teoría?”. Sin lugar a dudas, los profesores de esta área nos encontramos frente a un reto mayúsculo a la hora de afrontar este cuestionamiento, puesto que dependiendo de la respuesta que seamos capaces de transmitir, estaremos influyendo en dos sentidos.

El primero, la forma en que nuestras y nuestros estudiantes percibirán la utilidad y conformación de un pensamiento crítico en la construcción de explicaciones de la realidad internacional. El segundo, la forma en que esas explicaciones pasarán de ser meramente descriptivas a poder constituirse como una parte de la construcción del conocimiento y por tanto de la manera en que los seres humanos definimos las interacciones sociales llevadas a cabo en una realidad concreta.

En este escenario, Ileana Cid Capetillo ha coordinado la obra *Temas introductorios al estudio de Relaciones Internacionales*, obra que representa la aportación de las concepciones sobre cómo abordar los inicios a la disciplina por parte de seis académicos, todos ellos con una amplia trayectoria. Consideramos importante resaltar que este libro es el resultado de un proyecto para la innovación y el mejoramiento de la enseñanza, encaminado a fortalecer el área teórica de Relaciones Internacionales<sup>1</sup>. Un área que como ya se ha mencionado anteriormente, sin lugar a dudas tiene un déficit de popularidad entre los y las jóvenes que se inician en su estudio, e incluso entre algunos de los ya llamados especialistas de nuestra disciplina, que al no hacer uso de un marco teórico simplemente caen en la presentación de sus opiniones.

En este contexto es que radica el primer gran aporte del libro que aquí reseñamos: presentarse como una obra que ayudará a la comunidad estudiantil que está

---

<sup>1</sup> Proyecto “La enseñanza de la Teoría de Relaciones Internacionales para un mundo en transición”, Programa de Apoyos a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME) de la Dirección General de Personal Académico de la UNAM.

empezando a adentrarse más profundamente en el conocimiento de la disciplina, y hacerlo de una manera sistematizada gracias a la estructura de la obra; que, como acierto de la coordinadora, sigue el guion establecido en la mayoría de los programas introductorios al acercamiento teórico de Relaciones Internacionales.

Este guion tiene una lógica formativa muy simple, pero que muchas veces se deja de lado o se asume como obvia en los antecedentes académico-formativos de los y las estudiantes, cuando la realidad es que no es del todo clara. Esta lógica la podemos encontrar perfectamente ejemplificada en las tres primeras contribuciones de la publicación, que responderían a las siguientes preguntas:

Primera pregunta. Si Relaciones Internacionales es una disciplina científica, ¿qué la hace serlo? La respuesta nos la da Roberto Peña en el mismo título de su artículo: “El debate del método en la disciplina de Relaciones Internacionales: ordenando el caos”.

Segunda pregunta. Si Relaciones Internacionales tiene un método que la hace ser científica, ¿cuál es el objeto material de estudio en el cuál se aplica ese método? David Sarquís presenta la parcela de la realidad a la cual se enfoca nuestra disciplina: “El desarrollo de la sociedad internacional: objeto material”, y;

Tercera pregunta. Si Relaciones Internacionales se enfoca en una parcela de la realidad definida como la sociedad internacional, ¿cuáles son las características que la han llevado a presentarse actualmente como una parcela diferenciada dentro de las Ciencias Sociales? Mayra López nos presenta un acercamiento a lo que podría considerarse la historia de las Relaciones Internacionales en su artículo: “Una mirada a la disciplina de Relaciones Internacionales”.

Ahora bien, estas tres primeras contribuciones tienen como eje común el hecho de presentar la especificidad de Relaciones Internacionales dentro del mundo de las Ciencias Sociales, un elemento que, como bien es señalado a lo largo de la obra, representa debate y confusión para los y las estudiantes que inician su formación académica en este ámbito. Aquí particularmente queremos destacar las pertinentes aportaciones tanto de Roberto Peña como de David Sarquís. Por un lado, el primero presentando la construcción del conocimiento de manera ordenada desde lo más abstracto hasta lo más concreto, es decir, desde la perspectiva filosófica, pasando por la teoría del conocimiento hasta la cuestión metodológica en específico. Dicha construcción está presente en todas las ciencias, tanto naturales como sociales, por lo cual también es así en el caso de Relaciones Internacionales. Y por el otro lado, el segundo autor haciendo una sustancial y didáctica distinción entre Relaciones Internacionales como objeto formal y relaciones internacionales como objeto material, así como la imbricación que existe entre ambas.

En este sentido, es importante hacer notar que más allá de la distinción tradicional entre escribir con mayúsculas (Relaciones Internacionales como objeto formal) y minúsculas (relaciones internacionales como objeto material), los textos presentan otra representación que a la larga puede ayudar aún más a clarificar el debate: la supresión del artículo “las” para referirse a Relaciones Internacionales como la disciplina. Ahora bien, nos parece pertinente detenernos un momento en la contribución de Roberto Peña, que resulta de una forma y un fondo muy completos. El Doctor Peña hace una defensa de lo que él llama el método más científico, el del materialismo

dialéctico, como método más completo para acercarnos a la construcción teórica en Relaciones Internacionales. Pero lo hace a través de argumentos metodológicos: la visión del mundo, sus leyes, y sus categorías y conceptos; evitando caer en los argumentos ideológicos, aquellos que llenan muchas de las obras que utilizan los paradigmas dominantes pero que también se encuentran al por mayor en los críticos de estos paradigmas.

Esta cuestión resulta muy sencilla así planteada, pero en el ámbito de la construcción del conocimiento es fundamental, puesto que, como hemos dicho, la existencia de enfoques contendientes en el estudio teórico de Relaciones Internacionales se relaciona sobre todo con los dilemas de principios políticos y los criterios científicos para elegir un paradigma teórico<sup>2</sup>. Consideramos que el planteamiento de Roberto Peña puede incluso presentarse como un puente entre la oposición pos-positivista (aquella que ha caído muchas veces en el “todo vale porque todo es subjetivo”) y los enfoques científicos positivistas dominantes.

Una reflexión que surge después de leer esta contribución es la obligación o deber que tenemos los profesores, sobre todo del área teórica, de presentar ante nuestros y nuestras estudiantes la forma en que se construyen todos los paradigmas y así evitar la trasmisión parcial de una visión del mundo. Puesto que para aceptar un paradigma, que no es más que el reflejo de aquello que nos interesa conocer, es necesario tener una primera aproximación a todos los paradigmas existentes, como un acercamiento inicial a todos los temas que podríamos conocer. En este sentido, cobra vital importancia la idea de que para poder criticar y proponer cambios, tenemos que saber qué es lo que estamos criticando.

En cuanto al desarrollo del objeto material, consideramos que la principal aportación que hace el Doctor Sarquís para los y las estudiantes que revisen esta obra es la de recordarles que los internacionalistas, más allá de ser “todólogos”, representamos una visión amplia de una serie de interconexiones y realidades. Y lo hace exponiendo los tres elementos fundamentales que históricamente han compuesto nuestro objeto material: la nación, el Estado y el sistema internacional. Por cierto, explicados muy atinadamente mediante la utilización del mecanismo de cambios cuantitativos y cambios cualitativos, que se relacionan directamente con lo argumentado por Roberto Peña.

Esta aportación la consideramos fundamental con relación al objetivo primario del proyecto en el que se encuadra esta obra. A saber, en un mundo en transición es necesario que los y las estudiantes sepan del peso que presenta el Estado-nación en el escenario internacional<sup>3</sup> pero que al mismo tiempo sean capaces de distinguir que en las relaciones internacionales no siempre ha sido así y que actualmente la Sociedad Internacional se caracteriza por una pluralidad de actores y por una pluralidad de formas de acercarse a este actor primordial<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Confróntese: Fred CHERNOFF, *Theory and Metatheory in International Relations. Concepts and Contending Accounts*, USA, Palgrave-Macmillan, 2007, 234 pp.

<sup>3</sup> A este respecto véase como ejemplo: Ekkehart KRIPPENDORFF, *Las Relaciones Internacionales como ciencia. Introducción*, FCE, México, 1985, 162 pp; que dedica un apartado a hablar “acerca del Estado en el Sistema Internacional”.

<sup>4</sup> Véase por ejemplo: John M. HOBSON, *The State and International Relations*, USA, Cambridge University Press (virtual publishing), 2003, 267 pp.

Siguiendo con esta última afirmación, es turno de mencionar la segunda parte del libro, que a nuestro entender presenta para la comunidad estudiantil una herramienta básica para identificar los elementos que son necesarios dominar cuando hablamos del estudio de nuestra disciplina, y con la cual nos parece se cubre un vacío importante en la literatura de producción nacional mexicana que bien puede extenderse al mundo hispanoamericano. Nos referimos al tema de los actores y factores de Relaciones Internacionales, que es abordado por la Doctora Cid, la Maestra Pérez y la Doctora Marín Castán.

De la contribución de Ileana Cid, “Los protagonistas de las relaciones internacionales”, destacamos primeramente el buen ejercicio de acercamiento al Estado y las formas de gobierno, junto con sus características que debemos tomar en cuenta cuando lo catalogamos como actor. Asimismo, la revisión de las características de las organizaciones internacionales gubernamentales y la muy atinada diferenciación entre empresas multinacionales, entendidas como entes públicos con participación multilateral, y empresas transnacionales, entes privados enmarcados en el contexto de la globalización.

Un ejercicio que resulta muy interesante es el realizado por Teresa Pérez, que en su contribución titulada “Factores, procesos y temas de la agenda internacional”, hace una vinculación de éstos con los temas de la agenda internacional que en los cursos de teoría catalogamos como “nuevos”, a saber: el factor geográfico con el medio ambiente y el cambio climático, el factor demográfico con salud y migración, el factor económico con el papel de las empresas petroleras, la demanda de este recurso y las energías renovables, el factor tecnológico con el papel de la seguridad y la participación de la ciudadanía en los cambios de regímenes y, finalmente, el factor ideológico con los temas de Derechos Humanos y religión.

Consideramos aquí que ambas contribuciones plantean el reto de que si los y las estudiantes noveles son capaces de distinguir con claridad entre actores y factores, pero al mismo tiempo la interrelación entre ambos, podrán desarrollar con más facilidad en un futuro el estudio de casos prácticos con un marco teórico, asimilando la presentación de temas contemporáneos y/o actuales que tanto les atraen como son nacionalismos, Islam y relaciones internacionales, desarrollo y globalización, debate sobre la soberanía, terrorismo, entre otros, que han provocado un gran cantidad de literatura académica internacional<sup>5</sup>, pero que también son frecuentemente mencionados como ejemplos de la dificultad teórico-metodológica de Relaciones Internacionales.

Vinculado con esto, la contribución “En torno al entorno: los factores internacionales”, de María Fuencisla Marín Castán sirve para, literalmente, ilustrar gráficamente la importancia de saber reconocer las características de los factores internacionales en un mundo complejo y hasta en cierto sentido en transición, situación que, como resalta la autora, no es nueva ni única en la dinámica de la sociedad internacional<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Véase por ejemplo: Trevor C. SALMON and Mark F. IMBER (eds.); *Issues in International Relations, second edition*, London and New York, Routledge, 2008, 281 pp; Chris BROWN with Kirsten AINLEY, *Understanding International Relations, third edition*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, 313 pp; entre otros.

<sup>6</sup> La autora recurre al trabajo en conjunto que ha hecho con el Doctor Rafael CALDUCH CERVERA, de quien recomendamos ver al respecto: *Dinámica de la sociedad internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, España, 1993.

Sin duda, la autora contribuye a clarificar cómo es que la interrelación de los factores influye en los ciclos de evolución de la sociedad internacional a través de presentar una clasificación entre factores estructurales, que son la base intrínseca de toda sociedad, y factores relacionales, que condicionan las relaciones humanas o las del hombre con el medio. Esta contribución además ayuda a los y las estudiantes de México e Iberoamérica a acercarse a una parte de la escuela internacionalista que se ha desarrollado en el Estado español, lo cual suma a la construcción de la visión amplia con la que todos los y las internacionalistas debemos contar.

Para finalizar, consideramos que una vez leída, analizada y trabajada la obra a lo largo del curso de “Introducción al estudio de Relaciones Internacionales” (aunque no necesariamente se puede recurrir a ella sólo durante un curso de esta naturaleza) ofrece herramientas sustanciales y claras para que quienes se inician en el estudio de nuestra materia sean capaces de distinguir que la rama teórica de esta disciplina es el eje vertebrador que confiere la particularidad que hace que los internacionalistas estemos capacitados para abordar la realidad inter y transnacional con una mirada holística, que abarca al resto de las ramas o áreas que tienen algo que aportar al estudio de esta parcela de las relaciones sociales de la humanidad.

Armando García García

## II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS

ACNUR (2013): *Avanzando hacia un sistema europeo común de asilo. Comunicado sobre el paquete legislativo de asilo de la UE*, ACNUR – Oficina para Europa, junio 2013.

CARVIN, Andy: *Distant Witness. Social Media, The Arab Spring and a Journalism Revolution*, Nueva York, CUNY Journalism Press, 2013.

ALBARET, Mélanie: *Le Brésil et le Mexique aux Nations Unies: puissances émergentes dans le jeu international*, París, Presses de Sciences Po, 2014.

ALVARADO PLANAS, Javier y DOMINGUEZ NAFRÍ Juan Carlos (coordinadores): *La administración del protectorado español en Marruecos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

FOUGIER Eddy; DIMITROVA Anna: *Introduction aux Relations Internationales*, París, Ellipses Marketing-Les Bleus, 2014.

GÓMEZ CARRILLO, Enrique: *La Rusia actual*, Guatemala, Cultura, 2013.

GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma (editora): *Tres años de revoluciones. Proceso de cambio: repercusiones internas y regionales*, Madrid, La Catarata, 2014.

LEFEBVRE, Maxime: *Le jeu du droit et de la puissance: Précis de Relations Internationales*, París, Presses Universitaires de France, 2013.

RICHARD GONZÁLEZ, Manuel; RIAÑO BRUN, Iñaki, y POELEMANS, Maitena (coordinadores): *Estudios sobre la lucha contra la trata de seres humanos*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2013.

SÁNCHEZ ORTEGA, José Antonio: *Poder y seguridad energética en las Relaciones Internacionales*, Tarragona, Reus, 2013.

## EN ESTE VOLUMEN:

### ESTUDIOS

El nuevo modelo de gobernanza económica europeo: un análisis sobre su viabilidad y perspectivas. **Marcin Czubala, Carmen Mixelena Camiruaga y Mónica Puente Regidor.**

La Europa compleja: fragmentación del poder europeo en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. **José Díaz Toribio.**

La globalización tecnológica en las rebeliones árabes. El caso de Egipto y las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación. **Paloma González del Miño.**

Constantes históricas derivadas de la relación política estratégica entre Chile y Japón desde 1930 a 1973. **John Griffiths Spielman.**

Finalmente, ¿son o no son las relaciones internacionales una disciplina? **David J. Sarquís.**

Las etapas del Desarrollo Teórico de la Autonomía en la Política Exterior Argentina. **Miguel Agustín Torres.**

### RECENSIONES

Cultura y civilización universal. Hacia un nuevo orden cultural. **Lucía Ferreiro Prado.**

Temas introductorios al estudio de Relaciones Internacionales. **Armando García García.**



SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE  
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
Y RELACIONES INTERNACIONALES

Tel. / Fax: 91 394 21 91

[www.ucm.es/inf/sdrelint](http://www.ucm.es/inf/sdrelint)

ISSN: 1575-7056

ISSN-e: 2340-7611

Depósito legal: M-34308-1999